

*No. du rapport: 05/033 TCP--MAG
Date: 27 juillet 2005*

MADAGASCAR

PLAN D'ACTION NATIONAL POUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE (PANSA)

VERSION PROVISOIRE



**ORGANISATION DES NATIONS UNIES
POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE
DÉPARTEMENT DE LA COOPÉRATION TECHNIQUE
CENTRE D'INVESTISSEMENT
PROGRAMME DE COOPÉRATION TECHNIQUE (PCT)**

MADAGASCAR

PLAN D'ACTION NATIONAL POUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

TABLE DES MATIERES

Liste des abréviations.....	iv
RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS	vii
1. INTRODUCTION.....	1
2. ÉTAT DES LIEUX – ÉLÉMENTS DE DIAGNOSTIC.....	3
A. La sécurité alimentaire et nutritionnelle à Madagascar.....	3
B. Sécurité alimentaire, pauvreté et vulnérabilité	7
C. Place et rôle du riz dans l'alimentation	9
D. Politiques et programmes de sécurité alimentaire.....	11
E. Principales conclusions	11
3. PLAN D'ACTION POUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET NUTRITIONNELLE	11
Axe politique N°1. Développer une politique de régionalisation de la production agricole.....	11
Axe politique N°2. Renforcer les services d'appui aux producteurs agricoles	11
Axe politique N°3. Renforcer les capacités humaines à tous les niveaux.....	11
Axe politique N°4. Promouvoir une politique de stabilisation des marchés.....	11
Axe politique N°5. Garantir l'accès alimentaire aux plus vulnérables	11
Axe politique N°6. Promouvoir une politique d'information et de suivi d'impact.....	11
4. SUITES À DONNER.....	11
A. Validation et appropriation du PANSAs	11
B. Mise en œuvre du PANSAs	11
Cartes: Insécurité Alimentaire et Pauvreté.....	11
Graphiques	11
ANNEXES:	
Annexe 1: Note sur les politiques récentes et les programmes de terrain	
A. Principales orientations politiques	11
B. Observations de terrain	11
C. Quelques éléments de diagnostic	11
Annexe 2: La réforme du MAEP et la question des ressources humaines	
A. Fonctions des Services centraux	11
B. Organigramme actuel du MAEP au niveau central.....	11
C. Fonctions des Directions régionales de développement rural	11
D. Structure du personnel dans les DRDR.....	11
E. Commentaires.....	11
F. Objectif en terme de mouvement de personnels au niveau des DRDR	11
G. Etat d'avancement de la réforme du MAEP.....	11
Annexe 3: Le contexte du commerce international	
A. L'agriculture: un secteur majeur pour l'économie et les échanges de Madagascar	11
B. Les différents lieux de négociations.....	11

L'OMC.....	11
Les relations Madagascar – UE.....	11
La Commission de l'Océan Indien	11
Le COMESA	11
La SADC.....	11
L'AGOA.....	11
Autres accords commerciaux.....	11
Appendices.....	11
Appendice 1. Estimation du prix économique du riz (parité à l'importation).....	11
Appendice 2. Recommandations de la mission FAO/PAM sur le marché du riz.....	11

Annexe 4: L'interface paysannat/IPP et le conseil agricole (Centres de services agricoles – CSA)

A. Introduction	11
B. Rôles et fonctions des différents intervenants	11
C. Les CSA en pratique.....	11
Rôles et fonctions du CSA.....	11
Partenaires du CSA	11
Dispositif institutionnel ciblé et évolution	11
Financement des CSA.....	11
D. Options pour le financement régional du développement agricole	11
E. En résumé	11
Appendices.....	11
Appendice 1: Rôles et fonctions des différents partenaires pour le conseil technico-économique.....	11
Appendice 2: Budget estimatif d'un CSA.....	11
Appendice 3: Situation(s) transitoire et situation objective ciblée.....	11

Annexe 5: Notes sur Les processus d'intensification et de diversification durable des systèmes de production agricoles

A. Introduction	11
B. Contexte	11
Systèmes de production agricoles.....	11
Extension et productivité	11
Facteurs déterminants des systèmes de production agricoles et de la SAN.....	11
Déterminants techniques de la pauvreté, de la productivité agricole et de la SAN.....	11
Déterminants d'accès aux ressources	11
Et le risque de changement	11
C. La recherche pour le développement agricole	11
Les acteurs.....	11
D. Les types de technologies proposées.....	11
Révolution verte.....	11
Approche agro-écologique.....	11
E. Technologies d'intensification et de diversification	11
Produits du FOFIFA	11
L'accès aux semences améliorées	11
Les techniques de production	11
Les techniques de protection	11
Les technologies de post-récolte.....	11
Les équipements de production et de post-récolte	11
F. La capacité de résistance des systèmes d'exploitation aux chocs	11
Appendices.....	11
Appendice 1: Les zones agro-écologiques (ZAE) à Madagascar	11
Appendice 2: Situation transitoire des propositions techniques SDCV en 2005.....	11
Appendice 3: Comparaison riziculture traditionnelle, SRA, SRI.....	11

Annexe 6: La sécurité alimentaire et les problèmes nutritionnels dans les populations vulnérables

A. Situation nutritionnelle.....	11
B. Politique et plan d'actions.....	11
C. Programmes et projets.....	11
D. Propositions pour une contribution du PANSa à l'amélioration de la nutrition.....	11
Appendice: Evolution des consommations moyennes.....	11

Annexe 7: La stabilité des approvisionnements et la gestion des crises

A. Principaux facteurs de crises.....	11
B. Principales stratégies paysannes de prévention des crises.....	11
C. Principales stratégies paysannes de gestion des crises.....	11
D. Programmes d'appui.....	11
<i>Aide d'urgence</i>	11
<i>Aide structurelle</i>	11
E. Recommandations.....	11
Appendice: Résumé sur les phénomènes migratoires.....	11

Liste des abréviations

ACORDS	Appui aux communes rurales pour le développement du sud
AFD	Agence française de développement
AGEPMF	Agence d'exécution du projet micro-finance
AUE	Association d'usagers de l'eau
BAD	Banque africaine de développement
BM	Banque mondiale
BV-PI	Projet d'aménagement de bassins versants et périmètres irrigués
CECAM	Caisse d'épargne et de crédit agricole mutuel
CTHT	Centre technique horticole de Tamatave
DIRDR	Direction inter-régionale de développement rural (MAEP)
DRDR	Direction régionale du développement rural
DSRP	Document stratégique de réduction de la pauvreté
EPM	Enquête permanente auprès des ménages
EPP	Equipe permanente de pilotage (du PADR)
FAO	Organisation des Nations-Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FED	Fonds européen de développement
FENU	Fonds d'équipement des Nations Unies
FERHA	Fonds d'entretien des réseaux hydro-agricoles
FID	Fonds d'investissement pour le développement
FIDA	Fonds international pour le développement agricole
FOFIFA	Centre national de recherche appliquée au développement rural
GELOSE	Gestion locale sécurisée
GOPR	Groupement opérations productivité Riz
GTDR	Groupe de travail régional pour le développement rural (PADR)
GTZ	Agence de coopération technique de la RFA
IAC	Insécurité alimentaire chronique
IAS	Insécurité alimentaire saisonnière
IAV	Insécurité alimentaire et vulnérabilité
IEC	Information, éducation, communication
INSTAT	Institut national de la statistique
IPP	Interventions, programmes et projets
IPPTE	Initiative (de réduction de la dette) en faveur des pays pauvres très endettés
LPDR	Lettre de politique de développement rural
MAEP	Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche
MDG	Millennium Development Goals (Objectifs de développement du Millénaire)
ODR	Opération de développement de la riziculture
ONG	Organisation non gouvernementale
ONN	Office national de nutrition
OP	Organisation paysanne
PADANE	Projet d'amélioration et de développement agricole dans le Nord-Est
PADR	Plan d'action pour le développement rural
PAM	Programme alimentaire mondial
PCT	Programme de coopération technique (FAO)
PDC	Plan de développement communal
PDR	Plan de développement régional
PE 3	Programme environnemental – 3 ^e phase

PHBM 2	Projet de mise en valeur du Haut Bassin du Mandraré – 2 ^e phase
PNC	Programme de nutrition communautaire
PNDR	Plan national pour le développement rural
PNF	Programme national foncier
PNS	Programme de nutrition scolaire
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPRR	Programme de promotion des revenus ruraux
PRDR	Plan régional de développement rural
PSDR	Programme de soutien au développement rural
PSSA	Programme spécial pour la sécurité alimentaire
ROR	Réseau d'observatoires ruraux
SAN	Sécurité alimentaire et nutritionnelle
SAP	Service d'alerte précoce
SCAC	Service de coopération et action culturelle de l'Ambassade de France
SDCV	Semis direct sur couverture végétale
SEECALINE	Surveillance et éducation des écoles et des communautés en matière d'alimentation et de nutrition élargie
SICIAV	Systèmes d'information et de cartographie de l'insécurité alimentaire et de la vulnérabilité
SMB	Secrétariat multi-bailleurs
SNAP	Système national d'alerte précoce
SRA	Système de riziculture améliorée
SRI	Système de riziculture intensive
UE	Union européenne

RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS

1. *Les nombreuses études récentes indiquent que l'insécurité alimentaire s'est développée dans le pays. Malgré des statistiques imprécises, la plupart des informations étant déclaratives, on peut considérer que depuis une trentaine d'années la situation en matière de sécurité alimentaire s'est dégradée dans ses principales dimensions. S'il est relativement facile d'appréhender les insuffisances en termes de disponibilité et de stabilité des approvisionnements pour les denrées de base, les analyses récentes fournissent des informations alarmantes en ce qui concerne l'accessibilité à la nourriture, la qualité nutritionnelle, et le niveau élevé de vulnérabilité des populations.*

2. *Il est estimé que 8% de la population souffre d'insécurité alimentaire chronique (IAC), alors qu'environ un ménage sur deux connaîtrait une insécurité alimentaire temporaire ou saisonnière (IAS). Cette situation d'IAS, qui se manifeste durant quelques mois au moment de la période de soudure, c'est-à-dire lorsqu'il faut changer de régime alimentaire ou lorsqu'il y a véritablement pénurie. Cette IAS est répandue dans tout le pays, mais les provinces de Fianarantsoa et Antananarivo sont les plus atteintes; ce sont aussi celles qui ont la densité de population la plus élevée et l'accès à la terre le plus problématique. Le riz est considéré comme l'aliment de base dans la plupart des régions (et notamment dans les deux provinces citées ci-dessus), et sa disponibilité par tête aurait baissé de 160 kg/an dans les années 60 à environ 115 kg/an aujourd'hui. Par ailleurs la régularité des approvisionnements laisse souvent à désirer et des crises, limitées à des zones ou à des groupes sociaux particuliers, apparaissent généralement dans les régions enclavées, dans les zones arides ou au niveau des populations urbaines et suburbaines.*

3. *L'accessibilité à la nourriture est probablement la caractéristique de la sécurité alimentaire qui s'est le plus dégradée. En effet si l'accès physique ne s'est globalement pas amélioré à cause notamment d'une certaine détérioration du réseau de routes et pistes rurales, l'accès socio-économique par la voie du marché s'est considérablement rétréci. C'est l'extension de la pauvreté et la dégradation du pouvoir d'achat des ménages qui sont largement à la base de l'insécurité alimentaire; deux-tiers des ménages vivent en dessous du seuil de pauvreté, et en milieu rural la proportion dépasse 70%. La diminution des revenus réels par habitant explique entre autres que le niveau de satisfaction des besoins énergétiques soit passé en moyenne de 2 490 à 2 000 kcal/habitant/jour entre 1975 et aujourd'hui.*

4. *Enfin les enquêtes récentes ont mis en évidence une extrême précarité dans l'utilisation des aliments et l'équilibre nutritionnel des régimes alimentaires actuels. La forte prédominance du riz dans les trois quarts des communes et de mauvaises habitudes alimentaires expliquent partiellement l'état nutritionnel inquiétant de la population; dans les régions les plus reculées l'accès limité à l'eau potable et le poids des interdits (fady) contribuent également à cette insécurité alimentaire. Les carences en protéines, en lipides et en micro-nutriments sont très fréquentes. La promotion de changements alimentaires est rendue difficile par le faible niveau d'instruction des populations.*

5. *L'état des lieux est donc assez bien connu aujourd'hui et il est alarmant à bien des égards. Quels sont donc les principaux déterminants de cette insécurité alimentaire qui s'est aggravée au cours des dernières décennies? Pour aller du général vers le particulier il apparaît que le facteur politique a joué un rôle essentiel dans cette évolution; l'absence de continuité des*

politiques gouvernementales et le manque de clarté dans les objectifs et l'affectation des ressources, l'insuffisance de la croissance économique et la mauvaise répartition des fruits de cette croissance (dont le taux annuel s'élève pourtant à 5/7% l'an au cours des dernières années), la croissance démographique non maîtrisée, la dégradation des conditions de sécurité, ont à coup sûr engendré le développement de la précarité, de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire. Les dysfonctionnements des marchés, l'appauvrissement des capacités humaines et la dégradation des services publics de base (santé, éducation, infrastructures, ...) ont par ailleurs entraîné une perte de confiance envers les décideurs et aggravé la situation d'insécurité alimentaire dans le pays.

6. Les problèmes économiques, et plus particulièrement la croissance insuffisante de la production agricole, sont la cause la plus évidente de l'insécurité alimentaire; une meilleure répartition des disponibilités est toujours plus aisée en cas d'abondance. Or la production de certaines denrées de base comme le riz, les oléagineux et le sucre n'a pas suivi l'évolution de la demande (et encore moins celle des besoins), et l'équilibre ressources/emplois se fait de plus en plus grâce à des importations. L'insuffisance des disponibilités locales et de la stabilité des approvisionnements reflètent un certain échec des politiques agricoles et de l'aide au développement rural, marqué par la faible croissance de la productivité de la riziculture, l'accès limité au crédit et la faible utilisation d'intrants, le niveau d'équipement dérisoire des exploitations agricoles, le blocage des situations foncières dans plusieurs régions, la dégradation des ressources naturelles, etc.

7. Enfin, les aspects sociaux et humains ne sont pas absents de cette analyse succincte; outre l'appauvrissement qualitatif des ressources humaines, les comportements des populations peuvent constituer parfois des limites à l'efficacité durable des interventions dans le développement rural. On observe en effet des comportements freinant le progrès technique, s'agissant par exemple des nombreux tabous, de la pression sociale, de la propension à l'assistanat ou du peu d'enthousiasme manifesté pour l'innovation, ...ou limitant l'impact de certains projets, s'agissant alors de la faiblesse de la solidarité et de l'exclusion progressive de familles (endettement), ...

8. Si la situation actuelle a des causes multiples et complexes, il faut cependant ajouter que les potentialités de production existent, que les ressources dirigées vers le secteur rural sont actuellement en augmentation depuis que le développement rural été érigé récemment en secteur prioritaire pour les investissements. Des documents de référence existent (DSRP, PNDR, ...), l'information s'améliore, et l'aide extérieure se manifeste par un soutien financier de l'ordre de 40 millions de \$EU par an, ... de sorte qu'il s'agit surtout de rendre les politiques et les projets plus efficaces en termes de sécurité alimentaire et nutritionnelle (SAN). Enfin l'environnement actuel (décentralisation, promotion du marché, développement du partenariat public/privé, recensement agricole, mobilisation des partenaires au développement, ...) est particulièrement favorable pour donner une impulsion décisive de façon à inverser les tendances actuelles de dégradation de la situation.

9. L'état des lieux étant ce qu'il est, le Plan d'action national pour la sécurité alimentaire (PANSA) est destiné à fournir un cadre de références permettant i) de mieux prendre en compte les implications de la sécurité alimentaire dans la définition des politiques et des stratégies liées à l'amélioration de la SAN; et ii) de rendre les interventions, programmes et projets (IPP) plus efficaces au niveau des quatre dimensions de la sécurité alimentaire, et notamment en termes d'accessibilités.

10. *Le PANSa trouve sa place dans le canevas général de la politique gouvernementale reflété par le DSRP, et notamment à côté des autres plans d'action ayant un lien avec la SAN, le Plan d'action pour le développement rural (PADR) mis à jour dans le cadre du PNDR, le Plan d'action environnemental (PAE) et le Plan national pour la nutrition (PNN).*

11. *Le PANSa se situe dans une vision à moyen terme, à l'horizon 2015, et les objectifs sont cohérents avec les engagements précédents du Gouvernement: obtenir un taux d'auto-alimentation élevé pour les denrées de base, concrétiser les objectifs de régionalisation, réduire de 50% l'effectif des personnes vulnérables. De façon aussi claire que possible le PANSa considère que sécurité alimentaire et développement sont indissociables; la sécurité alimentaire est abordée comme une politique de développement à moyen terme et non pas comme une politique à court terme répondant aux effets de crises.*

12. *L'élaboration des priorités inscrites dans le PANSa correspond à un ensemble de réponses aux contraintes et faiblesses évoquées dans l'état des lieux; ces priorités sont cohérentes et interdépendantes. Logiquement les propositions mettent d'abord l'accent sur six axes politiques prioritaires, à savoir:*

- *développer une véritable politique de régionalisation de la production agricole;*
- *renforcer les services d'appui/conseil aux producteurs agricoles;*
- *promouvoir une politique de stabilisation des marchés;*
- *renforcer les capacités humaines à tous les niveaux;*
- *garantir l'accès alimentaire aux plus vulnérables;*
- *promouvoir une politique de l'information et de suivi d'impact sur la SAN.*

13. *Ces politiques doivent faire se mettre en œuvre dans le cadre de stratégies mises en œuvre de façon complémentaire par différents intervenants, et en particulier par plusieurs départements ministériels. Le souci de ne pas vouloir « toucher à tout » et de concentrer les propositions opérationnelles aux domaines relevant du MAEP a conduit à définir douze axes de programmation figurant dans une structure logique.*

14. *Ces axes de programmation prioritaires signifient un ensemble de mesures destinées à rendre l'aide, sous forme d'IPP, plus efficace; ces choix représentent les conditions nécessaires, mais pas toujours suffisantes pour atteindre les objectifs de l'horizon 2015. Il s'agit de:*

- *renforcer les pôles, nationaux et régionaux, de production rizicole;*
- *sécuriser la production des denrées de base;*
- *accompagner les mouvements migratoires;*
- *promouvoir des services agricoles durables;*
- *assurer la professionnalisation paysanne et celle des services d'appui;*
- *promouvoir l'éducation nutritionnelle et la diversification de l'alimentation;*
- *promouvoir la stabilisation des approvisionnements au niveau local;*
- *réduire les pertes après récolte;*

- *promouvoir une politique claire d'aide alimentaire et nutritionnelle;*
- *promouvoir la diversification des activités rurales et des revenus;*
- *harmoniser et consolider les dispositifs de collecte et de traitement de l'information;*
- *assurer un suivi coordonné de l'impact des IPP en termes de SAN.*

15. *La forte mobilisation du MAEP et des partenaires pour l'élaboration du PANSa devra être poursuivie et valorisée pour sa mise en œuvre, qui exigera la coopération de tous. Au départ la validation et l'appropriation du PANSa par le Gouvernement implique i) la tenue d'un atelier de validation; ii) la mise en place d'un organe interministériel de concertation pour faciliter les appuis concertés des bailleurs de fonds à la politique du Gouvernement dans le cadre du PANSa; iii) l'élaboration d'une Lettre de politique de sécurité alimentaire, officialisant l'engagement du Gouvernement; et iv) la création d'un Conseil national de sécurité alimentaire (CNSA), chargé d'un suivi transparent de la situation et montrant l'importance qu'attache le Gouvernement au droit à la nourriture pour tous. Ces décisions pourraient être prises avant la fin de l'année 2005.*

16. *Au delà de ces aspects institutionnels il s'agit d'assurer la mise en œuvre du PANSa dans les meilleures conditions possibles, et notamment grâce à des programmes appropriés. A cet égard il est proposé i) la création d'un fonds d'études, de l'ordre de 3–4 millions de \$EU en vue de financer la formulation d'un ensemble d'opérations de terrain constituant un programme de gouvernement; ce fonds serait géré par une cellule ad hoc; ii) l'élaboration par des équipes de consultants d'un portefeuille de 20 à 25 programmes, base de la réalisation des priorités du PANSa; et iii) la tenue d'une table ronde des bailleurs de fonds de façon à mobiliser 250 à 300 millions de dollars EU avant la fin 2006. Les programmes en cours de préparation (Banque mondiale, Union européenne, FIDA, Fonds de l'Agha Khan, ...) devraient être les premiers à prendre en compte les priorités du PANSa.*

17. *L'efficacité des recommandations du PANSa dans l'amélioration de la SAN implique une démarche claire: associer des politiques hardies et transparentes à des opérations ciblées en direction de régions (ou des pôles) d'une part et en direction de groupes sociaux particulièrement vulnérables d'autre part; cette association est une des conditions pour atteindre les objectifs fixés. L'implication des structures régionales, principalement régions et communes, sera elle aussi décisive.*

1. INTRODUCTION

Sécurité alimentaire

« Situation caractérisée par le fait que toute la population a en tout temps un accès matériel et socio-économique garanti à des aliments sans danger et nutritifs, en quantité suffisante pour couvrir les besoins physiologiques, répondant à ses préférences alimentaires, et lui permettant une vie active et d'être en bonne santé » (FAO, 2000)

1.1 L'étude concernant la formulation d'un Plan d'action national pour la sécurité alimentaire (PANSA) répond à une préoccupation majeure du Gouvernement et à une série de requêtes adressées à la FAO fin 2004/début 2005. En effet la crise rizicole apparue en octobre 2004 a servi en quelque sorte de révélateur d'une situation particulièrement fragile en termes de sécurité alimentaire. La stagnation ou l'insuffisance de progrès dans l'amélioration des conditions de sécurité alimentaire ont ainsi indiqué le besoin d'un engagement politique plus fort, nécessaire pour atteindre les objectifs du millénaire. La seule référence à la sécurité alimentaire dans les textes légaux remonte en effet au décret de 1997¹ qui ne porte pratiquement que sur l'aspect nutritionnel de la sécurité alimentaire.

1.2 Il a donc été demandé à la FAO, initiateur du Programme spécial de sécurité alimentaire (PSSA) de conduire une réflexion sur le bilan des interventions dans le domaine de la sécurité alimentaire et nutritionnelle (SAN) et de proposer un cadre de références permettant une meilleure prise en considération de la SAN dans les politiques et stratégies du Gouvernement et une plus grande efficacité des interventions, projets et programmes (IPP) dans la lutte contre l'insécurité alimentaire sur le terrain.

1.3 Les principaux bailleurs de fonds, étant déjà préoccupés par la situation de la sécurité alimentaire dans le pays, ont manifesté leur souhait de participer à l'exercice. La mission² a ainsi joué un rôle de facilitateur, de façon à prendre en compte les diverses expériences et à rechercher un consensus quant aux propositions majeures. C'est ainsi que ce document a fait l'objet de nombreux échanges et qu'il intègre notamment des contributions de l'Union européenne, de l'USAID et de l'UPDR (MAEP). Par ailleurs les aspects notoirement multisectoriels de la sécurité alimentaire ont conduit le MAEP et la mission à placer les travaux concernant le PANSA sous l'égide de la Primature, et en l'occurrence sous la responsabilité de l'EPP/PADR.

1.4 La mission a eu de nombreux entretiens à Antananarivo avec les services des principaux ministères concernés, ainsi qu'avec les représentants des partenaires au développement. Elle s'est rendue dans huit régions et a visité plusieurs dizaines d'interventions diverses, particulièrement là où l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité sont fortes. La forte mobilisation observée pour l'élaboration du PANSA est un gage important pour sa mise en œuvre future.

¹ Il s'agit du décret N°97-1353 du 4 décembre 1997.

² La mission était composée de J. Leteuil, agro-économiste et chef de mission; H. Pfeiffer, agronome; et E. Lemaître, agro-économiste; elle a bénéficié de nombreux concours, et notamment de l'Union européenne, de l'USAID et de la Coopération française.

1.5 Après des éléments de diagnostic concernant la SAN (chapitre II), le document propose (chapitre 3) un ensemble de références constituant le PANSa, références susceptibles d'être prises en compte dans l'élaboration du futur Programme national de développement rural (PNDR); enfin des annexes apportent des détails sur des aspects considérés comme particulièrement importants.

2. ÉTAT DES LIEUX – ÉLÉMENTS DE DIAGNOSTIC

A. La sécurité alimentaire et nutritionnelle à Madagascar

2.1 **Rappels sur les dimensions de la sécurité alimentaire et nutritionnelle.** Il y a généralement deux aspects principaux de la SAN: (i) *d'une part l'échelle globale, nationale ou régionale*, dans laquelle on s'assure que les disponibilités (production locale et/ou importation) sont suffisantes pour satisfaire les besoins de base (calories, protéines, etc.) de la population du pays ou de la région; il s'agit d'un équilibre global et souvent théorique car les disponibilités ne sont pas toujours là où sont les besoins; et (ii) *d'autre part l'échelle familiale ou individuelle*; la SAN signifie dans ce cas que chaque famille dispose réellement des aliments nécessaires à sa santé et à sa reproduction. Les deux notions sont certes complémentaires mais pendant longtemps on a privilégié la première notion et on s'est rendu compte que l'insécurité alimentaire ne reculait pas.

2.2 On associe souvent la première dimension aux objectifs de *disponibilité* (production notamment mais aussi importation) et de *stabilité* des approvisionnements (notamment en Afrique où la production est fortement soumise aux aléas climatiques); l'importation fait partie des données de la sécurité alimentaire globale lorsque l'équilibre ressources/besoins ne peut se faire à l'échelon du pays ou de la région. La deuxième dimension est davantage liée à l'*accessibilité* des ménages aux ressources alimentaires, à *l'utilisation des aliments et à leur qualité nutritionnelle*. L'accessibilité est un élément complexe car elle dépend de *facteurs physiques* (routes, marchés, moyens de transport, etc.), mais aussi de facteurs économiques et surtout des *conditions d'accès au marché*, intégrant le critère essentiel du pouvoir d'achat des populations. L'équilibre global ressources/besoins ne garantit donc pas l'équilibre offre/demande au niveau des ménages. C'est ainsi qu'on observe dans tous les pays (y compris dans les pays dits riches) des couches de la population qui n'ont pas accès aux ressources alimentaires (en quantité et en qualité) parce que trop pauvres. Souvent les programmes et projets classiques ne sont pas en mesure de changer significativement une telle situation car implicitement c'est le marché qui règle les équilibres, en laissant de côté les pauvres; toutefois les projets de lutte contre la pauvreté cherchent à intervenir dans ce sens.

2.3 Si on ne souhaite pas faire de l'assistanat en distribuant de la nourriture à ceux qui n'y ont pas accès, sauf bien sûr dans certains cas d'urgence (crise de production, catastrophes naturelles, groupes très vulnérables, population isolée, etc.), il est nécessaire de cibler les actions en se rapprochant de ces populations et en créant les conditions pour qu'elles puissent générer soit des revenus soit des ressources alimentaires supplémentaires. *Une telle approche, qui n'est pas nouvelle, exige que les problèmes soient traités localement et non pas centralement*; la politique actuelle de décentralisation constitue une occasion d'être plus efficace dans ce domaine de la lutte contre l'insécurité alimentaire au niveau des ménages.

2.4 **Connaissances de base sur la SAN à Madagascar.** L'information s'est largement améliorée et les études réalisées depuis une dizaine d'années fournissent de nombreuses indications.³ On doit remarquer cependant que les chiffres varient selon les sources (la plupart du

³ Notamment dans le cadre de projets financés par la Banque mondiale, l'Union européenne, le PNUD et la FAO; le projet SEECALINE, l'étude de Bergeron (USAID, 2001), l'étude BIT/INSTAT, le document

temps établis sur la base de données déclaratives) et que la fiabilité des statistiques relatives à la SAN laisse encore à désirer. Les données évoquées ci-après proviennent pour l'essentiel des études BIT/INSTAT, largement reprises dans le rapport SICIAV de 2004, et du rapport sur la politique nutritionnelle (ONN).

2.5 **Disponibilité.** Globalement, on peut dire que Madagascar dispose des ressources suffisantes (production nationale et importations de complément) pour nourrir sa population, notamment en termes de calories et de protéines.⁴ Sur la base d'un besoin annuel de 225 kg en « équivalent céréale », la production nationale assurait 99% des besoins globaux en 2000. Pourtant le niveau de satisfaction des besoins énergétiques, exprimé en kilocalories par personne et par jour, est passé de 2490 en 1975 à 2001 kilocalories en 1998; et la situation s'est encore dégradée depuis 1998.⁵ La production des denrées de base (riz, maïs, manioc, patate douce, pomme de terre, huiles alimentaires) suit difficilement la progression démographique (accroissement de l'ordre de 2.8% l'an) et donc la demande, avec à terme un risque élevé de déficit croissant; pire, la sécurité alimentaire n'est d'ores et déjà plus assurée pour une partie croissante de la population (deuxième dimension évoquée plus haut), ce qui pose la question de l'accessibilité.

2.6 *En effet, environ 8% de la population totale du pays, soit 1.6 millions de personnes, souffrent d'insécurité alimentaire chronique (IAC), alors que près de 50% connaîtraient une insécurité alimentaire temporaire ou saisonnière (IAS).* Au plan territorial, quatre des six provinces sont globalement auto-suffisantes en termes de besoins énergétiques; deux provinces disposeraient d'une ration calorique moyenne inférieure aux besoins (Toliary avec 1 771 kcal/jour et Toamasina avec 1 820 kcal/jour). Par ailleurs, on note de profondes disparités au sein d'une même province entre zones géographiques et catégories sociales. Il y aurait 41 districts (sur 117) dans lesquels plus de 8% de la population se trouve en situation d'IAC; il y aurait aussi 55 districts dans lesquels plus de 30% de la population connaîtrait une IAS; on trouve enfin 64 communes (sur 1 320) ayant plus de 5000 personnes souffrant d'IAC. Les travaux sur l'IAV montrent un lien très net entre l'insécurité alimentaire et la densité de population, les plus fortes prévalences (IAC + IAS) se situent dans les districts Est des provinces de Fianarantsoa et Antananarivo et les districts sud de la province de Toamasina.

2.7 La production nationale en certains produits de base, et notamment pour le riz, les oléagineux et le sucre, étant devenue notoirement insuffisante, les importations (importations commerciales et aide gratuite) sont élevées et représentent en valeur un montant annuel de l'ordre de 60 millions de \$EU; en particulier:

- les importations de riz ont oscillé entre 150 000 et 300 000 tonnes (environ 10% de la production, en moyenne); même si les chiffres varient selon les sources, l'ordre de grandeur indique une augmentation graduelle des importations de riz, d'une moyenne annuelle de 153 000 t, sur la période 1995/2004, à 210 000 t au cours des cinq dernières années (2000/2004);

concernant le SICIAV (2004) et plus récemment le document sur la Politique nationale de nutrition (2004), ont entre autres fourni une perception intéressante de la sécurité alimentaire au niveau des différentes régions et communes.

⁴ Selon la Banque mondiale, la production de denrées alimentaires (au début des années 90) était supérieure d'environ 20% aux besoins globaux (2 200 kcal/jour/habitant).

⁵ Selon la FAO les besoins énergétiques varient de 2 007 à 2 132 kcal/jour selon que l'on pratique ou non une activité professionnelle et des activités de loisir.

- les importations d'huiles alimentaires varient de 20 000 et 30 000 tonnes (autant que la production intérieure) et ont tendance à s'accroître au cours des dernières années;
- les importations de sucre ne cessent de croître et atteignent actuellement 80% de la consommation.

Importations de denrées alimentaires de base ('000 t)

Année → Produit	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Riz	123	19	56	111	162	208	228	227	254	147
Huile	8/9				11	67	33	19		
Sucre	20	5	23	51	32	30	38	23	91	

Source: INSTAT

2.8 En ce qui concerne le riz, l'augmentation moyenne de la production au cours des trente dernières années a été de 1.1% par an, alors que la population s'est accrue au rythme de 2.8% par an. La majeure partie du « déficit de production » a été convertie en une diminution de la consommation moyenne, les importations ne compensant que très partiellement ce déficit.

2.9 **Stabilité.** En termes de stabilité des approvisionnements, la situation souffre de crises plus ou moins régulières, dues notamment i) à l'irrégularité des productions céréalières et à l'insuffisance de fluidité dans les circuits commerciaux; ii) à l'enclavement de certains districts; iii) à un manque de transparence dans la politique d'importation; et iv) à la survenue périodique de catastrophes naturelles auxquelles le pays est mal préparé (cyclones, inondations, sécheresse dans le grand sud, invasions acridiennes, ...).⁶ C'est ainsi que des populations subissent épisodiquement des ruptures d'approvisionnement, engendrées partiellement par un déficit dans la prévention et des insuffisances dans le stockage et le rôle régulateur du marché; ces ruptures sont d'autant plus préjudiciables qu'elles concernent des groupes vulnérables.

2.10 **Accessibilité.** On distingue habituellement l'accès physique et l'accès socio-économique; ils sont parfois étroitement liés et les défauts d'accès combinés peuvent conduire à des situations particulièrement graves d'exclusion. L'accès physique est principalement relatif aux conditions de transport terrestre; l'accès se révèle insuffisant notamment dans le cas de zones enclavées (il s'agit souvent d'enclavement temporaire ou saisonnier), et dans le cas (peut-être plus fréquent) de dysfonctionnements du système de commercialisation, qui n'assure pas son rôle régulateur d'approvisionnement. De telles situations d'accès difficile (voire impossible) existent surtout au niveau de certaines communes (zone forestière, Sud et Ouest) alors qu'au niveau du district la disponibilité pourrait se révéler suffisante. Ces difficultés sont accentuées souvent par la vente hâtive au moment de la récolte (déplacement des produits vers les centres urbains) et par l'achat au moment de la soudure (les produits reviennent alors vers les producteurs).

2.11 L'accès au marché pose également la question du pouvoir d'achat, notamment en période de soudure lorsque les aliments habituellement consommés viennent à manquer. Si le système de production n'engendre pas une variété et une quantité suffisantes de denrées alimentaires, seul l'achat sur le marché peut garantir un certain *droit à la nourriture*. Or dans de

⁶ Depuis 1975 le pays a subi 39 événements classés catastrophes naturelles (cyclone, inondation, sécheresse, invasion acridienne) ayant entraîné plus de 2000 morts et endommagé plus de 10 millions d'hectares; ils ont concerné principalement la côte orientale et le sud.

nombreux cas, les ressources monétaires des ménages ruraux, elles-mêmes relativement faibles et d'origines peu diversifiées, ne permettent pas l'accès au marché (particulièrement lorsque les prix sont élevés, en période de soudure). Cette situation concerne plus particulièrement les groupes sociaux les plus démunis, tels que femmes chefs de ménage en zone forestière, population de certaines communes du Sud aride (Androy), ménages fortement endettés, groupes sub-urbains, ... Cette question de l'accès socio-économique rejoint directement celle de la pauvreté, et dans ce cas seules des actions fortement ciblées peuvent améliorer la situation; c'est la justification dans des cas extrêmes de la mise en place de « filets de sécurité ».

2.12 **Aspects nutritionnels.** Une autre dimension essentielle de l'insécurité alimentaire réside dans les déséquilibres nutritionnels; des sources d'information supplémentaires sont fournies par le Plan national de nutrition (2005) et par un rapport de NUTRIMAD.⁷ De façon générale l'analyse des rations moyennes indique de graves déficiences en lipides (partout) et en protéides (surtout dans les provinces de Toliary, Toamasina et Fianarantsoa), ainsi qu'en micro-nutriments (Vitamine A, fer, fluor) dans la plupart des régions. En effet la ration alimentaire est peu diversifiée; en moyenne elle est actuellement composée de céréales (361 g/personne/jour) et de tubercules (331g/personne/jour); le troisième groupe est constitué par les fruits (240g/personne/jour).⁸ La consommation journalière de protéines est faible, de l'ordre de 45 g/personne/jour; celle des lipides est très faible, d'environ 20g/personne/jour. En moyenne nationale la consommation serait ainsi de l'ordre de 115/120 kg de riz, et de 2,8/3,0 kg d'huile⁹ par habitant et par an. La malnutrition est d'autant plus grave que l'on s'éloigne des villes et des côtes, et que la pauvreté augmente. En réalité ces chiffres moyens cachent de grandes disparités et parfois un dénuement tout-à-fait inquiétant, notamment dans certains districts des provinces de Fianarantsoa et Toliary. Le tableau ci-dessous indique les besoins théoriques, les consommations moyennes et les variations entre provinces.¹⁰

Besoins et consommations en macro-nutriments

Nutriment	Energie (kcal/j)	Protides (g/j)	Lipides (g/j)
<i>Besoins théoriques</i>	2 132	56	77
Consommation moyenne	2 115	47	20
Consommation minimale	1 770 (Toliara)	35 (Toliara)	13 (Toliara)
Consommation maximale	2 410 (Anstiranana)	60(Anstiranana)	52 (Mahajanga)

Sources: FAO; ONN, 2005.

2.13 La malnutrition n'épargne aucune province et touche aussi bien le milieu urbain que le monde rural, ce dernier étant toutefois le plus atteint. Selon le MICS (*Multiple Indicator Cluster Survey*)¹¹ en 2000, la malnutrition chronique varie selon la région (41% dans la province de Mahajanga et 54% dans celle de Fianarantsoa), et selon le milieu (45% en milieu urbain et 55% en zone rurale). Toutes les couches sociales de la population sont concernées à des degrés divers, ce qui met en évidence, outre les conditions économiques, des insuffisances dans l'éducation de base et dans l'information sur la nutrition.

⁷ Projet financé par l'UE et mis en œuvre par le GRET, l'IRD et LABASAN.

⁸ Ces trois groupes d'aliments fournissent 90% de l'apport énergétique, en moyenne nationale.

⁹ La consommation d'huile était très faible jusqu'à l'importation massive d'huile de soja à partir de 2000; elle était de l'ordre de 1 kg par jour et par an dans les années 90.

¹⁰ Voir aussi les graphiques en appendice de l'Annexe 6.

¹¹ Enquête à indicateurs multiples.

2.14 **Productions clés.** Dans la plupart des régions et pour l'immense majorité des familles, la sécurité alimentaire signifie avant tout la disponibilité d'une ration suffisante en riz; le riz apporte en effet de 50 à 55% des calories dans la ration moyenne au niveau national, mais jusqu'à 70% dans certaines zones rurales.

2.15 A côté du riz les principales denrées alimentaires de base sont le manioc (15 à 20% de l'apport calorique environ), le maïs, la patate douce et la pomme de terre pour les hydrates de carbones (glucides), l'huile végétale (lipides), les élevages à cycle court (y compris pisciculture), la pêche traditionnelle, le lait et les légumineuses alimentaires (protides¹²). On peut remarquer, malgré des statistiques relativement imprécises, que l'évolution récente indique que i) la production de tubercules suit grosso modo la demande; ii) la diminution (forcée) de la consommation de riz entraîne une augmentation en pourcentage de la part des autres filières dans l'apport calorique; iii) la consommation d'aliments protéiniques et/ou lipidiques dépend plus du pouvoir d'achat et de l'éducation que de la disponibilité; et iv) la diversification de l'alimentation est insuffisante et trop peu encouragée actuellement.

2.16 **Gestion des crises.** Le pays fait régulièrement face à des crises; celles-ci peuvent être collectives ou familiales. Les crises collectives surviennent principalement à la suite d'aléas climatiques ou de catastrophes naturelles; elles touchent une région ou une collectivité; la gestion est alors assurée par l'Etat et notamment grâce à deux institutions, le Conseil national de secours (CNS) et le Conseil national de coordination des travaux de réhabilitation des dégâts cycloniques (CNC); l'appui du PAM et d'autres organismes d'aide permettent une gestion de crise assez satisfaisante. Les crises familiales ou individuelles sont d'une autre nature, et les réponses sont essentiellement privées, les stratégies de gestion de crise reposent alors sur la privation (alimentaire principalement), le recours au salariat et à l'emprunt, la vente de biens et la migration; trop souvent ces crises aboutissent à une certaine forme d'exclusion.

B. Sécurité alimentaire, pauvreté et vulnérabilité

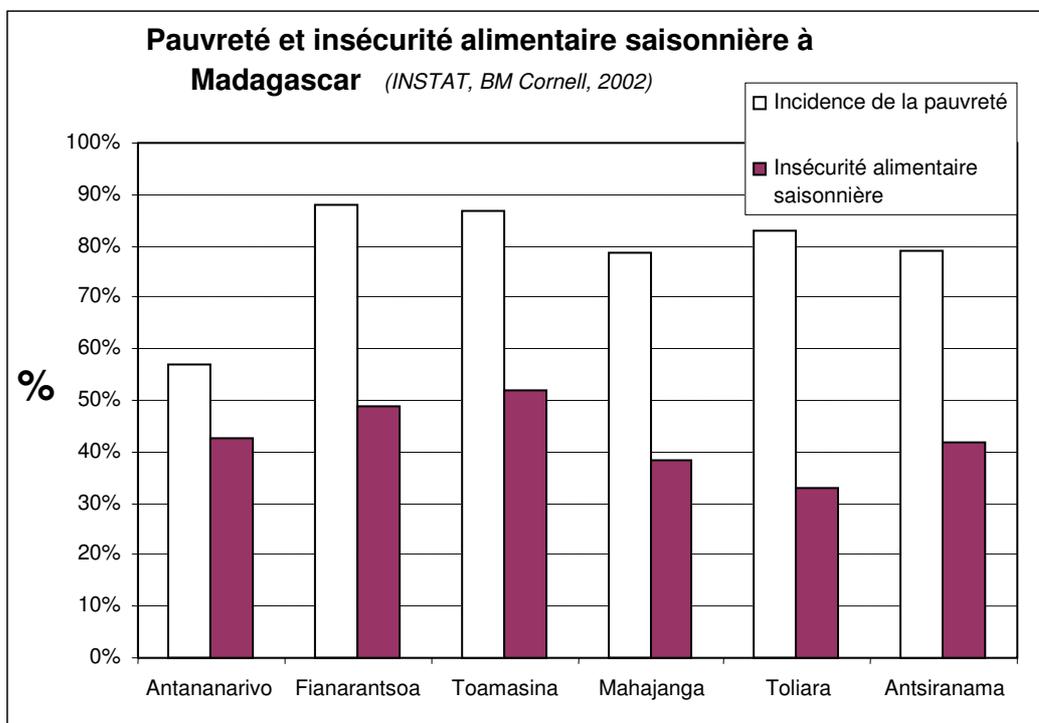
2.17 La pauvreté est la mère de la vulnérabilité, et l'insécurité alimentaire (à fortiori la pénurie alimentaire) est la forme la plus extrême de la pauvreté; c'est alors que le *droit à la nourriture* n'est plus respecté et c'est là une situation qui doit interpeller tous les intervenants au premier rang desquels se trouve bien sûr le Gouvernement.

2.18 Des analyses récentes¹³ sur les liens entre pauvreté et sécurité alimentaire apportent quelques informations intéressantes. La pauvreté est avant tout rurale; en effet environ 85% de pauvres en zone rurale, alors que la population rurale représente moins de 77% de la population. Le faible accès aux ressources naturelles et au capital physique (terres agricoles aménagées et infrastructures socio-économiques principalement) ainsi qu'au crédit et aux technologies nouvelles, caractérise les pauvres ruraux. Une partie non négligeable des pauvres seraient « tombées » dans la pauvreté à la suite de chocs (collectifs ou individuels) les ayant affaibli dans leur lutte pour l'auto-suffisance alimentaire. Il existe un lien entre pauvreté et degré d'éloignement par rapport à un axe routier important. Enfin il apparaît une relation forte entre l'existence d'activités et de revenus extra-agricoles et la possibilité de sortie de la pauvreté. Ces considérations justifieront ultérieurement la nécessité d'un ciblage réfléchi des actions de développement rural.

¹² En moyenne le riz apporte, de manière constante depuis les années 60, 47% des protéines consommées.

¹³ Notamment l'étude OIT/FOFIFA, financée par l'Université Cornell.

2.19 L'insécurité alimentaire a de multiples causes, du côté de l'offre (disponibilité et accès physique) comme du côté de la demande (accès socio-économique). Aujourd'hui, après la libéralisation de l'économie, et en dehors des cataclysmes naturels, elle est principalement liée à la pauvreté. C'est ainsi que la réduction de la pauvreté est devenue la priorité du Gouvernement, priorité exprimée dans le Document de stratégie de la réduction de la pauvreté (DSRP). On considère généralement qu'une croissance économique d'au moins 7% l'an (en termes constants) est nécessaire pour que les effets de la croissance diffusent dans la population et engendrent une réduction significative de la pauvreté. Cette condition ne se révèle néanmoins pas suffisante et la solidarité nationale doit assurer une meilleure répartition des ressources grâce à des actions ciblées en direction des groupes les plus vulnérables. Le graphique suivant illustre le lien entre pauvreté et insécurité alimentaire.



2.20 La vulnérabilité est un concept dynamique qui combine la notion d'exposition aux risques et chocs, à la capacité d'un ménage ou d'un individu à y faire face. C'est une notion difficile à cerner; elle apparaît comme une absence de sécurité; elle est inséparable de la notion de risques. Ces risques appartiennent à deux catégories, les risques collectifs touchant une communauté ou une région (catastrophes naturelles) et les risques individuels touchant spécifiquement un ménage (chocs individuels ou biologiques, tels que la rupture ou le décès). Le recensement des communes (Programme OIT, 2001) puis le rapport SICIAV (qui en emprunte les principaux résultats), fournissent beaucoup d'informations, notamment sur les liens entre vulnérabilité et insécurité alimentaire. D'autres études distinguent i) une vulnérabilité conjoncturelle pour laquelle des indicateurs de prédiction existent (à l'échelle du mois en général); et ii) une vulnérabilité structurelle, davantage liée aux ressources monétaires et aux capacités de réaction des ménages. Ces analyses des facteurs de vulnérabilité, développées principalement dans le sud aride, permettent ainsi un meilleur ciblage des interventions et pourront être utiles pour définir certaines propositions.

C. Place et rôle du riz dans l'alimentation

2.21 La riziculture a une importance toute particulière à Madagascar; elle est omniprésente et a une dimension véritablement culturelle; elle représente en moyenne nationale 64% de la surface cultivée. Le riz est en effet la base de l'alimentation, et partant de la sécurité alimentaire.¹⁴ L'atelier de Mantasoa (1996) et l'étude initiée par la FAO, réalisée en collaboration avec l'UPDR et le CIRAD (1999/2000), ont fourni un diagnostic assez détaillé de la situation dans la « filière riz ». Plus récemment (2005) des études plus spécifiques ont fourni d'autres précisions, s'agissant i) de l'analyse conjoncturelle de la crise survenue fin 2004/début 2005; ii) de la mise en place d'un observatoire de la filière riz; iii) de la politique commerciale et de l'éventualité de la mise place de stocks régulateurs; et iv) de l'impact des investissements publics sur la productivité en riziculture irriguée.

2.22 Le secteur rizicole représente environ 12% du PIB national et plus de 40% du PIB agricole. Globalement la production est aujourd'hui de l'ordre de 2,8 millions de tonnes de paddy, soit environ 1,8 million de tonnes de riz usiné. Au cours des trois dernières décennies elle a crû (1.1% par an) moins vite que la population (2.8% l'an) et la production moyenne de riz usiné par habitant a baissé de 160 kg dans les années 60 à 115 kg environ actuellement. Globalement, les performances de la riziculture ont été décevantes depuis les années 60, tant au niveau national qu'en comparaison avec d'autres pays.¹⁵ Compte tenu de la répartition spatiale déséquilibrée de la production, un nombre croissant de familles doit acheter tout ou partie du riz consommé.¹⁶ Les analyses qui suivent l'évolution des prix sur les marchés permettent de constater que, rapporté au nombre de kilocalories, le riz est dans la plupart des régions nettement plus coûteux que le maïs ou le manioc. Ces constats devraient être aussi l'occasion de remettre en cause de la prééminence du riz dans l'alimentation: alors que « *la riziculture malgache n'en finit pas de chercher un impossible équilibre entre une offre atomisée à l'extrême et une demande dont le niveau est au centre de toutes les polémiques* », ¹⁷ l'ajustement de l'offre à la demande ne devrait-il pas se réaliser grâce aussi à un report vers divers substituts? Une telle substitution s'observe depuis plusieurs années en faveur du maïs et des tubercules, mais cette substitution est-elle prise en considération dans toute son ampleur par les programmes de développement?

2.23 L'augmentation de la production de paddy au cours des 20 dernières années est surtout due à l'accroissement des surfaces (riziculture pluviale principalement), le rendement moyen ayant très peu progressé. En effet malgré des investissements publics importants (environ 6 millions de \$EU par an en moyenne) dans les infrastructures hydro-agricoles des principaux périmètres du pays (programme PPI, 125 000 hectares), la production n'a pas fait un bond spectaculaire. L'impact est cependant variable selon les régions; il est plus net sur les périmètres de l'Alaotra et de l'Ouest, et il l'est moins sur les périmètres des Hautes terres et du Sud.¹⁸

2.24 On peut résumer les principales caractéristiques de la filière comme suit: la production rizicole est très dispersée, atomisée dans environ 1,7 million d'exploitations de petite taille; les conditions de production sont très diversifiées, mais la riziculture irriguée (avec une

¹⁴ Même si la diversification des aliments de base est très certainement à encourager.

¹⁵ Voir les études de l'AFD (Hirsch) et plus récemment l'analyse du sous-secteur de l'irrigation (Banque mondiale, 2003).

¹⁶ Les importations d'équilibre profitent surtout aux grandes villes.

¹⁷ In « Le riz et le problème vivrier malgache » (CFD 1993).

¹⁸ Ces quelques résultats sont donnés dans l'étude « *The impact of public spending on irrigated perimeters productivity (1985–2004)* », Draft version (Banque mondiale, 2005).

maîtrise de l'eau très variable) est cependant dominante; les performances varient beaucoup en fonction des systèmes de production, de moins de 1000 kg/ha à plus de 5000 kg/ha pour les rendements, de 125 FMG à 400 FMG par kg de paddy pour les coûts de revient (en 2003); l'autoconsommation est très élevée, ce qui fait que la mise en marché porte essentiellement sur des surplus,¹⁹ souvent aléatoires, et que la « filière » est fort peu intégrée.²⁰ La demande est très rigide et les prix peuvent varier fortement dès qu'un surplus ou un déficit apparaît. Enfin si Madagascar était exportateur net jusqu'en 1970, les importations se sont développées dans les années 70 et 80 à la suite de la désorganisation des marchés (nationalisation), puis plus récemment dans le cadre d'une libéralisation hasardeuse pour les importateurs, les modalités d'intervention de l'Etat ne faisant pas l'objet de règles claires et transparentes.²¹

2.25 Pour fixer les idées, on peut considérer que *le maintien du taux d'autoapprovisionnement actuel, à structure constante du régime alimentaire, implique une augmentation annuelle de production de l'ordre de 75 000 tonnes de paddy. Par ailleurs si l'on veut s'affranchir de lourdes importations nettes, il faudrait soit développer un effort rapide pour un saut de production de l'ordre de 200 000 tonnes de paddy, ou assurer un accroissement annuel de plus de 100 000 tonnes de paddy par an pendant au moins 10 ans.*²² Ceci n'est certes pas impossible, mais cela nécessite une vraie révolution dans les rendements en riziculture.

2.26 Les atouts de la riziculture sont: (i) la grande variété des situations agro-écologiques qui permettent une production étalée dans l'année et une certaine inertie par rapport aux aléas climatiques; (ii) un savoir-faire paysan reconnu, même s'il doit être nuancé par une certaine réticence à l'innovation; (iii) un niveau de consommation élevé engendrant une demande forte, propice à un développement de la production; et (iv) des acquis de la recherche agronomique garantissant un fort potentiel d'amélioration des performances dans la plupart des systèmes de production.

2.27 Les contraintes et obstacles à un développement soutenu sont toutefois nombreux; il s'agit principalement: (i) des contraintes lourdes liées notamment à l'enclavement de nombreuses zones de production (qui freine les échanges et le progrès technique) et à la dégradation de l'environnement (déforestation et ensablement des rizières notamment); (ii) de l'état défaillant de nombreux réseaux d'irrigation ne permettant pas une maîtrise de l'eau qui autoriserait des progrès très nets de productivité; (iii) du faible niveau d'innovation technique dans les systèmes de production paysans (malgré le savoir-faire évoqué plus haut, qui reste très traditionnel), marquée en particulier par la faiblesse des équipements et de l'utilisation d'intrants (engrais, semences sélectionnées); (iv) de l'environnement financier et commercial très peu dynamique, notamment caractérisé par des circuits commerciaux peu performants²³ et une offre très insuffisante de crédit adapté; (v) d'une certaine concurrence du marché international qui peut intervenir pour plus de 20% du riz commercialisé; (vi) d'une faible réactivité du paysan dont la stratégie est souvent guidée par la minimisation du risque, notamment pour les producteurs en situation

¹⁹ En dehors des grands périmètres irrigués.

²⁰ C'est-à-dire avec peu de solidarité et très peu de liens contractuels entre acteurs.

²¹ Depuis 1999 les importations ont oscillé entre 150 000 et 300 000 tonnes par an (chiffres différents selon les sources); voir rapport de la mission PAM/FAO sur le marché du riz (juillet 2005).

²² Voir tableau et graphique en fin de texte.

²³ Des études récentes ont montré que les prix de revient du riz bord champ étaient compétitifs par rapport au riz importé alors qu'ils ne le sont plus au niveau du consommateur.

d'autosubsistance; et (vi) d'une politique de développement souvent peu cohérente, peu efficace et trop peu novatrice.

2.28 En résumé, la riziculture peut être considérée comme un sous-secteur fondamental de l'économie rurale, mais un sous-secteur en relative stagnation dont la production ne répond pas de manière adéquate à la demande, malgré des potentialités importantes; elle appelle une stratégie hardie et des actions durables de relance. La crise récente de fin 2004 est une illustration de ce qui précède: en dehors des facteurs objectifs de hausse du prix du riz sur le marché malgache (hausse du prix FOB du riz sur le marché international, hausse du prix du pétrole et donc du coût du fret, dépréciation de la monnaie malgache), le Gouvernement n'a pas su enrayer la raréfaction *de facto* du riz sur le marché local; *la crise n'a pas été engendrée par un déficit majeur de la production locale, mais surtout par les conséquences d'une politique mal maîtrisée des interventions de l'Etat sur les marchés.*

2.29 Il reste que le sous-secteur rizicole est incontournable dans la recherche de la sécurité alimentaire et que le problème majeur est probablement de lutter contre une sorte d'immobilisme qui se résout à subir régulièrement des crises empoisonnant le climat social et politique. Compte tenu des potentialités reconnues, ces crises ne doivent pas être considérées comme une fatalité; l'évacuation de ce problème du riz exige probablement de « sortir des sentiers battus » et de faire preuve d'une certaine dose de volontarisme; cette question sera reprise plus loin.

D. Politiques et programmes de sécurité alimentaire

2.30 Il ne s'agit pas de faire une analyse détaillée des programmes de développement rural; cette analyse a d'ailleurs été réalisée à plusieurs reprises, mais peut-être sans en capitaliser suffisamment les leçons. Il s'agit de tirer des enseignements sur les moyens mis en œuvre dans le passé et dans le présent pour améliorer les conditions de SAN. Il a semblé utile de rappeler les grandes caractéristiques des politiques et des interventions, projets et programmes (IPP) mis en œuvre et d'en évaluer succinctement les résultats. Ne sont retenus ici que les grands programmes/projets ayant caractérisé une certaine politique au cours des décennies passées, et les résultats sont analysés succinctement sous l'angle de leur *impact durable sur la sécurité alimentaire*, et particulièrement au niveau de la riziculture.²⁴ L'analyse des politiques récentes et des principaux programmes de terrain, ainsi que les observations faites au cours de visites dans huit des vingt-deux régions, sont fournies dans l'Annexe 1; l'essentiel est résumé ci-après.

2.31 Au delà des caractéristiques globales et des résultats obtenus, on peut souligner les faiblesses suivantes:

- la très faible présence du MAEP sur le terrain et l'absence d'une véritable politique de référence pour les IPP. Malgré l'existence du PADR, l'initiative vient des bailleurs de fonds et de leurs équipes de terrain (sauf peut-être pour les programmes nationaux appuyés en particulier par la Banque mondiale) et qu'on observe une multitude d'approches assez hétérogènes, quelquefois dans la même commune. Le défaut de clarté dans la politique et le manque de relais suffisants avec un rôle précis au niveau des régions (les DRDR restent encore squelettiques) ou des districts accentuent cette absence du MAEP.

²⁴ Ce qui est bien entendu réducteur, mais les leçons à en tirer restent assez générales.

- le défaut d'une capitalisation systématique des expériences passées, la répétition fréquente d'études et d'interventions qui ont échoué dans le passé. Cette responsabilité incombe autant au MAEP, qui ne dispose pas des services suffisants, qu'aux promoteurs d'IPP qui souvent considèrent l'existant comme une base de références insuffisante.
- le caractère souvent géographiquement limité, voire ponctuel, des opérations qui ne s'inscrivent pas assez dans une stratégie régionale, voire nationale; c'est le cas des programmes nationaux évoqués plus haut (particulièrement du PSDR), mais aussi de certains projets du PASA, d'ERI, de SAHA, ..., sans parler d'actions d'ONG qui parfois ne concernent que quelques villages ou groupes sociaux particuliers. Ces activités ne sont certes pas inutiles mais leur efficacité et leur impact durable risquent de ne pas être très significatifs.
- le défaut très fréquent d'une vision à court terme de la SAN et du lien très distendu entre activités de terrain et implications du développement et de la durabilité. C'est probablement l'insuffisance la plus inquiétante; en dehors de projets de longue durée avec des flux d'aide par habitant très élevés (comme par exemple les projets PBHM, BEVELAC ou SAHA), trop souvent les modèles d'intervention privilégient, souvent par urgence ou nécessité, la résolution de problèmes à court terme (soudure par exemple) en s'attaquant à la vulnérabilité conjoncturelle plus qu'à la vulnérabilité structurelle. C'est aussi à ce niveau qu'apparaissent des déficiences dans l'ancrage des IPP auprès de structures locales pérennes, gage d'une certaine durabilité.
- la prise en compte insuffisante des implications de la durabilité est fréquente; il s'agit principalement du manque de lien fonctionnel (ancrage) avec une institution locale permanente et du financement des coûts récurrents (gestion et entretien des investissements). Un cas est particulièrement illustratif, celui des périmètres irrigués; dans ce cas ce sont généralement les Associations des usagers de l'eau (AUE) qui doivent jouer ce rôle; or il est malheureusement courant de constater qu'une fois « l'aide projet » terminée, les ressources permettant une gestion et un entretien durable des infrastructures ne sont pas mobilisées. Les conséquences en sont clairement montrées dans le cycle de production qui indique, sur un périmètre donné, une croissance (de la productivité et de la production) pendant la période d'investissement suivie d'une décroissance après le décrochage de l'aide ... C'est pourtant une responsabilité acceptable, car souvent il s'agit d'une redevance de 40 à 50 kg de paddy à l'hectare (soit environ 1% de la production), alors que dans de nombreux pays (y compris en Afrique de l'Ouest) la redevance acquittée est de l'ordre de 100 à 120 kg/ha. Un gros travail semble nécessaire au niveau des politiques et des IPP pour faire naître cette responsabilité essentielle des institutions locales dans leur propre développement.

2.32 Il ressort par ailleurs que l'aide alimentaire, en dehors des situations d'urgence, n'obéit pas toujours à des règles claires et uniformes mettant l'accent sur l'établissement de bases pour le développement durable et la lutte contre la vulnérabilité structurelle; elle répond souvent à des demandes très diverses, localement légitimées, mais dont la logique n'apparaît pas toujours comme évidente. L'aide alimentaire est certainement utile mais la question qu'il faut se poser est

comment rendre cette aide plus efficace en termes de développement et de construction d'une base durable dans la lutte contre l'IAV.

2.33 L'impact global des IPP reste mal connu; s'il est certainement faible dans la longue période (la SAN s'est dégradée), les informations manquent car la plupart des IPP ne disposent pas de situation de référence (point de départ) chiffrée, ni de dispositif de suivi d'impact fiable, de sorte que les effets des IPP ne sont pas vraiment appréciés ni dans le temps ni dans l'espace (sauf quelques cas particuliers). Il serait par ailleurs très utile de mieux délimiter les entités géographiques et administratives des interventions (communes notamment) de façon i) à mieux apprécier les impacts; et ii) à mieux impliquer les responsables locaux (communaux, etc.) dans le suivi des IPP.

2.34 Enfin les comportements des « populations bénéficiaires » constituent parfois des limites à l'efficacité durable des interventions. Sans mettre en cause la nécessaire solidarité²⁵ envers les populations démunies, on observe dans certaines situations des comportements socio-culturels qui semblent i) freiner le progrès technique, s'agissant par exemple des nombreux tabous, de la pression sociale, du peu d'enthousiasme manifesté pour l'innovation et le changement, ce qui pourrait fournir des éléments d'explication à la stagnation des rendements et de la production dans certaines régions; ou ii) limiter l'impact de certaines actions, s'agissant de la faiblesse de la solidarité et de l'exclusion progressive de familles ou d'individus d'un milieu social croyant en son avenir. Il faut souligner ici que l'éducation constitue probablement une des meilleures réponses à l'IAV, et la situation dans ce domaine s'est considérablement dégradée depuis une trentaine d'années, même si on observe des améliorations dans la période actuelle qui malheureusement n'auront d'impacts sensibles que dans le long terme.

E. Principales conclusions

2.35 **Enseignements majeurs.** On peut essayer de tirer quelques leçons de cette revue succincte de l'histoire récente du développement rural et de la sécurité alimentaire; il s'agit en effet de trouver des explications à une certaine stagnation de l'offre (ou au moins une capacité insuffisante de réponse) et d'identifier les facteurs positifs ou négatifs dans les politiques et les programmes récents.

2.36 En premier lieu on doit considérer que les aspects techniques, ou le contenu technique des programmes, n'ont qu'une importance toute relative dans la réussite des projets/programmes, même si on peut souhaiter dans certains cas des améliorations dans le contenu des messages de vulgarisation. Certes les connaissances doivent continuer à progresser, mais l'acquis actuel pour améliorer la productivité ou les conditions d'une mise en valeur durable présente un potentiel important d'amélioration des systèmes de production; en d'autres termes *la connaissance technique n'est généralement pas un facteur limitant du succès d'un programme*. A ce titre une vision plus intégrée ou systémique du conseil technique (exploitation, terroir, région, filière, ...) et une approche participative de la R/D et du conseil technique permettraient sans doute une meilleure intégration des technologies améliorées dans les systèmes locaux.

2.37 Les conditions du succès durable dépendent plutôt de facteurs politiques; en particulier *le manque de lisibilité et de permanence dans les objectifs et de cohérence dans les*

²⁵ L'affaiblissement des mécanismes traditionnels de solidarité fut observé, au point d'être parfois limité au cercle familial restreint.

stratégies du Gouvernement peuvent nuire à l'efficacité des programmes en termes de résultats, et surtout à la durabilité dans la croissance. Les changements à l'intérieur même du MAEP (organigramme) peuvent être des facteurs d'instabilité dans l'effort de développement, comme on l'a observé à plusieurs reprises au cours des 30 dernières années. L'impact d'une certaine instabilité dans les structures et dans les objectifs se ressent notamment au niveau de la motivation du personnel de terrain qui a besoin de repères clairs.

2.38 De plus *il faut s'assurer que l'interface entre l'offre de services technico-économiques et la demande paysanne fonctionne bien*. Ce relais a longtemps été assuré par un service public qui, au fur et à mesure des ajustements structurels, a perdu une partie de ses moyens et de sa motivation. Aujourd'hui la tendance est de considérer que le secteur privé, ou au moins des organismes de statut privé (ONG, OP, ...par exemple), doit jouer un rôle important dans la transmission des messages de la politique de développement rural durable; or ce transfert n'a pas été suffisamment préparé et on a observé un vide inquiétant entre la volonté du Gouvernement et l'activité rurale, ainsi que la faiblesse de la capacité de réponse aux besoins paysans.

2.39 Ainsi *les rôles respectifs du secteur public et du secteur privé ne sont pas toujours clairement définis*; c'est une autre facette de la permanence des engagements politiques. L'omniprésence de l'Etat dans les années 75/85 et la volonté actuelle d'un fort désengagement représentent deux cas de figure très différents. L'essentiel réside semble-t-il dans la cohérence entre objectifs dans l'action des services publics d'une part et les ressources durables (notamment budgétaires) mises à la disposition de l'action d'autre part. Trop souvent l'efficacité du service public est limitée par cette divergence entre objectifs et moyens disponibles sur la durée. Par ailleurs *la mobilisation du secteur privé ne se décrète pas*; elle doit être stimulée et orientée dans le cadre de règles claires et admises; c'est une composante très importante de la politique de développement rural; cela pose notamment les questions cruciales de l'information et de la communication d'une part, du respect des règles du marché par le Gouvernement d'autre part.

2.40 La réussite dans la durée d'une politique, ou d'un programme, dépend largement de son *degré de répliation et d'appropriation*, deux notions voisines qui sont aujourd'hui mises en exergue, mais qui dans le passé ont souvent été négligées. La répliation²⁶ signifie l'extension à d'autres régions ou à d'autres groupes, de résultats acquis dans une situation donnée (cas typique du PSSA qui a limité son action à un échelon trop local, mais aussi d'ERI, de SAHA, ...). Par ailleurs l'appropriation par les groupes cibles de thèmes de progrès est sans doute une condition *sine qua non* de la durabilité des résultats ou des impacts d'un projet; *tout changement doit être voulu et non imposé pour durer*. Or ces dimensions ont souvent manqué, au niveau de la conception des programmes comme à celui de la mise en œuvre sur le terrain. En particulier l'appropriation soulève le problème de la capacité de dialogue et de décision dans le paysannat, c'est-à-dire en fait *le problème crucial de la structuration du monde rural et de sa participation*, longtemps négligées. Il est important cependant de souligner les limites de la participation et des projets « répondant à la demande »; en absence d'outils appropriés, trop souvent en effet la « demande » se borne à un univers de court terme et le risque existe de reproduire des modèles sans avenir.

2.41 Il a aussi été question de la nécessaire adaptation des messages de développement ou de progrès au contexte local; trop longtemps par exemple les options de la politique rizicole sont

²⁶ A défaut de mot plus approprié.

restées nationales, globales, alors qu'il y a peu de points communs entre les rizicultures du Lac Alaotra, du Betsileo ou des vallées forestières de la côte Est ...La prise en compte des données de l'environnement local ou régional (dans les domaines physique, environnemental, socio-économique, sociologique, ...), est maintenant considérée comme essentielle pour une meilleure appropriation et pour la durabilité; c'est ce qu'on peut appeler la régionalisation de la politique. Il se trouve par ailleurs qu'en matière de sécurité alimentaire, l'échelon local ou régional, est indispensable autant pour établir le diagnostic que pour élaborer des solutions adaptées. *Ce sont les dimensions de la décentralisation et de la déconcentration qui doivent prévaloir dans tout plan d'action visant à améliorer durablement les conditions de la sécurité alimentaire*, ce qui n'a pas toujours été perçu comme tel.

2.42 Enfin reste le problème majeur des ressources humaines; l'analyse succincte des grands programmes a montré que toujours le succès ou l'échec, à court ou à long terme, dépendait dans une très large mesure de la qualité et de la répartition des ressources humaines, tant au niveau des organes de décision qu'à celui de la mise en œuvre. Qu'il s'agisse des services du secteur public (dans les années 60 à 80), ou des organes de statut privé (des années 90 à la période actuelle), *toute déficience dans les investissements en matière de capacités humaines se répercute inévitablement dans l'impact, et plus encore dans la durée des résultats des programmes*. C'est ce que l'on observe notamment aujourd'hui après une longue période de désinvestissement dans les ressources humaines

2.43 **Déterminants de l'insécurité alimentaire.**²⁷ La situation actuelle a des causes multiples et complexes; on peut essayer de les classer. Pour aller du général au particulier il apparaît que le facteur politique a joué un rôle essentiel dans cette évolution; l'instabilité des gouvernements et le manque de clarté dans les objectifs et l'affectation des ressources, l'insuffisance de la croissance et la mauvaise répartition des fruits de cette croissance (dont le taux annuel s'élève pourtant à 5-7% l'an au cours des dernières années), la croissance démographique non maîtrisée, la dégradation des conditions de sécurité, ont à coup sûr engendré de la précarité, de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire. Les dysfonctionnements des marchés, l'appauvrissement des capacités humaines et la dégradation des services publics de base (santé, éducation, infrastructures,..) ont par ailleurs entraîné une perte de confiance envers les décideurs et aggravé la situation d'insécurité alimentaire dans le pays.

2.44 Les problèmes économiques, et plus particulièrement la croissance insuffisante de la production agricole, sont la cause la plus évidente de l'insécurité alimentaire. Or la production de certaines denrées de base comme le riz, les oléagineux et le sucre, ...n'a pas suivi l'évolution de la demande (et encore moins celle des besoins), et l'équilibre ressources/emplois se fait de plus en plus par le biais d'importations. L'insuffisance des disponibilités locales et de la stabilité des approvisionnements reflètent un certain échec des politiques agricoles et de l'aide au développement rural, marqué par la faible productivité de la riziculture, l'accès limité au crédit et la faible utilisation d'intrants, le niveau d'équipement dérisoire des exploitations agricoles, le blocage des situations foncières dans plusieurs régions, la dégradation des ressources naturelles.

2.45 Enfin les aspects sociaux et humains ne sont pas absents de cette analyse; outre l'appauvrissement qualitatif des ressources humaines, les comportements des populations peuvent constituer parfois des limites à l'efficacité durable des interventions dans le développement rural. On observe en effet des comportements freinant le progrès technique, s'agissant par exemple des

²⁷ Les déterminants techniques de la production sont analysés en détail dans l'annexe 5.

nombreux tabous, de la pression sociale, de la propension à l'assistanat ou du peu d'enthousiasme manifesté pour l'innovation, ...ou limitant l'impact de certains projets, s'agissant alors de la faiblesse de la solidarité et de l'exclusion progressive de familles (endettement) d'un environnement social stable.

2.46 **Les problématiques et les défis.** Il faut se rendre à l'évidence, le constat est inquiétant et la situation particulièrement compliquée:

- les politiques menées depuis plus de trente ans sont un échec en termes de disponibilité et de stabilité; malgré des potentialités reconnues et identifiées la disponibilité par habitant des aliments de base, et particulièrement en riz, en protéines et huiles alimentaires, s'est dégradée; le rendement moyen des rizières ne s'est amélioré qu'en des endroits bien précis; des crises apparaissent épisodiquement; la mise en valeur des ressources agricoles est largement bloquée;
- en termes de stabilité, même échec: des zones restent à la merci d'une mauvaise récolte et le marché joue mal son rôle de régulateur des approvisionnements dans l'espace et dans le temps; des crises de rupture d'approvisionnement apparaissent encore régulièrement;
- enfin, quant à l'accès aux aliments de base et à leur qualité nutritionnelle, la situation n'a fait que s'aggraver; l'IAV a progressé et la malnutrition des groupes vulnérables, notamment des enfants en bas âge, s'est développée.

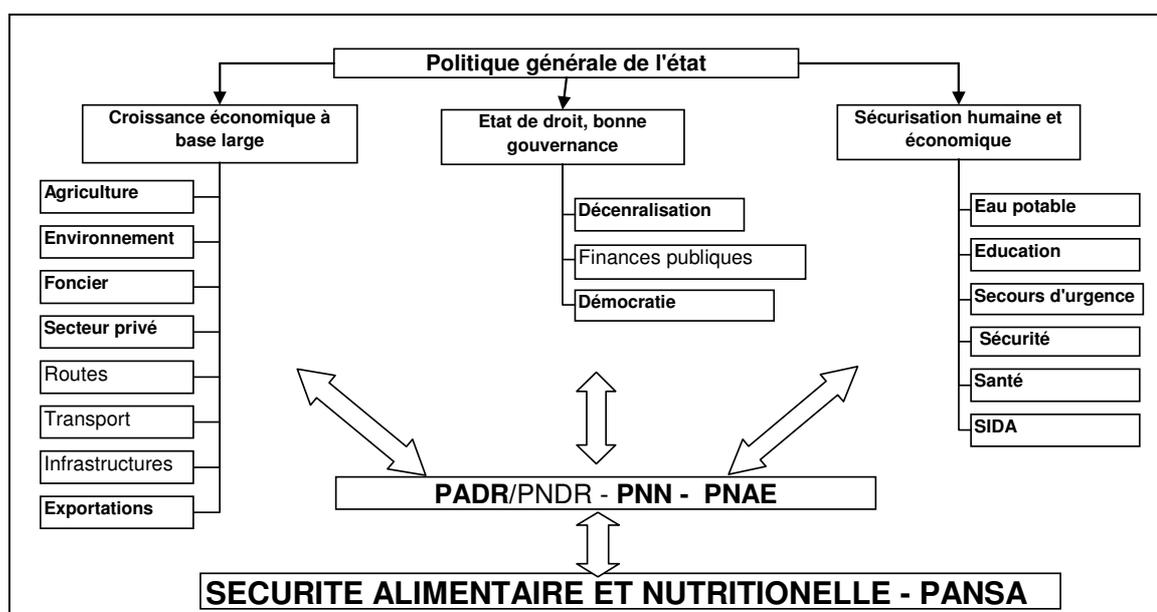
2.47 ***Si les politiques ont été défaillantes, il faut se demander comment en améliorer la définition.*** D'abord il est clair que la plupart des politiques et des programmes concernent à un degré ou à un autre la sécurité alimentaire. Dans ce qui suit, les « autres politiques » seront considérées comme des données; il s'agit notamment de la politique démographique, de la politique des infrastructures de transport, de la politique foncière, de la politique de crédit, des politiques de santé et d'éducation, ...; il ne sera question dans le PANSA que des politiques menées par le MAEP en termes de SAN, et quelquefois de façon marginale des interfaces existant entre la politique du MAEP et les autres politiques (nutrition par exemple).

2.48 D'un autre côté, il n'est pas facile d'isoler la SAN au sein des politiques de développement agricole et rural, et il faut néanmoins éviter le danger de vouloir trop faire et de vouloir régler tous les problèmes sous prétexte qu'ils relèvent de la sécurité alimentaire et/ou de la pauvreté ... Le souci permanent au niveau des propositions sera donc de « coller au plus près » aux réalités de la SAN dans ses quatre dimensions et dans sa diversité au niveau des régions et des groupes sociaux.

2.49 La problématique de base est bien de valoriser au mieux l'existant (ressources, connaissances et acquis des nombreuses expériences) et d'assurer une plus large diffusion des thèmes de progrès en milieu paysan de façon à garantir une augmentation élevée de la production, première condition d'une amélioration sensible de la SAN. ***C'est le temps de la priorité à l'action et aux résultats.*** Le PANSA propose à cet égard des axes stratégiques (dans la conception comme dans les modalités opérationnelles) permettant aux IPP d'être plus efficaces à coût constant.

3. PLAN D'ACTION POUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET NUTRITIONNELLE

3.1 La politique de développement rural en général et le politique de SAN en particulier s'inscrivent dans le cadre d'objectifs clairs et de documents de référence établis au cours de la dernière décennie. Il s'agit d'abord de la réduction de la pauvreté, le DSRP étant la référence pour tous les grands programmes de développement. C'est ensuite la priorité officiellement attribuée au secteur rural et à la réduction de l'IAV; le PNDR (mise à jour du PADR) en sera la référence obligée. Ce sont enfin les grandes options de politique de développement que sont le désengagement de l'Etat et le rôle majeur du marché, la décentralisation et la régionalisation, ainsi que la promotion de partenariats public/privé²⁸ (PPP). Ces lignes de force sont maintenant bien connues, mais les stratégies opérationnelles manquent souvent de cohérence avec les priorités déclarées du Gouvernement.



3.2 **Sécurité alimentaire et développement.** Il est important de souligner que la SAN fait partie de la politique de développement et qu'il faut éviter de centrer la politique de SAN sur les crises et l'urgence. On peut parler de « sécurité active », par opposition à une « sécurité passive » qui ne prendrait des décisions qu'à l'occasion de difficultés conjoncturelles. C'est à ce titre que les propositions contenues dans le PANSA mettront (surtout) l'accent sur les liens entre sécurité alimentaire et développement durable.

3.3 *Le développement engendre la sécurité alimentaire.* Une croissance économique élevée facilite à coup sûr la SAN dans ses quatre dimensions, même si elle ne résout pas tous les problèmes. C'est une condition nécessaire mais pas suffisante: aujourd'hui, la croissance du PIB oscille entre 5 et 7% l'an, mais ne profite pas à tous, et les exclus restent majoritaires. A moyen et long terme elle permet des investissements lourds indispensables (infrastructures de transport,

²⁸ Voir le plan officiel de mobilisation « Madagascar naturellement ».

santé publique, enseignement de base, ...), mais à court terme c'est la croissance de la production agricole, et principalement de la production alimentaire, qui est devenue un impératif.

3.4 La stratégie à long terme doit envisager des processus lourds pour lever les principaux obstacles à une croissance agricole élevée et durable. Il s'agit notamment i) de créer des emplois non agricoles, en milieu urbain (tertiaire, manufactures, tourisme, ...) et en milieu rural (ressources du sous-sol, agro-industries, tourisme, ...); ii) d'assurer la stabilité foncière et réduire la précarité croissante des populations rurales, notamment sur les Hautes Terres; iii) de promouvoir le secteur privé dans son rôle régulateur des approvisionnements (en amont et en aval de la production), en particulier en édictant des règles claires et transparentes, et en évitant les situations de monopole; et iv) de garantir la sécurité des biens et des personnes.

3.5 A court et moyen terme, d'ici à 2015, la croissance de la production alimentaire doit être la première des priorités si l'on veut envisager une SAN durable. Compte tenu des potentialités connues et identifiées, **il s'agit avant tout de viser l'accroissement de la productivité pour les productions de base**, à savoir les céréales (riz et maïs), les tubercules (manioc, patate douce, pomme de terre) et les oléagineux.²⁹

3.6 *La SA moteur et impact du développement agricole.* En effet, au-delà des crises, l'objectif de la SAN est un objectif de développement. Il s'agira notamment de production durable et de substitution à des importations (riz, huiles alimentaires, ...), de développement de zones sous-exploitées (Moyen Ouest, ...), de préservation des ressources, de la promotion de modèles de développement viables au niveau des exploitations. En réalité la sécurité alimentaire ne sera pas abordée comme une politique à court terme, mais au contraire comme une composante de la politique de développement rural à moyen et long terme.

3.7 **Evolution des besoins et perspectives.** Dans le cadre d'hypothèses simples on peut établir des projections permettant d'éclairer les besoins jusqu'en 2015/2020. Si l'on considère une croissance démographique de 2.75% l'an et une structure constante de la ration moyenne,³⁰ on peut estimer les besoins comme suit aux horizons 2010 et 2015.

Estimation des besoins ('000 t)

Année	2010	2015	2020
Riz ³¹	2400	2750	3150
Huile végétale	60	69	79
Sucre	120	137	157

3.8 C'est ainsi que les besoins projetés dans des conditions plutôt conservatoires indiqueraient des déficits importants dans l'hypothèse d'une poursuite des tendances actuelles de

²⁹ Le cas du sucre est très particulier, s'agissant d'un secteur agro-industriel aujourd'hui sinistré; quant aux activités liées aux élevages de cycle court, le problème majeur n'est pas celui de la productivité mais plutôt celui de la rentabilité financière et de leur capacité à concurrencer les produits d'importation.

³⁰ On peut penser, pour le riz par exemple, que des tendances opposées (diminution de la part du riz dans la ration sous l'influence d'une meilleure information pour la diversification et d'une augmentation du prix, et par ailleurs tendance à augmenter la consommation de riz grâce à des approvisionnements plus réguliers) rendent cette hypothèse réaliste.

³¹ A raison de 120 kg/habitant/an pour le riz, 3 kg/habitant/an pour l'huile et 6 kg/habitant/an pour le sucre.

la production. A titre indicatif il s'agirait d'environ 600 000 tonnes de riz,³² 40 000/50 000 tonnes d'huile et 100 000/110 000 tonnes de sucre à l'échéance 2015.

3.9 Contexte institutionnel récent. Comme il a déjà été dit, la sécurité alimentaire concerne de nombreux départements ministériels³³ et à certains niveaux la prise en compte de cette réalité devra se traduire dans la mise en place d'organes de pilotage adéquats. L'élaboration du PANSAs comme nouveau cadre de références trouve logiquement sa place aux côtés de trois autres plans d'action: PNAE, PNAN et PNDR. La complémentarité est claire autant au niveau des cadres de références qu'à celui des programmes de terrain. En période de crise, le Conseil national de secours (CNS) joue assez bien son rôle en assurant une bonne coordination des politiques concernant le développement rural et la lutte contre l'IAV.

3.10 Pendant longtemps le MAEP est resté indépendant et peu intégré aux organes interministériels, en dehors des périodes de crise. Plus récemment des changements sont intervenus: l'élaboration du PADR, puis aujourd'hui celle du PNDR, sont placées sous l'égide de la Primature; l'engagement de Maputo visant à accroître les ressources d'investissement du MAEP à 10% des ressources totales du Gouvernement (le ratio est aux environs de 6% actuellement) est un autre signe d'une meilleure prise en compte des besoins du développement rural; enfin la priorité accordée officiellement à la réduction de l'IAV est aussi une marque de l'interdépendance des politiques.

3.11 Dans la mise en œuvre de la politique de SAN, le MAEP a un rôle essentiel (reconnu d'ailleurs dans la Politique nationale pour l'alimentation et la nutrition), mais son activité et son efficacité sont limitées par un certain nombre de contraintes fortes; il s'agit notamment i) de ressources budgétaires régulières limitées; ii) de ressources humaines disponibles affaiblies depuis une quinzaine d'années; et iii) de la déficience actuelle des structures décentralisées. Une réforme importante est en cours³⁴ avec l'appui de l'Union européenne; elle vise notamment à surmonter les deux dernières contraintes grâce à une meilleure adéquation entre le personnel disponible et les fonctions permanentes du Ministère. Le rôle des structures régionales, principalement DRDR et GTDR (organe consultatif), devrait être particulièrement important dans l'avenir, et notamment dans la mise en œuvre des priorités du PANSAs (voir plus loin).

3.12 La réforme institutionnelle du MAEP (décret N° 2004-037), l'élaboration en cours du PNDR au niveau de la Primature et la réalisation du recensement agricole représentent en 2005 un contexte tout-à-fait favorable pour préciser le contenu de la politique de SAN et pour rechercher plus d'efficacité dans l'aide (IPP) en matière de SAN. L'ambition du PANSAs est de contribuer à ces objectifs. Conformément au souhait du Ministre de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche, le PANSAs sera un cadre de références destiné à mieux prendre en considération la SAN dans l'élaboration des politiques de développement, la sélection et la mise en œuvre plus efficaces des IPP au niveau des zones et des groupes sociaux vulnérables.

3.13 Vision à moyen et long terme. Les références du PANSAs se situent dans une perspective à l'horizon 2015; elles devront bien sûr être actualisées lorsque cela apparaîtra nécessaire. Dans le cadre des contraintes liées aux autres politiques sectorielles (santé, éducation,

³² Voir graphique en fin de texte pour le cas du riz.

³³ En particulier les Ministère de l'agriculture, de l'élevage et la pêche, Ministère de la santé, Ministère de la population et Ministère de l'éducation.

³⁴ Voir Annexe 2.

transport, fiscalité, micro-finance, ...), les objectifs veulent être clairs. Même si les niveaux avancés restent indicatifs, le PANSA vise:

- *un degré d'auto-alimentation proche de 100% pour les denrées de base, l'équilibre offre/demande pouvant s'appuyer sur un commerce extérieur dynamique pour le riz notamment (exportation et importation simultanées); il s'agit d'opérer dans le court et moyen terme un renversement de tendance au niveau de la dégradation continue des consommations moyennes en calories, protides (légumineuses et produits animaux) et lipides (huiles alimentaires en particulier), et d'assurer une croissance annuelle de la production proche de celle de la demande dans le long terme, pour toutes les denrées de base.*
- *une concrétisation des options régionales dans les objectifs de SAN; en effet quels que soient les efforts consentis dans l'amélioration du réseau de transport terrestre, certaines régions resteront enclavées en 2015 et il sera donc nécessaire de définir des politiques régionales de SAN car le marché ne saura pas à lui seul résoudre les problèmes de stabilité des approvisionnements, qu'il s'agisse de zones enclavées ou de groupes sociaux particulièrement vulnérables;*
- *un abaissement, à l'horizon 2015, de 50% des effectifs de personnes vulnérables, particulièrement chez les enfants et les femmes, en mettant en place des opérations très ciblées et en recherchant la plus grande complémentarité possible avec la politique nutritionnelle.*

3.14 **Cohérence et interdépendance des propositions.** Les axes proposés sont des priorités visant à lever les contraintes et les insuffisances identifiées précédemment; ils n'ont pas tous le même poids, mais ils sont largement interdépendants et leur mise en œuvre dans le cadre de la politique de SAN devra s'inscrire dans un ensemble cohérent, largement représenté dans le PNDR. Il s'agit bien d'un cadre de référence et seules les grandes options prioritaires sont mentionnées; selon les cas, des annexes détaillent les propositions et/ou des études plus approfondies sur tel ou tel axe apparaissent nécessaires.

3.15 Si le système productif ne s'adapte pas à la demande, il y a plusieurs raisons majeures se situant au niveau i) des politiques de développement; ii) du marché extérieur qui n'assure pas la régulation entre offre et demande; iii) de l'impact des IPP, notamment en termes de production de riz; et iv) du comportement des producteurs et du comportement des consommateurs. L'interdépendance des mesures est sans ambiguïté, et s'il est nécessaire i) de fixer des règles claires de commercialisation et de favoriser la fluidité des marchés à l'intérieur des régions et entre les régions; ii) de rechercher l'équilibre ressources/emplois au niveau global par l'importation et l'exportation; iii) de promouvoir des productions alternatives et la valorisation des produits locaux; et iv) de lancer des campagnes d'information sur les bienfaits d'une diversification des régimes alimentaires; c'est bien au niveau des IPP et du comportement des producteurs qu'il s'agit d'intervenir rapidement de façon à viser un taux élevé d'auto-alimentation pour les denrées de base en général, et pour le riz en particuliers.

3.16 Logiquement *les propositions concernent en premier lieu les politiques prioritaires et les principaux axes stratégiques de mise en œuvre de la SAN, y compris les* voies pour mieux prendre en considération les implications de la SAN dans les options pour un développement rural accéléré. Beaucoup des propositions dépassent le cadre strict de la SAN et valent aussi pour le

développement agricole et rural; cependant elles ne prétendent pas se substituer aux lignes directrices de la politique nationale de développement rural; elles en sont une composante obligatoire. Six axes politiques prioritaires sont déclinés.

3.17 ***Ensuite les références du PANSА visent la recherche de plus d'efficacité, en termes de SAN, dans l'aide au développement sur le terrain.*** En particulier le but est de mettre en évidence le nécessaire impact des IPP sur le terrain dans l'amélioration des conditions locales de la SAN. Il s'agit alors de priorités liées spécifiquement aux dimensions de la sécurité alimentaire et ayant le plus souvent un caractère régional ou local. Les priorités proposées se situent alors tant au niveau du champ d'action que des modalités opérationnelles des IPP: une douzaine d'axes de programmation (ou axes opérationnels) sont envisagés en liaison directe avec les responsabilités du MAEP.

3.18 **Structure logique du PANSА.** Le tableau de la page suivante indique la structure logique des propositions.

Structure logique des propositions du PANSANSA

Axes politiques prioritaires.	Principaux axes stratégiques	Intervenants	Axes de programmation (ou opérationnels) de la SAN (axes spécifiques pour le MAEP)	Impact attendu			
				Di	Ac	St	Nu
Développer une politique de régionalisation de la production agricole	✓ Intégration de la SAN dans les Plans de développement régionaux et leur financement	<i>Décentralis. Finances</i>	✓ Régionaliser la programmation et du financement des investissements agricoles	x	x		
	✓ Ancrage des IPP auprès des institutions locales permanentes	MAEP		x			
	✓ Promouvoir les complémentarités interrégionales	<i>EPP Intérieur</i>	✓ 1. Renforcer les pôles nationaux et régionaux de production rizicole	x		x	
	✓ Désenclavement des zones de production	MTTP	✓ 2. Sécuriser la production des denrées de base	x	x	x	
	✓ Promouvoir la sécurité des personnes et des biens		✓ 3. Accompagner les mouvements migratoires interrégionaux				
Renforcer les services d'appui technico-économiques aux producteurs agricoles	✓ Intensification des systèmes de production et des filières agricoles (croissance de la production des denrées de base)	MAEP MERS	✓ 4. Promouvoir des services agricoles durables (CSA), y compris:	x	x	x	x
	✓ Diversification des systèmes de production agricoles (végétales, animales, piscicoles, horticoles, ...)		✓ la R/D paysanne				
	✓ Amélioration de la capacité de résistance des systèmes d'exploitation aux chocs externes et internes		✓ le service conseil technique				
	✓ Ciblage concerté de la recherche agricole publique et privée sur les priorités de la SAN		✓ l'approvisionnement en semences améliorées, intrants, petits équipements etc.				
Renforcer les ressources humaines à tous les niveaux	✓ Renforcer les ressources humaines des services d'appui	<i>MERS MAEP</i>	✓ 5. Professionnalisation paysanne et des services d'appui:	x		x	
	✓ Professionnalisation paysanne		✓ la formation continue (en techniques, gestion, ...)	x	x	x	x
	✓ Promotion de l'éducation nutritionnelle et de la diversification de l'alimentation (formelle et informelle)		✓ Relancer de l'enseignement technique et professionnel				x
Régulariser les marchés de denrées alimentaires	✓ Mise en œuvre d'une politique cohérente d'import-export	<i>Commerce Intérieur MTTP MAEP</i>	✓ Assurer une fiscalité simplifiée/stable et la transparence des échanges			x	
	✓ Promouvoir la fluidité des échanges intérieurs		✓ Améliorer la sécurité et les infrastructures routières, de marché,...	x	x	x	
	✓ Stabiliser les approvisionnements au niveau local		✓ 7. Promouvoir la stabilisation des approvisionnements au niveau local (greniers villageois)	x	x	x	
	✓ Promouvoir l'intégration des filières		✓ 8. Réduction des pertes post-récolte (transformation, stockage)	x		x	
Garantir l'accès alimentaire aux plus vulnérables	✓ Promouvoir une aide alimentaire structurelle comme outil de développement économique.	MAEP	✓ 9. Promouvoir et financer une politique claire d'aide alimentaire (et nutritionnelle)	x	x		x
	✓ Améliorer la prévention et la gestion des crises alimentaires	<i>CNS/SIRSA</i>	✓ Mettre en place des réserves financières pour les interventions d'urgence	x	x		x
	✓ Cibler les appuis alimentaires suivant les spécificités des zones et des groupes sociaux vulnérables	ONN	✓ 10. Promouvoir la diversification des activités rurales et des revenus		x	x	x
Promouvoir une politique de l'information et de suivi d'impact	✓ Harmoniser les dispositifs de collecte, de traitement et de diffusion de l'information	<i>EPP MAEP</i>	✓ 11. Harmoniser et consolider les différents dispositifs de collecte et de traitement des informations de la SAN	x	x	x	x
	✓ Mettre en place un dispositif unifié d'évaluation d'impact en termes de SAN		✓ 12. Assurer un suivi coordonné de l'impact des IPP en termes de SAN	x	x	x	x
	✓ Diffusion de l'information alimentaire et nutritionnelle par les mass média.	Information	✓ Mettre en place d'une cellule d'information du public en matière de SAN	x	x	x	x

Axe politique N°1. Développer une politique de régionalisation de la production agricole

3.19 La prise en compte de la politique de régionalisation, en particulier la promotion de pôles intégrés de croissance (PIC),³⁵ la réforme institutionnelle du MAEP et la préparation du PNDR sont des occasions favorables pour enfin mettre en place une vraie régionalisation de la politique de SAN. Le fondement essentiel de la régionalisation est d'assurer une meilleure allocation des ressources rares (notamment ressources humaines et ressources financières régulières) en fonction des potentialités de production, des besoins spécifiques locaux et des capacités de réaction des opérateurs. Il ne s'agit pas de privilégier une catégorie d'acteurs (ou une région) par rapport à une autre, mais de différencier les politiques et l'allocation des ressources selon les régions.

3.20 **Dynamiques de développement.** Au plan zonal, les stratégies et les allocations de ressources selon les potentialités agricoles à moyen et long terme pourraient être basées sur les catégories suivantes de zones d'intervention:

- (i) *les pôles nationaux de surplus alimentaires* (Lac Alaotra, Vakinankaratra, Itasy, ...);
- (ii) *les pôles régionaux de surplus alimentaires* (Boina, certains districts de Sofia, Haut Mandrare, Andapa, Bas Mangoky/Manombo, Fénérive Est/Vavatenina, ...);
- (iii) *les zones d'auto-subsistance* (région du Betsileo, districts de l'Ouest, ...);
- (iv) *les zones particulièrement vulnérables* (Androy, districts forestiers, ...);
- (v) *les zones à fort potentiel et faiblement peuplées* (Bongolava, district d'Ikalamavony, ...);
- (vi) *les zones périurbaines*, où les problèmes de SAN sont particulièrement aigus.

3.21 Autant de situations qui réclament des politiques spécifiques en matière de SAN: l'essentiel est de considérer (notamment au MAEP) que l'élaboration des politiques et en particulier des interventions bénéficiant d'aide extérieure qui doivent explicitement prendre en considération la dimension régionale.

3.22 *Pôles nationaux de surplus alimentaires:* il s'agit de valoriser de longues périodes d'investissement ayant abouti à une certaine densification du tissu socio-économique et à l'émergence d'opérateurs ayant une vision du développement à moyen et long terme; les infrastructures y sont assez bien développées et la production alimentaire est, beaucoup plus qu'ailleurs, destinée au marché. Le milieu est particulièrement réceptif à l'innovation et les stratégies d'appui doivent en faciliter le développement durable, notamment par la promotion de systèmes de productions performants et durables (i.e. nouvelles variétés de riz, SDCV) le développement du crédit et de la petite mécanisation et l'appui au renforcement des organisations paysannes, y compris aux chambres d'agriculture.

³⁵ Appuyée par la Banque mondiale dans le cas des trois premiers pôles de Nosy Bé, Antananarivo et Tolagnaro.

3.23 *Pôles régionaux de surplus alimentaires*: l'éloignement des grands axes de transport ou des grands marchés de consommation, ainsi que la dimension des excédents, font que ces pôles ne peuvent pas jouer le même rôle que les précédents; c'est cependant largement au niveau de ces pôles régionaux, que se fera la croissance de la production alimentaire au-delà de la croissance démographique. Les politiques seront voisines des précédentes mais devront s'adapter en consacrant plus de ressources au renforcement des organisations paysannes et à la structuration des filières (production, transformation, stockage, mise sur le marché, ...). Ces pôles régionaux devraient, pour une période de 10 à 15 ans, contribuer à l'amélioration des conditions de la SAN dans un certain nombre de districts, à définir au cas par cas.

3.24 *Zones d'autosubsistance*: il s'agit probablement des régions les plus difficiles alors que pendant longtemps certaines d'entre elles ont été considérées comme des zones à forte potentialité; c'est le cas par exemple des régions de la Haute Matsiatra et de l'Amoron'i Mania. Les conditions de la croissance connaissent ici de lourds handicaps; la densité démographique est élevée et la pression sur les sols agricoles est très forte et la production agricole principalement orientée vers l'autosubsistance (riz et tubercules). L'innovation semble largement contrariée par le souci de minimiser les risques dans la stratégie paysanne. Ainsi les politiques devraient privilégier la diversification dès lors qu'elle n'entre pas en concurrence avec les productions d'autosubsistance, notamment par la promotion des élevages à cycle court, de la pisciculture, de l'apiculture, des productions de légumes de contre-saison et de fruits, etc. Il existe des modèles d'intensification de la riziculture (notamment micro-hydraulique associée au SRI) mais les expériences récentes semblent indiquer que, même si le niveau d'adoption de l'ensemble de systèmes proposés reste encore très faible, certaines pratiques (repiquage de plants jeunes par exemple) ont été largement intégrés dans les systèmes d'exploitation. Une phase préalable de décongestion (par exemple grâce à des migrations accompagnées) et de structuration des organisations paysannes pourraient s'avérer nécessaire au cours des 10 à 15 ans à venir.

3.25 *Zones très défavorisées*: ce sont des zones où les potentialités sont sévèrement limitées par des conditions agro-écologiques défavorables et une densité démographique relativement élevée; le développement y est d'autant plus difficile que les comportements paysans sont fortement affectés par la faiblesse des capacités humaines, ainsi que par la pression sociale et ses rites. Les politiques devraient mettre en avant l'amélioration des conditions de vie (désenclavement, eau potable, ...), une certaine diversification agricole adaptée aux conditions locales (cas de l'Androy ou du corridor forestier), la promotion d'une aide alimentaire orientée notamment vers la consolidation des ressources, la création durable d'activités rurales agricoles à haute valeur ajoutée.

3.26 *Zones à fort potentiel et faiblement peuplées*: ces zones existent, même si elles tendent à se restreindre; leur mise en valeur pourrait permettre au niveau des régions i) d'accroître sensiblement la production alimentaire commercialisée; et ii) de diminuer la pression sur les sols agricoles dans des zones à partir desquelles la migration serait facilitée et accompagnée. C'est la situation bien connue des districts du Moyen Ouest (Tsiroanomandidy, Mandoto, Ikalamavony, ...) relativement proches de districts fortement peuplés et où le développement semble bloqué.

3.27 *Zones urbaines et péri-urbaines*: du fait de leur avantage comparatif, notamment pour les produits horticoles périssables à haute valeur ajoutée, ces zones contribuent à la sécurité alimentaire et surtout nutritionnelle, ainsi qu'aux revenus des populations urbaines vulnérables. La promotion de l'agriculture urbaine et périurbaine pour la SAN requiert: (i) la sécurisation des terres, par l'intégration des terres agricoles dans les plans d'aménagement urbains et de l'accès

des utilisateurs au foncier (guichets fonciers); (ii) l'aménagement et la mise en valeur de ces zones, notamment par le drainage et l'irrigation; (iii) l'accès au conseil technico-économique et la professionnalisation des horticulteurs urbains; (iv) l'appui à l'organisation des filières maraîchères, y compris en amont (intrants) et en aval (commercialisation, transformation) de la production; et (v) la labellisation des produits horticoles de qualité.

3.28 **Rôle des structures régionales.** Le découpage précédent, basé sur les potentialités et les contraintes au développement, doit être combiné avec le découpage administratif (région, district, commune) de façon à préciser le rôle et les responsabilités des structures régionales et locales. En particulier les 22 régions seront étroitement associées à la mise en œuvre des axes opérationnels décrits plus loin, s'agissant notamment de la prise en compte des plans de développement régionaux (PDR), du rôle consultatif des GTDR et des fonctions régaliennes des DRDR; les districts devraient avoir un rôle central au niveau du dispositif de conseils auprès du monde paysan; enfin les communes sont considérées comme les unités de base pour le diagnostic et les opérations de développement.³⁶

Axe de programmation N°1. Renforcer les pôles nationaux et régionaux de production rizicole³⁷

3.29 Il s'agit d'aider le Gouvernement à régler une fois pour toutes (à l'horizon 2015 par exemple) un problème qui pollue régulièrement le climat social et politique. Plusieurs études récentes ont permis de fournir de nouveaux éclairages sur la filière riz. La problématique est claire: depuis une trentaine d'années la production de riz augmente de l'ordre de 1.1% par an quand la demande s'accroît d'au moins 2.5% l'an, alors que la riziculture malgache recèle d'un fort potentiel d'intensification, reconnu par tous les observateurs.

3.30 Il s'agit d'assurer une offre s'adaptant à une demande croissante de l'ordre de 2.5% l'an. Cet objectif devrait être atteint vers 2010, au plus tard en 2015: pour cela, il est impératif d'adapter la politique et les IPP aux potentialités et aux capacités de réponse régionales.

3.31 C'est au niveau de ces pôles que doivent être facilitées l'émergence et la promotion d'exploitations modernisées, voire modernes, qui représentent l'avenir, et qui en aucun cas ne doivent souffrir d'un quelconque tabou; les surplus agricoles, et à fortiori alimentaires, sont engendrés plus facilement au niveau d'exploitations stables orientées vers le marché qu'à celui des petites exploitations dont l'objectif premier est l'auto-subsistance. La croissance soutenue de la production rizicole est une des clés de la SAN; une meilleure répartition des disponibilités est toujours plus aisée en cas d'abondance. Les deux axes de programmation SAN spécifiques au MAEP sont:³⁸

1. Assurer un saut décisif pour la production nationale de l'ordre de 200 000 tonnes de paddy³⁹

3.32 Le « saut décisif » serait obtenu en montrant sur la durée un engagement politique fort et en mobilisant les ressources et les IPP sur trois priorités stratégiques.

³⁶ Voir Chapitre 4.

³⁷ Voir aussi Annexe 5.

³⁸ Sans qu'il y ait une hiérarchie indiquée dans la présentation.

³⁹ Voir notamment l'Annexe 5 pour les choix technologiques appropriés.

- encourager les innovations technologiques sur les périmètres du Lac Alaotra ne bénéficiant pas de la maîtrise de l'eau (environ 60 000 à 70 000 ha) ainsi que sur certains périmètres côtiers; les nouvelles variétés (SEBOTA, d'origine brésilienne) autorisent des accroissements stables de rendement moyen de 1 à 1.5 tonnes/ha, selon la fertilisation¹; un objectif de 100 000 tonnes supplémentaires en 5/6 ans semble réaliste, et 150 000 tonnes en 2015; s'adressant à des producteurs largement engagés vers le marché, les innovations sont assez facilement;
- mener une campagne de promotion et d'extension du riz pluvial dans les régions du Moyen Ouest; s'agissant des producteurs déjà installés, une telle campagne devrait être accompagnée de travaux de désenclavement, d'accès amélioré aux services techniques, semences et crédits, de contrats de production à mettre en place avec les opérateurs commerçants; un objectif de 40 000/50 000 tonnes en 5/6 ans paraît assez réaliste aussi;
- mener une campagne d'intensification au niveau des pôles régionaux de surplus alimentaires, là où les producteurs sont déjà orientés vers la mise en marché (et non pas vers l'autosubsistance); les conditions de réussite sont probablement liées à une facilité d'accès à un conseil technique rapproché, aux intrants et au crédit d'une part, mais également à l'entretien des infrastructures et au fonctionnement clair du marché d'autre part; on peut espérer raisonnablement une augmentation de production de l'ordre de 40 000/50 000 tonnes à l'horizon 2015.

2. Doubler le taux actuel de croissance de la disponibilité nationale de riz (en tendance), c'est-à-dire passer de 1.1 à 2.2 % par an.

3.33 La poursuite d'une croissance vers un taux élevé d'auto approvisionnement relève de la combinaison de plusieurs stratégies: encouragement à diversifier l'alimentation, régulation par le commerce extérieur (importation et exportation), promotion inlassable de la maîtrise de l'eau (y compris l'entretien des infrastructures) et des techniques d'intensification (SRA, SRI, SDCV, ...) sur les périmètres traditionnels et au niveau des pôles régionaux de surplus. De plus le développement du stockage local, l'amélioration des techniques de transformation¹ et de la lutte contre les pertes post-récolte (10 à 15% selon certaines statistiques), pourraient augmenter sensiblement les disponibilités alimentaires nettes.

3.34 Au-delà des autres politiques déjà évoquées, les conditions de réussite de telles stratégies résident sans doute i) dans la stabilité des prix sur le marché intérieur à un niveau rémunérateur pour le producteur et aussi peu pénalisant que possible pour le consommateur urbain; ii) dans la modulation de la taxation sur le riz importé de façon à aider cette stabilité; iii) dans la promotion de l'exportation; iv) la détaxation des intrants pour en dynamiser l'utilisation; et bien sûr v) dans la réhabilitation et l'entretien durable des infrastructures sur les périmètres bénéficiant d'une bonne maîtrise de l'eau.

Axe de programmation N°2. Sécuriser la production des denrées de base⁴⁰

3.35 En dehors du riz omniprésent, un objectif réaliste doit être de sécuriser les approvisionnements en maïs, manioc, patate douce, pomme de terre et huiles alimentaires; il s'agit des denrées de base susceptibles de se substituer partiellement au riz et de constituer des calories moins coûteuses à produire. Il s'agit par ailleurs de denrées qui jouent un rôle clé dans l'alimentation des groupes vulnérables et pour lesquelles un taux élevé d'auto approvisionnement (voire l'autosuffisance) peut être un objectif à l'horizon 2015.

- ***Produire et utiliser des semences/boutures de qualité.*** La production semencière a largement concentré ses efforts sur la production de semences de riz, alors que les autres denrées de base, excepté le maïs, n'ont que très faiblement bénéficié des avancées réalisées par la recherche. Une des questions fondamentales à résoudre est de savoir « *quel type de semences et pour qui?* ». A cette question, deux types de stratégies complémentaires⁴¹ peuvent être combinées, à savoir: (i) la production de *semences commerciales* (filière commerciale privée) principalement pour la production de semences de riz, maïs et d'autres filières spécialisées¹ destinés aux systèmes d'exploitation de type commerciaux¹, et (ii) la production de « *semences paysannes de haute qualité* » destinées principalement aux systèmes de production à excédent commercialisé faible ou nul.
- ***Faciliter l'accès aux engrais et autres intrants.*** La question du niveau de consommation des engrais à Madagascar est essentielle dans la recherche d'une augmentation de la productivité de la terre et du travail, mais il existe beaucoup de facteurs bloquants. Si on veut améliorer l'adoption des engrais chimiques on devra agir simultanément sur: (i) les synergies de la fumure organique (fumiers, pailles, jachères, ...) et de la fertilisation minérale adaptée (NP, urée, etc.); (ii) l'utilisation de systèmes de production répondant mieux à l'application de fumure minérale; (iii) l'amélioration du ratio coût/avantage qui se traduirait par une meilleure rentabilité des intrants pour les producteurs; (iv) l'amélioration de l'information et des connaissances des utilisateurs (type de fertilisants, quantités, périodes, sol/cultures, etc.), y compris la levée des blocages psychologiques; et (v) l'amélioration de la disponibilité physique et économique (micro crédit, fiscalité avantageuse) des fertilisants auprès des utilisateurs.
- ***Promouvoir l'utilisation des petits équipements de production*** (semoirs, sarcleuses, etc) et de transformation (batteuses, décortiqueuses, etc.)
- ***Promouvoir les systèmes de culture en SDCV.*** Outre l'intensification des systèmes traditionnels de production, le développement des techniques de semis direct sur couverture végétale (SDCV), constitue une révolution agricole émergente pour le paysannat malgache. A ce titre, les systèmes actuellement en pré-diffusion, notamment pour (i) l'intensification de l'exploitation durable des terres de tanety dans les grandes zones agro-écologiques et en fonction des conditions pédo-climatiques; (ii) l'intensification de l'exploitation des bas-fonds

⁴⁰ Voir Annexe 5.

⁴¹ Dans le cadre de la sécurisation des denrées de base pour la SAN, le PANSA met l'accent sur la seconde stratégie.

drainés avec des rotations de légumineuses combinés au riz pluvial de contre-saison et (iii) l'utilisation de variétés de riz à cycle court avec la possibilité d'exploitation d'un second cycle.

- ***Mettre en place une politique réaliste de production oléagineuse***, avec deux composantes de base: l'arachide d'une part, les autres oléagineux (graines de coton, palme, soja,..) d'autre part. Au plan agricole le potentiel existe, autant dans l'extension des surfaces (arachides et coton) que dans l'amélioration des rendements. Le réalisme exige que soient menées de concert i) une politique de production, basée principalement sur la reconstitution du stock semencier pour l'arachide, à développer dans les zones favorables et ayant une bonne expérience (sud-ouest, moyen ouest, nord-ouest); ii) une politique industrielle, privilégiant un nombre limité d'huileries industrielles et la mise en place de mini-huileries semi-industrielles; et iii) une politique commerciale dynamisante, rendant la production d'arachides attrayante pour le producteur et le transformateur.

Axe de programmation N°3. Accompagner les mouvements migratoires interrégionaux

3.36 Il s'agit d'une priorité qui peut se retrouver dans le cadre d'autres axes politiques: encourager la mise en valeur de zones sous-exploitées (para. 3.22) en vue i) de créer des emplois, et ii) de décongestionner des régions surpeuplées et souvent voisines (para. 3.24). C'est le cas des zones centre et sud des Hautes Terres et du large Moyen Ouest (Tsiroanomandidy, Mandoto, Ikalamavony). Les régions doivent bien sur être impliquées, mais il s'agit d'options politiques lourdes nécessitant un fort engagement politique au niveau central.

3.37 C'est donc aussi une composante du renforcement de la sécurité alimentaire qui vise une meilleure adéquation entre les ressources et les besoins. Une stratégie d'accompagnement des migrants pourrait notamment s'articuler autour d'appuis:

- à l'information sur les perspectives des zones d'accueil potentielles et sur les services d'appui proposés (services sociaux, économiques, qui pourraient être développés en lien avec la migration);
- à la formation professionnelle dans les zones de forte émigration (zones de départ);
- au développement d'infrastructures socio-économiques adaptées dans les zones susceptibles d'accueillir des migrants (désenclavement, eau potable ...);
- à l'installation et à la sécurisation foncière dans les zones d'immigration rurale;
- à la mise en place de services techniques d'appui ciblés.

Axe politique N°2. Renforcer les services d'appui aux producteurs agricoles

3.38 En matière de capitalisation et de transmission des connaissances et/ou des messages techniques en direction du monde paysan, on constate à la fois un vide officiel dans la doctrine et une prolifération d'initiatives au niveau des IPP. Les besoins en services technico-économiques (*information, conseil, recherche-développement, appui aux OP, formation*) et d'accès aux approvisionnements (*semences, intrants agricole et d'élevage, matériels/équipements*) et aux crédits sont considérables. Il est estimé que la situation est tout-à-fait propice pour promouvoir un dispositif harmonisé de conseil agricole susceptible de devenir un élément-clé de la politique de SAN et d'assurer une impulsion vers une plus large diffusion, et vers l'adoption, du progrès technique. L'idée est de développer une structure, appropriée par les partenaires, ayant des fonctions précises au niveau du district (*ou d'une grappe de communes*). Gérée par l'ensemble des partenaires au développement, le statut de cette structure et son financement resteraient flexibles et liés aux spécificités des conditions locales.

3.39 L'analyse du processus d'appui-conseil agricole révèle l'absence d'interface entre les fonctions régaliennes des DRDR, la R/D et les organisations paysannes à la base, en vue de répondre à la demande organisée des paysans. Le rôle et les fonctions de cette interface seraient de (i) fournir un cadre d'appui spécifique et coordonné aux intervenants/appuis; (ii) constituer un centre de référence tant au niveau de l'information que du renforcement des capacités humaines/techniques; (iii) capitaliser les acquis adaptés aux conditions locales; (iv) maintenir un point d'injection d'options techniques potentielles; et (v) assurer un suivi-évaluation participatif.

Axe de programmation N° 4: Promouvoir des services agricoles durables par les Centres de services agricoles⁴² (CSA)

3.40 La mise en pratique de cette approche dans le contexte de l'agriculture malgache suggère l'établissement de Centre de services agricoles (CSA) au niveau des districts¹, en vue d'établir l'interface qui fait défaut. L'approche repose sur deux axes stratégiques (i) harmoniser l'offre de services au niveau des CSA; et (ii) structurer/organiser la demande de services agricoles, y compris, la mise en place de relais. Le CSA constituerait un socle permanent et autonome de références (information/formation) et d'appui technique pour les producteurs agricoles.

3.41 Les principaux rôles des CSA sont de: (i) constituer un relais technico-économique (point de référence pérenne au niveau des districts), (ii) assurer la capitalisation des acquis techniques et économiques, (iii) dynamiser et renforcer la liaison entre la demande⁴³ paysanne et l'offre des partenaires et prestataires de services (i.e. les services d'approvisionnement des intrants/équipements, etc.), (iv) assurer la diffusion des informations, (iv) assurer l'appui et le suivi technico-économique des investissements et prestations de services agricoles/ruraux. En outre, le CSA facilitera le renforcement de la structuration des OPA, la mise en œuvre de la R/D

⁴² Voir Annexe 4.

⁴³ L'augmentation de la productivité paysanne requiert l'intégration coordonnée des services d'appui: ainsi les services de gestion de l'eau ne génèrent qu'un faible impact sur la productivité, si l'accès aux autres facteurs d'intensification (semences, intrants, conseils agricoles, etc.) n'est pas assuré simultanément.

paysanne, la multiplication paysanne des semences améliorées (GPS),⁴⁴ l'organisation de l'approvisionnement en intrants et la professionnalisation paysanne par l'organisation de la formation formelle et informelle aux différents niveaux.

3.42 Pratiquement, le CSA sera constitué par une équipe de 4–6 techniciens de haute qualité qui formeront un relais permanent capable d'assurer la continuité des services d'appui agricoles aux OP, y compris l'accès équitable des plus vulnérables. A cette fin, le CSA travaillera avec divers prestataires de services spécialisés (ONG, etc.) et disposera de différents 'outils' satellitaires (réseau de R/D paysan,⁴⁵ centre de formation, etc.), dimensionnés en fonction des besoins locaux et des moyens financiers disponibles.

3.43 Cette approche présente les avantages de: (i) une solution flexible et adaptable à l'évolution des conditions locales, (ii) l'intégration et la responsabilisation de tous les acteurs du développement rural local dans le processus décisionnel participatif, (iii) la prestation efficiente des services d'intérêt général (SAN, etc.) sur la base de la demande organisée et « contrôlée » par les bénéficiaires. (iv) la promotion d'une évolution institutionnelle des services et de leur financement dans le temps suivant l'évolution des demandes/besoins.

3.44 **Statut du CSA.** Le statut et le dimensionnement ne seront pas nécessairement les mêmes partout en fonction des réalités locales. Bien que d'autres options potentielles existent, l'EPIC à gestion autonome apparaît comme l'option la plus attrayante permettant une flexibilité pour assurer le service commun et des opérations commerciales. On peut également envisager la mise en place rapide de CSA de statut privé ou associatif dans certaines régions particulièrement dynamiques (Lac Alaotra, etc.), alors que le service public (MAEP) restera plus fortement impliqué dans certaines zones enclavées et peu dynamiques.

3.45 **Le financement des CSA** s'effectuera suivant une grille de financement adaptée aux conditions locales, acceptée par les différents partenaires de la plateforme au niveau du district et sera ajustée dans le temps. Initialement les CSA seront supportés principalement par les pouvoirs publics et/ou par les projets de développement local, mais la quote-part des OPA et du secteur privé devrait augmenter graduellement, en fonction du développement économique du secteur. Outre la réhabilitation d'infrastructures de base au niveau district, en première approche le budget de fonctionnement annuel moyen d'un CSA serait de 200 millions FMG/an). Si l'on considère qu'en moyenne chaque district comprend 7500 ménages, le coût annuel de base du CSA représente environ 15–20 kg de paddy par ménage. Ainsi, la flexibilité permettra de s'adapter aux besoins et aux moyens disponibles tout en assurant la continuité des services de base. Ce financement de base pourrait être complété, suivant les besoins, par la promotion d'actions spécifiques de R/D paysanne, de démonstrations, de formation professionnelle, de multiplication de matériel végétal, etc., financé d'une part par les projets d'appui et/ou fonds de développement régional compétitif, par le secteur privé et/ou les organisations paysannes.

⁴⁴ En liaison avec l'organisation de la production des semences améliorées de base au niveau régional (voir détails dans la note semences).

⁴⁵ Appuyées par les stations/centres de recherche régionales publiques (FOFIFA, etc.) et privées (TAFa, etc.).

Axe politique N°3. Renforcer les capacités humaines à tous les niveaux

3.46 La situation du personnel du MAEP, et plus généralement celle des ressources humaines des organismes, publics ou privés, œuvrant dans le développement rural s'est progressivement dégradée depuis une quinzaine d'années. Elle est marquée i) par un vieillissement (en 2003 on considérait que près de 50% du personnel avait plus de 50 ans), le recrutement et la formation ayant été très ralentis; ii) par une mauvaise distribution, plus de 25% des agents du MAEP par exemple étaient dans les services centraux en 2003; iii) par une inadéquation des compétences aux nouvelles fonctions mises en œuvre depuis la fin du PNVA notamment, et dans le cadre de la nouvelle doctrine plus libérale; et iv) par une faible motivation, due notamment à la médiocrité des salaires et des budgets de fonctionnement dans le secteur public. Une telle situation nuit non seulement à l'efficacité dans la gestion courante mais aussi à la capacité d'absorption des investissements dans le domaine du développement rural et de la SAN. Une profonde réforme s'est donc engagée pour remédier à ces handicaps; elle a été préparée avec l'appui de l'UE qui finance aujourd'hui sa mise en œuvre.⁴⁶

3.47 Cette réforme, absolument nécessaire, vise i) à réduire le personnel permanent, à un niveau compatible avec les ressources budgétaires régulières,⁴⁷ en prévoyant ultérieurement des augmentations salariales; ii) à redéployer le personnel en direction des régions, ne serait-ce que pour donner vie à la décentralisation et à la régionalisation des stratégies de développement; et iii) à renforcer les ressources humaines existantes dans leurs compétences. Pour réussir une telle réforme doit être accompagnée d'une relance hardie des dispositifs de formation technique, publics et privés, ce qui ne semble pas encore acquis.

3.48 Cette question du renforcement des ressources humaines à tous les niveaux, dans les secteurs publics et privés, est à ce point cruciale que les réponses en incombent à la fois aux pouvoirs publics (axe politique) et aux IPP sur le terrain (axes opérationnels). C'est en particulier l'ensemble de l'enseignement agricole, professionnel et technique, qui devrait être relancé au niveau national et au niveau des régions, voire des districts. A Madagascar l'éducation de base des jeunes ruraux a fortement régressé alors que la formation professionnelle agricole n'a fait l'objet d'aucune action publique significative; l'effort a longtemps été placé sur la formation de fonctionnaires d'encadrement dont une grande partie s'oriente ensuite vers d'autres secteurs.

3.49 En attendant que les systèmes de formation technique et professionnelle assurent le renouvellement et l'enrichissement des personnels, et dans le cadre du processus de transformation que traverse le MAEP, il est impératif que les IPP intègrent systématiquement une composante de formation et appuient le renforcement des dispositifs de formation (publics ou privés) établis dans la zone d'intervention. Un tel renforcement vise plus particulièrement les organisations paysannes et le personnel d'appui de proximité. Il semble que ce soit une condition pour l'efficacité des IPP et notamment en termes d'amélioration de la SAN.

3.50 Il s'agit maintenant de formaliser et d'organiser la formation adaptée, tant pour le personnel des services publics que pour celui des organismes de statut privé (Organisations paysannes, Chambres d'agriculture, ONG, ...), destinés à prendre en charge de nombreuses

⁴⁶ Voir Annexe 2.

⁴⁷ Près de 2000 départs sont prévus au cours des années 2004 et 2005.

fonctions du développement rural et de la politique de SAN. A cet égard des profils de compétence devraient être élaborés en fonction des besoins rencontrés sur le terrain. De même le déroulement des carrières et les rémunérations dans le secteur public devraient être rendus plus attrayants et partiellement liés aux performances, notamment à la faveur de l'augmentation prévue des ressources affectées au MAEP.

3.51 Au-delà des politiques relevant d'autres ministères (enseignement technique et professionnel, ...) ou des stratégies débordant le cadre de la SAN (réforme en cours au sein du MAEP, formation continue et professionnalisation paysanne,...), deux axes axe prioritaire de programmation du PANSA relèvent des stratégies du MAEP.

Axe de programmation N°5: Professionnalisation paysanne et des services techniques d'appui

3.52 Les besoins sont immenses et il est impératif d'investir fortement dans la formation de base si l'on ne veut pas compromettre les chances d'atteindre les objectifs de sécurité alimentaire. Si l'accès des jeunes ruraux à l'éducation primaire reste assez satisfaisant, la déperdition en cours de cycle est très élevée et beaucoup d'enfants retournent à l'analphabétisme, pierre d'achoppement du progrès en développement rural. Au-delà du cycle primaire le paysage éducatif n'est guère favorable à l'épanouissement de la jeunesse rurale; les établissements publics à vocation diplômante sont rares et peu performants; les centres privés, confessionnels (au nombre de 70) ou non, apparaissent plus opérationnels malgré la grande disparité dans les formations dispensées.

3.53 Les enjeux de l'éducation et de la formation dans le monde rural ont été longtemps sous-estimés dans les programmes de développement rural, et il temps de réagir, ne serait-ce pour que i) les organisations paysannes et professionnelles puissent jouer leur rôle d'appui et de représentativité; et ii) les paysans adoptent les innovations techniques nécessaires pour l'accroissement de la productivité et la préservation des ressources naturelles.

3.54 A coté de l'enseignement général, la promotion de l'enseignement technique et professionnel constitue une priorité pour d'une part renforcer le cadre technique d'appui mais surtout professionnaliser la jeunesse paysanne. De plus, l'intégration de l'éducation informelle (alphabétisation, etc.) et le renforcement de la formation paysanne tant au plan technique qu'en matière de gestion et d'organisation devrait constituer une priorité pour tous les IPP concernant le développement rural.

3.55 Etat des lieux et diagnostic. Il s'agit d'évaluer les dispositifs d'éducation et de formation rurale, en accordant une attention particulière à la dimension régionale et à ses spécificités. Il faut ensuite identifier les besoins, en termes qualitatifs et quantitatifs, et établir les profils type.

3.56 Etablir une charte de la formation rurale Une telle charte permettrait d'harmoniser et de consolider des réseaux de centres, publics ou privés, dispensant un enseignement homogène et si possible contrôlé par la profession; les Chambres d'agriculture pourraient jouer un rôle crucial dans ce domaine.

3.57 Définir des plans régionaux de financement. Pour mobiliser les ressources en direction de programmes à court, moyen et long terme, il est important de préciser les objectifs en fonction des besoins régionaux, et en fonction des dispositifs existant.

**Axe de programmation N°6: Promouvoir l'éducation nutritionnelle
et la diversification de l'alimentation⁴⁸**

3.58 Il s'agit d'intégrer les notions d'alimentation et de nutrition dans le cursus de l'enseignement primaire. Le développement agricole a son rôle à jouer, notamment en étroite collaboration avec l'ONN. La diversification de l'alimentation, en faveur d'aliments permettant de combler les carences nutritionnelles passe à la fois par une augmentation de la demande pour des aliments plus diversifiés et plus riches (éducation nutritionnelle) et par une augmentation de l'offre (développement agricole).

3.59 *Diagnostic des besoins et des potentialités locales.* Toute intervention dans le domaine de la nutrition doit s'appuyer sur un diagnostic des besoins et des potentialités locales. Ce diagnostic devra notamment permettre d'identifier i) les principales caractéristiques des pratiques alimentaires locales; ii) les principaux déficits qu'elles induisent; et iii) les aliments disponibles localement ou qui pourraient facilement être produits localement et qui seraient susceptibles de s'intégrer aux habitudes alimentaires locales et d'améliorer la situation nutritionnelle. Ce diagnostic devrait être réalisé conjointement par des spécialistes de la nutrition et de l'agriculture, si possible par les structures locales chargées de l'appui au développement agricole et à la nutrition.

3.60 *Jardins scolaires outils pédagogiques.* Aux activités de sensibilisation et d'information déjà prévues dans le cadre du PNAN pourraient s'ajouter des actions plus pratiques, articulées autour de la formation à la production et à l'utilisation d'aliments à haute valeur nutritionnelle. Les enfants étant à la fois le groupe le plus sensible à l'insécurité alimentaire et le plus apte à recevoir des formations, cette formation pourra prendre la forme, dans les districts intéressés notamment, de programmes de jardins scolaires qui associeraient systématiquement des aspects agricoles et nutritionnels.

3.61 *Diffusion d'aliments de complément adaptés aux enfants.* Un autre aspect des programmes nutritionnels dans lequel l'agriculture à un rôle capital à jouer est la production et la diffusion d'aliments de compléments adaptés aux enfants, aux pratiques locales et aux niveaux de vie, qu'il s'agisse d'améliorer l'alimentation des bébés ou d'approvisionner les cantines scolaires. La promotion des aliments de complément et l'organisation de leur diffusion sont essentiellement du ressort des agents chargés des programmes de nutrition. Toutefois, les agents des services agricoles peuvent intervenir de manière privilégiée dans l'identification des aliments susceptibles d'être utilisés et dans l'organisation des filières d'approvisionnement en matières premières, qu'il s'agisse de filières assez vastes, destinées à approvisionner le marché urbain, ou de filières de plus petite envergure adaptées au milieu rural et en particulier aux zones enclavées ou à l'approvisionnement des cantines scolaires en étroite relation avec les associations de parents.

⁴⁸ Voir Annexe 6.

Axe politique N°4. Promouvoir une politique de stabilisation des marchés

3.62 Les conditions de la commercialisation, s'agissant du commerce intérieur comme du commerce extérieur, peuvent jouer un rôle important dans la régulation des approvisionnements en denrées alimentaires de base; c'est particulièrement le cas pour le riz, le maïs et les huiles alimentaires. Toute dérégulation des marchés, et notamment les cycles prononcés des mouvements de prix, est pénalisante pour tous les opérateurs, et surtout producteurs et consommateurs. Bien que débordant largement le cadre de la SAN, la politique en matière de commerce extérieur peut, dans ce domaine spécifique, i) aider au développement de la production nationale (riz, maïs et huiles alimentaires); et ii) faciliter la régulation des approvisionnements, en denrées alimentaires de base, en période normale comme en période de crise (cas du riz). Les analyses récentes sur la filière riz (mission FAO/PAM notamment) fournissent des indications utiles.

3.63 Dans le cadre d'un régime libéral et d'une économie ouverte sur l'extérieur, il s'agit d'abord de se conformer aux règles internationales et notamment à celles de l'OMC, et ensuite de renforcer le rôle du secteur privé, mieux placé qu'un Gouvernement pour assurer les approvisionnements (marché local et marché extérieur) si les règles sont claires et si les opérateurs peuvent en tirer profit. La première condition de l'efficacité est à Madagascar la restauration de la confiance et du dialogue entre pouvoirs publics et opérateurs privés. Dans cette perspective l'intervention du Gouvernement sur le marché doit rester exceptionnelle et son principal outil demeure la fiscalité.

3.64 Les situations pour le riz et pour l'huile alimentaire sont sensiblement différentes; sans entrer dans les détails le PANSa pourrait mettre en avant une série de mesures (à détailler ultérieurement) permettant la relance de certaines productions locales (oléagineux) et une meilleure gestion des crises, malheureusement fréquentes dans le cas du riz.

3.65 Pour le riz, l'équation est délicate dans la mesure où le marché national est marqué par de fortes rigidités (au niveau de l'offre comme à celui de la demande) et par une extrême sensibilité au plan social;⁴⁹ par contre au plan international le marché connaît assez peu de tensions et Madagascar est plutôt bien placée pour participer activement à ce marché, à l'importation (Asie du sud-est) comme à l'exportation (COMESA notamment). L'analyse de la crise de fin 2004 a montré, entre autres, que la fiscalité pouvait avoir un rôle essentiel dans la gestion des approvisionnements: il apparaît que la fiscalité devrait être simplifiée, aussi claire que possible, et stable; elle doit permettre aux opérateurs de prévoir et d'anticiper leurs décisions. Pour satisfaire aux soucis des producteurs (prix rémunérateur pour encourager la production), à ceux des consommateurs (prix compatible avec le pouvoir d'achat dans le cas d'une denrée particulièrement sensible), ainsi qu'à ceux du Ministère des finances (retrées fiscales), il semble que des solutions soient à rechercher dans un équilibre entre le niveau de la TVA sur le riz importé,⁵⁰ et celui des droits de douane à fixer chaque année à une date adéquate pour permettre aux opérateurs d'anticiper leurs importations dans de bonnes conditions.

⁴⁹ A certains égards il apparaît même aberrant de définir la période de soudure comme celle où le riz fait défaut, ce qui légitime implicitement que les autres denrées n'ont pas les mêmes qualités alimentaires ...

⁵⁰ Qui pourrait même être annulé, ce qui dans le cas de Madagascar, serait conforme aux règles de l'OMC.

3.66 Cette politique de fluidification des importations, pour être efficace, devrait s'accompagner d'une politique active d'exportation (marché COMESA particulièrement), notamment en période de récolte et d'une politique de production hardie pour le riz et le maïs.

3.67 En vue de la relance de la production oléagineuse, il s'agit de faire en sorte que les importations (huile de soja notamment) ne condamnent pas une production nationale dont le potentiel connu concerne notamment des petits exploitants en zones difficiles. Une étude sur une protection tarifaire temporaire et dégressive permettrait de mieux préciser les conditions du développement des oléagineux annuels, principalement arachide, coton et soja.

3.68 La stabilisation des marchés au niveau global implique une politique claire de désengagement de l'Etat et en même temps une fiscalité stable permettant aux opérateurs du secteur privé d'anticiper leurs décisions et de jouer pleinement leur rôle dans le régularisation des approvisionnements par les voies du commerce intérieur et extérieur. Au-delà des responsabilités de l'Etat et du secteur privé commercial, les priorités du MAEP au niveau du PANSA correspondent aux trois axes suivants.

Axe de programmation N°7: Promouvoir la stabilisation des approvisionnements au niveau local

3.69 Le stockage, dans toutes ses dimensions, joue un rôle fondamental dans la régularité des approvisionnements. En effet la stabilité dans les approvisionnements exige report dans le temps (stockage) et transport dans l'espace. Chaque type de stockage a une fonction propre; pour simplifier i) le stockage individuel ou familial assure l'approvisionnement quotidien entre la récolte et la soudure en zone rurale; ii) le stockage intermédiaire, au niveau des commerçants ou des GVC, assure l'essentiel des approvisionnements pendant la période soudure; et iii) le stockage des grossistes, riziers et importateurs permet d'approvisionner les villes et de faire face aux situations de pénurie régionale ou de crise nationale.

3.70 *Renforcement, structuration et diversification des systèmes de stockage locaux.* La régulation des crises tant au niveau familial qu'au niveau régional passe par un renforcement et une facilitation des systèmes de stockage locaux, en particulier des systèmes gérés par les producteurs et leurs organisations. Outre une meilleure maîtrise de l'approvisionnement ces systèmes permettent aux producteurs de mieux valoriser leur production, notamment en évitant de brader les céréales à la récolte et d'en racheter en période de soudure, et de tomber ainsi dans le cercle vicieux de l'endettement.

3.71 Plusieurs modèles peuvent être proposés en fonction de la population cible et de la proximité d'institutions de micro-finance. Il pourra s'agir:

- d'accompagner l'accroissement progressif du stockage familial des populations paysannes les plus vulnérables, dans le cadre de petits systèmes d'épargne / crédits informels gérés au niveau de groupes de solidarité très soudés (par exemple de groupes familiaux);
- d'appuyer l'extension des greniers villageois, notamment en lien avec l'extension des programmes mis en place par les institutions de microfinance;

- de favoriser le développement du stockage / commercialisation par des organisations de producteurs structurées, à travers des systèmes de financement de type « crédit–entrepôt ».

3.72 Certains systèmes testés plus récemment, comme les greniers villageois appuyés par les CECAM, se montrent concluants. Le financement des greniers villageois connaît en effet un net succès, à la fois en terme de croissance du portefeuille et de taux de recouvrement (les crédits au stockage, sur une durée de 6 mois, constituent ainsi environ 40% du portefeuille des CECAM, par exemple). Les crédits GCV sont garantis par le nantissement des stocks, ce qui constitue une forme souple de garantie, facile d'accès et de gestion. Les études en la matière concluent que les GCV constituent des produits d'appel pour lesquels il existe encore une forte demande.⁵¹

3.73 Dans le cas d'organisations de producteurs en situation de surplus (pôles nationaux ou régionaux), on peut imaginer que le stockage, facilité par un crédit entrepôt, devienne un véritable produit commercial et constitue un chaînon clé dans l'organisation de la commercialisation en commun gérée par des organisations de producteurs. L'objectif serait de favoriser la commercialisation conjointe de la production de plusieurs groupements villageois excédentaires. Le stockage pourrait avoir lieu dans des entrepôts plus vastes (30 tonnes?), qui seraient nantis par le secteur bancaire voire bénéficieraient du Fonds d'appui à la commercialisation des produits agricoles (FCPA), qui a jusqu'ici profité plus au secteur commercial qu'aux producteurs eux-mêmes.⁵²

Axe de programmation N°8: Réduire les pertes post-récolte (transformation et stockage)

3.74 La lutte contre les pertes post-récolte constitue une arme efficace pour stabiliser les approvisionnements en intervenant directement sur le disponible local. Les études disponibles, plus ou moins récentes, indiquent des pertes importantes au long de la filière riz. Les pertes post récolte, relatives au transport des panicules, au séchage, au battage, au transport du paddy, au décorticage et au stockage avant consommation, sont évaluées à 10–15 % de la récolte; les principales pertes se situeraient au battage, au décorticage manuel (pilonnage) et au stockage. Ces 10 à 15% représentent au minimum 200 000 tonnes de riz, soit l'équivalent des importations!

3.75 Une ligne stratégique claire pourrait donc être décidée en vue de réduire les pertes au niveau des principales opérations concernées: battage, décorticage et stockage. Les mesures à prendre dépendent là aussi des régions; en effet il est plus aisé par exemple d'encourager le décorticage mécanique⁵³ au niveau des pôles nationaux et régionaux de production, que dans les zones traditionnelles où le pilonnage est traditionnel et n'entraîne aucun coût monétaire direct. L'objectif serait chiffré et lié à un dispositif de suivi; il pourrait être d'augmenter de 5% le disponible, par rapport à la récolte, soit environ 100000 tonnes, ce qui est loin d'être négligeable.

⁵¹ Les avantages des GCV s'atténuent graduellement avec la généralisation du système, du fait du « rabotage » des différences de prix entre période de récolte et de soudure.

⁵² Le FCPA est surtout adapté aux besoins des petits et moyens intermédiaires qui n'ont pas de bâtiments ni de matériel à mettre en garantie.

⁵³ Le rendement du pilonnage manuel est estimé à 55–60% alors que le décorticage mécanique produit un rendement de 65–70%

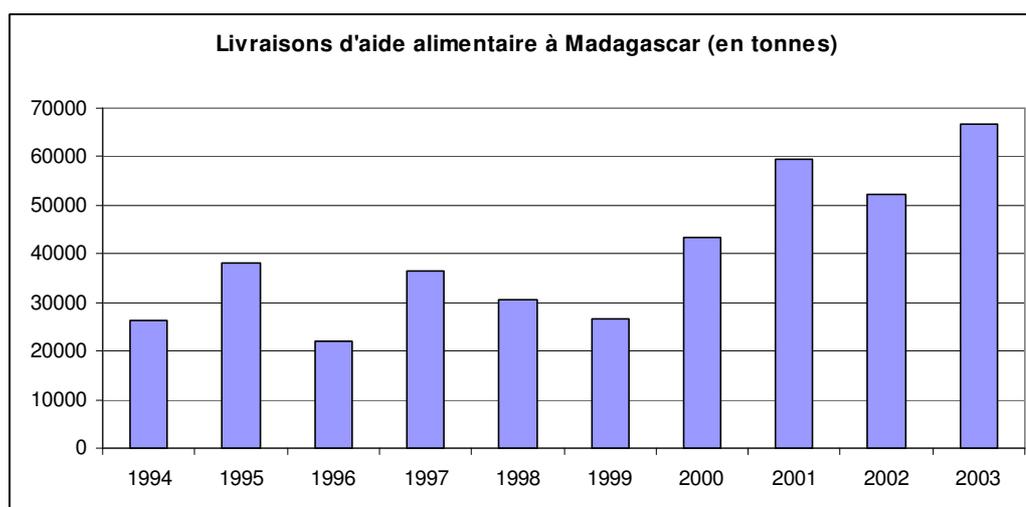
3.76 Il faudrait promouvoir surtout le décorticage mécanique au niveau local (petites unités), car à l'exception de certaines zones, le décorticage manuel est principalement destiné à la consommation familiale.

3.77 C'est principalement au niveau des IPP qu'il faudrait intervenir grâce à des campagnes d'information, à des conseils rapprochés et à l'amélioration de l'accès au crédit, en vue notamment du développement du décorticage mécanique et du stockage amélioré. Cette lutte contre les pertes après récolte doit être une composante obligatoire de toutes les IPP.

Axe politique N°5. Garantir l'accès alimentaire aux plus vulnérables

3.78 De nombreuses circonstances font qu'une partie importante de la population n'a pas un accès régulier aux ressources alimentaires de base. Le respect de ce *droit à la nourriture* implique aujourd'hui plusieurs stratégies complémentaires, et en particulier la prévention des crises, l'aide alimentaire et le ciblage des appuis (IPP).

3.79 L'aide alimentaire joue un rôle important dans la prévention et la gestion des crises. Le tonnage d'aide alimentaire que reçoit Madagascar varie d'une année sur l'autre, toutefois on observe, entre 1994 et 2003, une tendance nette à l'augmentation du tonnage d'aide alimentaire, comme l'illustre la figure ci-dessous. L'aide structurelle (hors période de crise spécifique) est prédominante; elle intervient de manière récurrente dans les régions vulnérables (sud et sud-est du pays), notamment en période de soudure. Elle permet notamment de mettre en œuvre i) des programmes vivres contre travail (VCT); ii) des programmes d'appui aux cantines scolaires; et iii) des actions de réhabilitation nutritionnelle. Les principaux contributeurs en matière d'aide alimentaire sont les Etats-Unis, le Japon et l'Union européenne.



Source: Base de données INTERFAIS établie par le PAM.

3.80 Une partie importante de l'aide alimentaire est gérée par le PAM et par l'USAID. La distribution de l'aide alimentaire est notamment mise en place à travers le Programme SEECALINE, et par des ONG internationales qui disposent d'une longue expérience en la matière. L'existence d'une bonne capacité d'analyse (systèmes SAP, SIRSA) permet une bonne capacité de réaction et un ciblage relativement précis des besoins dans le Sud, ce qui facilite largement les interventions dans cette zone.

3.81 Le PAM vient de financer une mission d'évaluation indépendante d'urgence en sécurité alimentaire (mai et juin 2005), destinée à réévaluer la vulnérabilité dans ses zones d'intervention. Cette première mission sera suivie d'une évaluation globale de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité, portant sur l'ensemble du pays (juin à août 2005). Cette mission devrait permettre au PAM de mieux cibler ses futures interventions, et pourrait utilement

alimenter la réflexion pour l'élaboration de stratégies nationale et régionale d'utilisation de l'aide alimentaire. A ce titre, il est essentiel que l'aide alimentaire contribue directement à la consolidation des ressources pour la construction d'une base socio-économique capable de soutenir des moyens d'existence durables.

3.82 La réflexion stratégique pourrait en particulier porter sur le type de ration (produits et combinaison) recommandée, les zones et périodes prioritaires, les critères d'intervention, les modalités de distributions (déclinées selon les différents programmes). Il s'agirait de fixer des objectifs communs aux interventions d'aide alimentaire hors urgence, une approche de programmation commune et des critères d'intervention partagés (quels produits, quelles zones et conditions d'intervention, quel programme prioritaire pour quelle population cible?). Cette réflexion devrait être l'occasion de mieux analyser le phénomène particulier de l'insécurité alimentaire au sein des ménages et des groupes sociaux vulnérables, et d'améliorer ainsi le ciblage.

Axe de programmation N°9: Promouvoir une politique claire d'aide alimentaire et nutritionnelle

3.83 La mission a constaté qu'en dehors des crises (économiques ou liées à des phénomènes naturels), l'aide alimentaire n'obéit pas à une politique claire et des efforts importants restent à faire pour: (i) définir une stratégie partagée en matière d'aide alimentaire, au niveau de chaque sous-programme thématique (nutrition, vivres contre travail, cantines scolaires ...) et au niveau global (priorités d'affectation entre les programmes); et (ii) assurer la coordination des interventions, aux niveaux national et régional. Ce travail devrait être réalisé sous l'égide du Gouvernement et des chefs de région. Les chefs de régions pourraient en particulier être amenés à jouer un rôle clé dans la définition de stratégies et la coordination des interventions, comme cela semble se dessiner déjà dans les deux régions du Sud particulièrement vulnérables.

3.84 Ces efforts visant à rendre plus efficace l'aide alimentaire doivent avoir comme objectifs:

- d'améliorer les flux d'information sur les situations d'IAV, et notamment sur l'état des stocks;
- d'articuler les programmes d'aide alimentaire avec les programmes de développement afin d'éviter toute contradiction éventuelle entre assistance et développement, en s'assurant au contraire que l'aide alimentaire est utilisée de manière stratégique pour appuyer les efforts d'une politique nationale ou régionale de développement, dans le cadre de programmes d'investissement durables;
- de renforcer le rôle des communes en vue d'une part d'affiner le diagnostic et le ciblage de l'aide alimentaire, et d'autre part d'éviter l'apparition de phénomènes de dépendance.

3.85 *Mise en place d'une réserve financière pour l'aide alimentaire d'urgence.* En principe le Gouvernement n'intervient dans l'approvisionnement qu'en cas de grande urgence, dans le cas de catastrophes naturelles par exemple. Les diverses études et expériences indiquent que la mise en place et la gestion de stocks (physiques) nationaux de sécurité sont coûteux et peu efficaces. En plus du renforcement des stockages locaux, le PANSA propose la mise en place

d'une réserve financière: il s'agit de fonds bloqués à n'utiliser qu'exceptionnellement importer en urgence des produits alimentaires. Ces fonds peuvent être gérés par le Trésor public, mais de préférence par les donateurs ou les organismes responsables de la gestion des réserves alimentaires (PAM par exemple).

Axe de programmation N°10: Promouvoir la diversification des activités rurales et des revenus

3.86 L'insécurité alimentaire et la vulnérabilité sont largement liées à la pauvreté. L'étude BIT/FOFIFA fournit de nombreuses indications sur ce lien. En particulier la pauvreté est avant tout rurale, ce qui veut dire que le développement agricole devrait d'abord profiter aux pauvres. Les ménages pauvres disposent de moins de ressources naturelles (capital sol) et ont par ailleurs un accès moindre aux intrants, aux technologies nouvelles, et au crédit. Beaucoup de familles « tombent » dans la pauvreté après un choc et il s'agit alors de renforcer la capacité e résistance aux chocs des systèmes d'exploitation. Enfin il apparaît que la sortie de la pauvreté dépend principalement d'activités agricoles spécialisées (y compris hors sol) et de revenus extra-agricoles.

3.87 Ces considérations justifient la priorité de la diversification des revenus en vue de « sortir » simultanément de la pauvreté et de la précarité alimentaire. Les IPP doivent faciliter le développement d'activités génératrices de revenus (AGR), en partant d'une identification claire de la demande (marché) et en appuyant la mise en relation entre producteurs et opérateurs du secteur commerçant (structuration de filières, contractualisation, contrats de performance, ...). On peut notamment penser aux voies suivantes

3.88 *Relance de filières traditionnelles à bon potentiel.* Plusieurs productions, largement développées dans le paysannat il y 10 à 15 ans, pourraient être le support d'une nouvelle diversification des revenus, s'agissant notamment du coton, des oléagineux annuels, des légumineuses alimentaires, de produits horticoles ... Ces productions bénéficieraient d'un savoir-faire et d'un débouché; les principales zones cibles seront les zones d'IAV élevée, comme le sud-ouest et les périphéries urbaines.

3.89 *Promotion de nouvelles filières.* En fonction des conditions locales il s'agirait de promouvoir notamment dans le cadre de contrats de performance des productions telles que les produits bio, la pervenche, les baies roses, le Jatropha, les algues marines, la spiruline, notamment avec l'appui d'organismes comme le CTHT et le CTHA. Des expériences existent déjà et il semble que Madagascar offre de nombreuses possibilités dès lors que l'imagination est accompagnée d'études rigoureuses de débouchés.

3.90 *Promotion de filières hors-sol.* L'accent peut dans ce cas être mis sur le développement de certaines filières animales telles que l'apiculture, la pisciculture, l'aviculture, ... au profit des ménages n'ayant pas ou peu d'accès à la terre; l'appui des organes de micro-finance et des organes de conseil technique (MPE par exemple) seraient sollicités en fonction des besoins.

3.91 *Accompagnement des migrations.* Il est aussi souhaitable de mieux valoriser des ressources en sol sous-exploitées et des ressources humaines en grande difficulté (populations cibles d'origine rurale ou urbaine). Il s'agit là de démarches et d'objectifs à adopter par les IPP dans certaines régions de grande vulnérabilité, notamment dans le sud et le sud-est, dans le cadre d'un engagement politique clair (voir axe de programmation N°3).

Axe politique N°6. Promouvoir une politique d'information et de suivi d'impact

3.92 Il est apparu que beaucoup d'informations existent mais qu'elles sont faiblement exploitées ou valorisées.⁵⁴ Ce constat dépasse bien entendu le cadre de la SAN, mais des améliorations dans ce domaine peuvent être décisives pour les progrès futurs. La mission considère que la collecte, le traitement et surtout la diffusion des informations doivent être fortement améliorées. De telles améliorations sont aussi valables pour les informations techniques que pour les messages de nature politique dont le manque de lisibilité est souvent souligné.

3.93 Cette question de l'information à caractère politique, venant du Gouvernement, doit être traitée à part et ne relève pas du PANSA. Il apparaît néanmoins que l'efficacité et l'impact de toute politique de SAN seraient gagnants si l'information et la communication étaient claires et régulières; il est en effet important que les messages du MAEP en particulier soient aussi clairs que possible quant aux objectifs et au contenu de la politique mise en œuvre. C'est la responsabilité des professionnels de la communication.

3.94 En ce qui concerne les informations techniques, l'occasion est particulièrement opportune pour mettre en place des dispositifs permanents plus performants au niveau de la création, de l'exploitation, de la diffusion et de la capitalisation de l'information. En effet le recensement agricole en cours et le développement prévu de nouveaux projets (SIRSA, Observatoire du riz, SNAP ...) représentent une situation très favorable. Les dispositifs en place, essentiellement EPM, ROR et SAP, ont rôdé des méthodologies et fournissent des informations intéressantes relativement fiables. Il s'agit i) d'étendre certaines sources d'information au niveau national; ii) de rechercher des convergences et plus d'efficacité à coûts constants; iii) de renforcer l'information existante, uniquement déclarative, par des sources nouvelles en termes d'observations directes (mesures dans le cadre de sondages par exemple); et surtout iv) de mieux capitaliser et diffuser l'information aux utilisateurs potentiels.

3.95 Par ailleurs il est très difficile, voire impossible, d'apprécier l'impact des IPP, particulièrement en termes d'amélioration de la SAN: les IPP ne durent pas assez longtemps pour que l'impact soit significatif, la situation de référence (départ) n'étant pas connue avec précision, le dispositif de suivi/évaluation n'est pas fiable, ... Il est pourtant urgent de mieux connaître la situation et de mieux appréhender les impacts de l'aide consentie à travers les IPP. C'est probablement une condition du succès et de la durabilité; c'est par des dispositifs de suivi d'impacts qu'il est possible de tirer des enseignements et de rectifier les démarches ou le profil des investissements, si nécessaire.

3.96 Enfin, dans le même ordre d'idées, il apparaît que les zones « couvertes » par une IPP devraient prendre en compte le nouveau découpage administratif; pour plus d'efficacité et d'impact, *toute intervention ne devrait pas concerner moins d'une commune rurale*; ce serait l'occasion de préciser les cibles et de mieux impliquer les responsables communaux; cela éviterait le saupoudrage de certaines IPP.

3.97 La professionnalisation de ces enquêtes est fondamentale; et il semble qu'un minimum de standardisation dans le choix des indicateurs et dans la méthodologie soit urgent, au

⁵⁴ A titre d'exemple, il est très difficile de connaître précisément la situation de l'aide alimentaire!

niveau des IPP. Le PANSa propose que ce travail bénéficie de l'expertise et des compétences du SIRSA, qui a les outils informatiques et méthodologiques nécessaires. Il est d'ailleurs souhaitable que ce suivi d'impacts soit réalisé par un organe autonome (par exemple le SIRSA), ce qui garantirait une indépendance et une meilleure homogénéité des résultats.

3.98 L'utilisation et la diffusion des informations doit normalement relever d'un organe interministériel. Il faudrait par ailleurs s'assurer de la mise en œuvre de circuits contraignants de communication des informations (cas des importations par exemple). Une cellule spécialisée, installée par exemple auprès de l'EPP/PADR pourrait être chargée d'exploiter ces informations, notamment sous deux angles

- la prévention des crises et la régulation des approvisionnements, en fournissant des éléments d'aide à la décision (principalement prévision de récoltes et situation périodique des stocks); et
- la diffusion régulière de bulletins thématiques à destination des services administratifs et des opérateurs économiques à tous les niveaux.

Axe de programmation N°11: Harmoniser et consolider les différents dispositifs de collecte et de traitement des informations de la SAN

3.99 Dans le domaine de la SAN, le PANSa soutient clairement la mise en place et le renforcement du SIRSA (bénéficiant de l'appui financier de l'UE et de l'assistance technique de l'AEDES) et considère que ce dispositif, pérennisé, doit constituer l'ossature de l'ensemble des circuits d'information venant du terrain; à cet égard les dispositifs SAP, ROR, Observatoire riz, relevés SEECALINE1, ...pourraient être considérés à l'avenir comme des réseaux spécialisés de création d'informations, rattachés au SIRSA pour le traitement et la capitalisation des données. Cette proposition implique l'approbation du MAEP et sans doute un renforcement des moyens humains et financiers; l'objectif est d'harmoniser les approches et les indicateurs et d'éviter la multiplication de sources d'informations peu complémentaires. Un tel dispositif compléterait les deux autres grandes sources d'information que sont l'EPM (sous contrôle de l'INSTAT) et des statistiques agricoles (sous la responsabilité de la DISE du MAEP).

3.100 En plus des indicateurs habituels concernant les prévisions de récolte et les récoltes elles-mêmes, des indicateurs plus spécifiques à la SAN devront être homologués et standardisés. Il pourrait s'agir notamment i) d'une situation régulière de l'état des stocks aux différents niveaux (riz principalement); ii) de données descriptives sur la consommation (diversité de la ration, fréquence de consommation, modifications en cours d'année, ...); et iii) l'appréhension des « chocs » affectant des ménages ou des groupes sociaux particuliers, ainsi que les réponses apportées. Les aspects liés plus étroitement à la santé et à la malnutrition devront être abordés en coopération avec l'ONN sur le terrain.

Axe de programmation N°12: Assurer un suivi coordonné de l'impact des IPP en termes de SAN

3.101 Il a été constaté que la grande majorité des IPP ne mesurent pas d'impacts en termes de SAN; or il est clair que toute évaluation, et notamment l'effet des investissements consentis sur l'amélioration des conditions de SAN, implique la définition d'une situation de départ et des mesures d'impact. Il est très important de montrer les progrès accomplis.

3.102 *Le PANSa met l'accent sur la nécessité de mettre en place un dispositif coordonné de suivi d'impact, distinct du suivi/évaluation habituel qui trop souvent se contente de comparer certains résultats avec les objectifs affichés dans un document de référence, mais qui ne renseigne pas sur les conditions de SAN. En fait ce suivi d'impact doit être assuré par un organisme indépendant et très professionnalisé. Une méthodologie et un ensemble d'indicateurs devraient être mis au point; il est proposé que ce suivi d'impact soit intégré aux fonctions du SIRSA...*

3.103 Il est par ailleurs recommandé à cette occasion que les DRDR soient, entre autres, les bénéficiaires de ces résultats de suivi d'impact; les structures régionales du MAEP doivent en effet être en mesure de savoir « ce qui se passe » dans leur région, notamment en matière de SAN. *Un tableau de bord devrait être rendu obligatoire; une telle fonction devrait s'ajouter aux fonctions régaliennes classiques des DRDR..*

4. SUITES À DONNER

A. Validation et appropriation du PANSa

4.1 **Validation.** Compte tenu de l'importance accordée à la mise en œuvre d'une politique hardie de sécurité alimentaire et nutritionnelle, il est nécessaire qu'un atelier de validation, regroupant les représentants du Gouvernement (et principalement du MAEP) et ceux des principaux bailleurs de fonds, précède une appropriation officielle des conclusions et recommandations du PANSa. Un tel atelier pourrait se réunir en septembre/octobre 2005, après réception du document de référence sous analyse. Un tel atelier gagnerait à être organisé en concertation avec la préparation, voire la validation, du PNDR. Le PANSa deviendrait alors une référence pour le Gouvernement, et en particulier pour le MAEP.

4.2 **Appropriation.** Il s'agit alors de mettre en place les instruments officiels du Gouvernement marquant la place du PANSa dans l'élaboration des politiques, des stratégies et des programmes. Trois instruments devraient être définis ou mis en œuvre dans un délai relativement bref, par exemple fin 2005/début 2006, s'agissant

- *d'un organe inter-ministériel de concertation:* étant donné l'implication de plusieurs Ministères, les options politiques proposées une fois validées, devraient faire l'objet d'un suivi permanent par un organe interministériel, reconnu par tous les intervenants. Un tel organe devrait être situé au niveau de la Primature; il devrait être mis en place aussi vite que possible, à l'initiative par exemple de l'EPP/PADR.⁵⁵ C'est la condition pour que les appuis au développement rural, et en particulier à l'amélioration de la SAN, reflètent une même politique, celle du Gouvernement. C'est aussi l'occasion d'assurer une meilleure allocation des ressources et de rechercher des synergies locales;
- de l'élaboration d'une *Lettre de politique de sécurité alimentaire:* un document pourrait être préparé avant la fin de l'année 2005, en concertation avec les principaux bailleurs de fonds, pour inscrire officiellement les priorités du PANSa à la fois dans la politique générale du Gouvernement et dans les références obligatoires des partenaires au développement;
- d'un *Conseil national de la sécurité alimentaire*, chargé notamment du suivi de la situation de la SAN; il est proposé que le Conseil pour l'alimentation et la nutrition et le Conseil national pour la nutrition soient fusionnés en un seul Conseil national pour la sécurité alimentaire (CNSA), de façon à souligner l'extrême importance du problème (*celle du droit à la nourriture*) et à permettre un suivi régulier et transparent de la situation en matière de SAN, impliquant notamment les régions et les communes. Le Service de sécurité alimentaire du MAEP pourrait être le Secrétariat permanent du CNSA.

⁵⁵ A laquelle a été confié le suivi des travaux concernant l'élaboration du PANSa.

B. Mise en œuvre du PANSA

4.3 Un plan d'action, considéré comme cadre de référence, n'atteindra ses objectifs que s'il est validé *et appliqué* dans son contenu. Il s'agit avant tout de respecter un certain nombre de priorités (et donc de ne pas disperser les efforts) à tous les niveaux de responsabilité; et en particulier dans la définition des politiques de SAN et dans les approches des IPP. La formulation de nouvelles IPP cohérentes avec les priorités exprimées dans le PANSA devrait constituer la prochaine étape. Les programmes en cours de préparation (Banque mondiale, Union européenne, FIDA, Fonds de l'Agha Khan, ...) devraient être les premiers à prendre en compte les priorités du PANSA.

4.4 En effet après avoir mis en place les instruments officiels, de façon relativement rapide et peu coûteuse, le PANSA devra être traduit en opérations. Pour ce qui est de l'aide sur le terrain, les IPP devront s'insérer dans les axes politiques prioritaires et nécessairement prendre en compte explicitement une partie des 12 axes de programmation.

4.5 Pratiquement, les axes politiques et les axes de programmation ayant des poids différents, il faudrait imposer une démarche claire qui mette en avant le soutien des bailleurs de fonds à la politique du Gouvernement. Pour ce faire il est proposé que des opérations (IPP) soient identifiées aussi rapidement que possible de façon à constituer *un programme de gouvernement* cohérent, chiffré dans ses ordres de grandeur, et ouvert à la négociation pour son financement; les étapes pourraient être les suivantes

- *création d'un fonds d'études*, alimenté par les principaux partenaires et destiné à financer l'identification et/ou la formulation d'un ensemble d'opérations couvrant la période 2006/2015; à titre indicatif un tel fonds pourrait s'élever à environ 3/4 millions de \$EU (voir para suivant).
- *identification d'un portefeuille d'IPP*, représentant l'essentiel du programme de gouvernement évoqué ci-dessus et reflétant les priorités du PANSA. Certains axes politiques sont très lourds en termes de mise en œuvre, notamment les axes 1, 2 et 5; ils impliquent de nombreuses opérations de terrain et la mobilisation de ressources importantes. Il est estimé que le portefeuille pourrait comprendre de 20 à 25 IPP, de contenu et de coût très différents; les coûts des IPP s'échelonnent en gros de 5 à 50 millions de \$EU; c'est sur cette base que le chiffre de 3-4 millions de \$EU avancé pour le fonds d'études a été calculé.⁵⁶ Les travaux seraient confiés à des équipes de consultants internationaux et nationaux.
- *réunion d'une table ronde des partenaires*; une telle réunion pourrait être envisagée vers septembre/octobre 2006 si les étapes précédentes ne subissent pas de retard important. Il s'agirait alors de mobiliser 250 à 300 millions de \$EU (ordre de grandeur) sur une période 10 ans, avec le souci d'une mise en œuvre rapide sur le terrain.

4.6 Une telle mobilisation serait conforme aux besoins estimés dans le cadre du Programme de développement détaillé de l'agriculture en Afrique (PDDAA) élaboré en 2003 à la demande du secrétariat du NEPAD; l'accroissement des ressources dirigées vers le secteur dural

⁵⁶ Certaines IPP exigent des préparations lourdes notamment pour les axes de programmation 1, 2, 3 et 4, d'autres des formulations plus rapides notamment pour les axes de programmation 7, 8, 11 et 12.

au niveau d'au moins 10% des ressources totales affectées au développement est un engagement du Gouvernement malgache pris à la Conférence de Maputo. Une des conclusions formulées fin 2003 est rappelée ci-dessous

4.7 « Pour fixer les idées, on retiendra un besoin en financements supplémentaires (selon le 'gap DSRP') de l'ordre de 6 à 18 millions de \$EU par an (avec un taux de change moyen de 1 \$EU = 8 000 FMG); cela correspond à un effort très important car la moyenne actuelle des déboursments annuels du MAEP est de l'ordre de 30–35 millions de \$EU dans la période récente. »⁵⁷

Madagascar: Budget du MAEP, Estimation du besoin de financement 2004–09 (milliards de FMG courants)						
Année	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total investissement	3 924	4 502	5 120	5 734	6 423	7 193
Objectif de Maputo (10%)	392	450	512	573	642	719
MAEP tendance actuelle (6%)	235	270	307	344	385	432
MAEP DRSP (8%)	355	405	410	459	514	575
Gap tendance actuelle	157	180	205	229	257	288
Gap tendance DRSP	37	46	102	115	128	144

4.8 La question majeure, au-delà du respect des axes prioritaires, est celle de l'impact et plus précisément celle de la diffusion dans le milieu rural des thèmes privilégiés pour l'amélioration de la SAN. Il apparaît que les mesures de base devraient être:

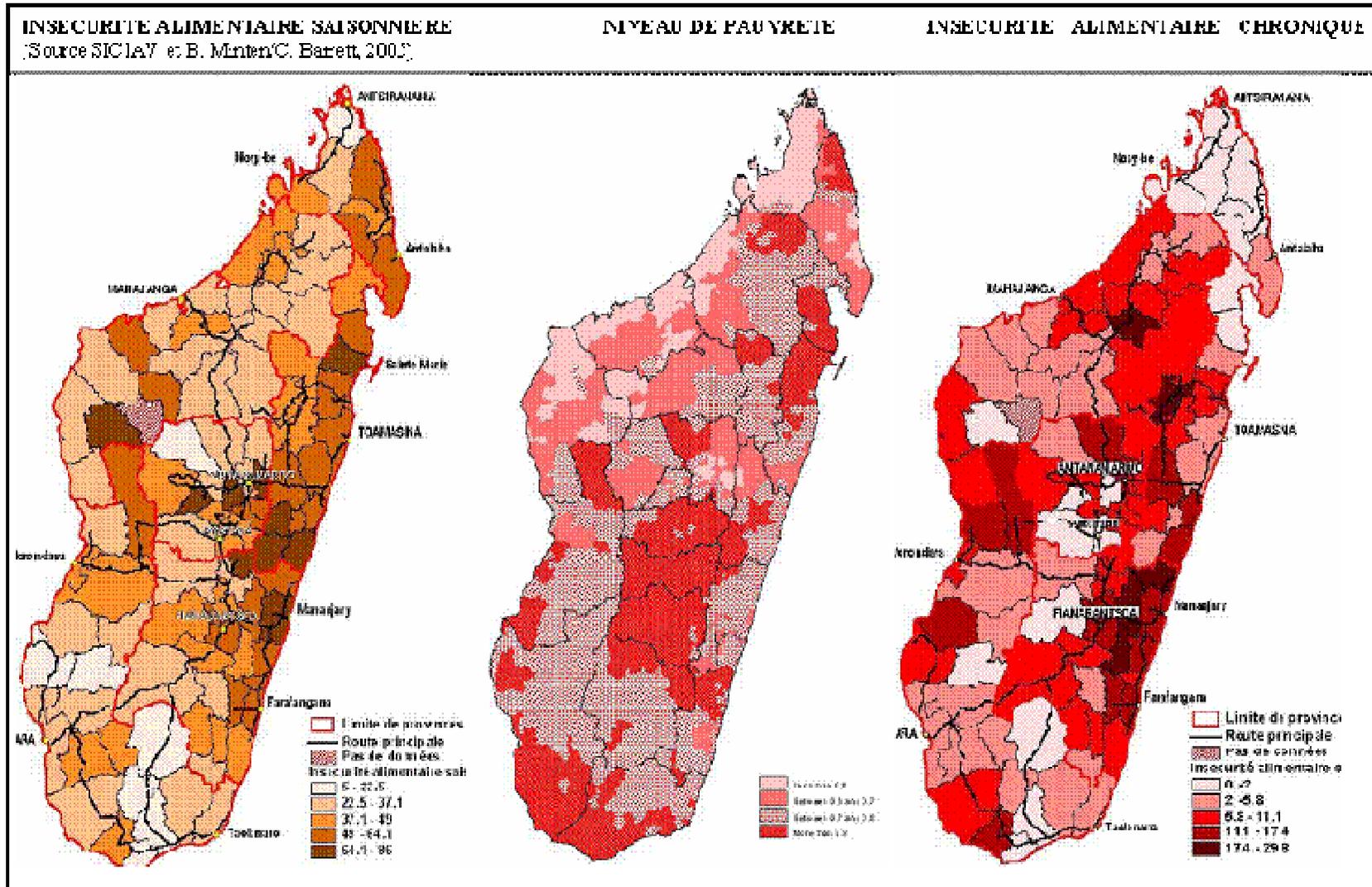
- (i) la reconnaissance de la commune comme entité géographique de base pour une IPP (ne plus intervenir de façon trop ponctuelle);
- (ii) l'implication des structures régionales (Région, DRDR et communes) et la cohérence avec les priorités régionales (PDR et rôle des GTDR);
- (iii) l'ancrage obligatoire de tout IPP à une structure locale permanente (OP, Chambres d'agriculture, ...); et
- (iv) la mise en place au niveau du district d'un Centre de services agricoles (CSA), piloté par une plate-forme des partenaires du développement local.

⁵⁷ In Programme national d'investissement à moyen terme (NEPAD, 2004).

Madagascar: Plan d'Action National pour la Sécurité Alimentaire

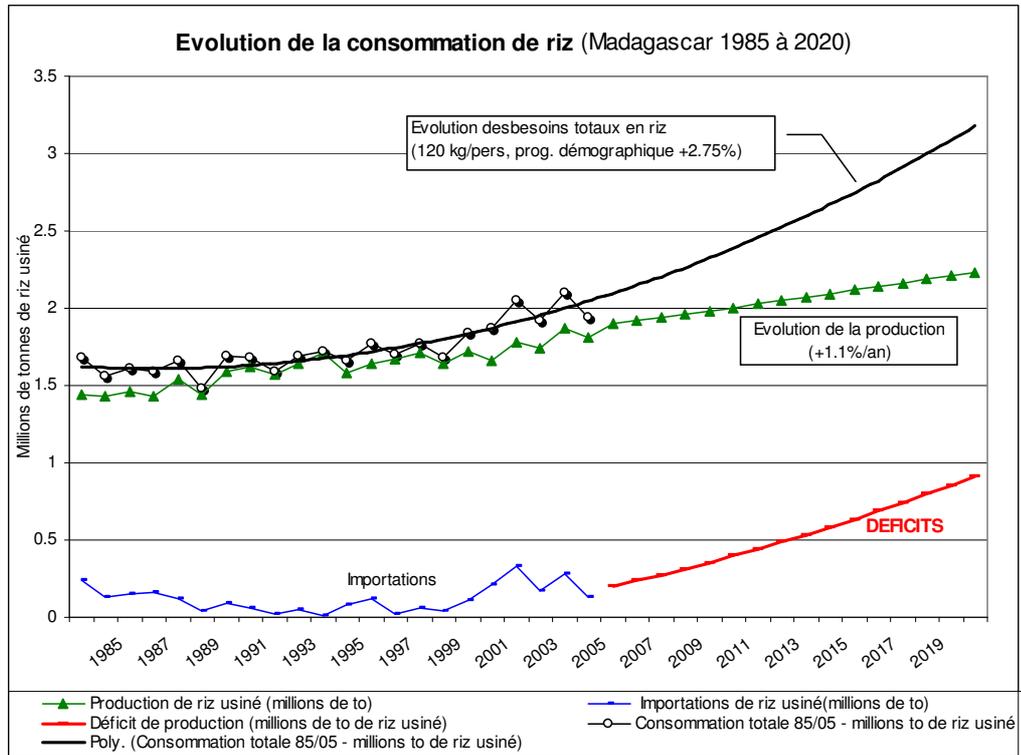
Accès aux ressources	Disponibilité	Accessibilité	Stabilité	Nutrition/utilisation
Développer une politique de régionalisation	Programme régional de développement agricole	Plan directeur des transports, marchés	<ul style="list-style-type: none"> • Stocks régionaux • Echanges inter-zonaux et inter-régionaux • Sécurité! 	Programme de lutte contre les carences régionales
Sécuriser la production de denrées de base (intensification et diversification)	<ul style="list-style-type: none"> • R/D adaptée • Conseil technique (CSA) • Intrants (disponibilité et accès) • Diversification de la production végétale et animale) 	<ul style="list-style-type: none"> • Promotion des activités hors sol (élevage, pêche, etc.) • Diversification des revenus agricoles et non agricoles 	<ul style="list-style-type: none"> • Résistance des systèmes de production aux chocs. • Résistance des systèmes de production aux chocs 	Diversification alimentaire
Renforcement des ressources humaines	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcement des capacités techniques d'appui • Professionnalisation paysanne 	Diversification alimentaire		Education nutritionnelle
Régulation des marchés	Importation	Politique des prix?	<ul style="list-style-type: none"> • Politique des prix • Stocks villageois • Sécurité! 	Diversification des produits commercialisés
Politique d'aide alimentaire et nutritionnelle	Capacité d'intervention en cas de crise	Diversification des revenus non agricoles	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcement de la base socio-économique des vulnérables • Emigration 	Complémentation nutritionnelle des groupes vulnérables (enfants, mères)
Promouvoir une politique de l'information et de suivi de la situation alimentaire et nutritionnelle	Suivi alimentaire	Suivi des prix et quantités	Suivi des périodes de soudure des groupes vulnérables	Suivi nutritionnel des groupes les plus vulnérables

Cartes: Insécurité Alimentaire et Pauvreté

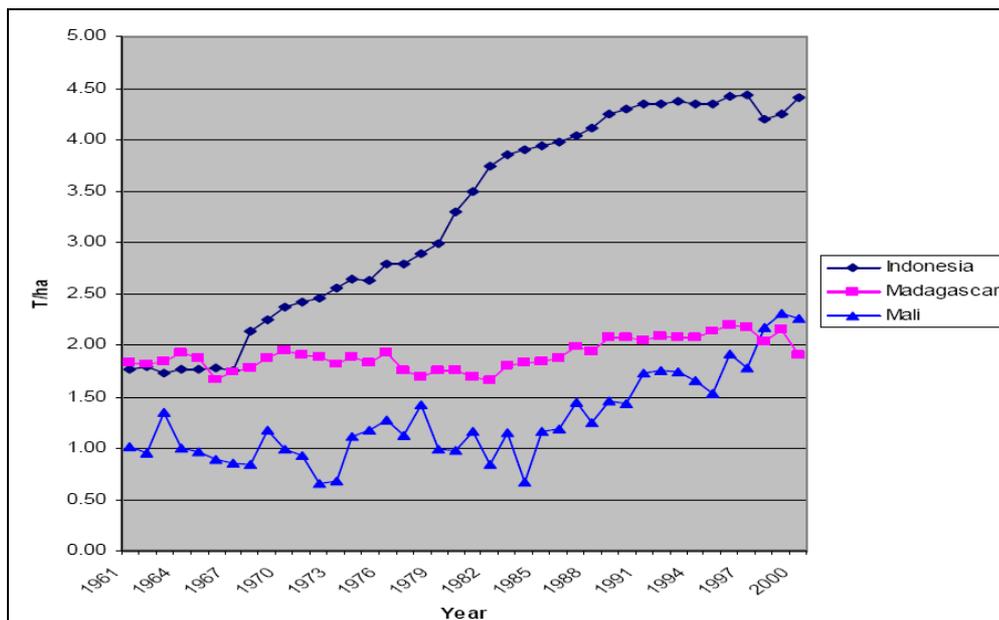


Graphiques

Projections ressources/ emplois pour le riz



Evolution comparée des rendements moyens en riziculture



ANNEXES

Annexe 1: Note sur les politiques récentes et les programmes de terrain

A. Principales orientations politiques

1. Il ne s'agit pas de faire une analyse détaillée des programmes de développement rural; cette analyse a d'ailleurs été réalisée à plusieurs reprises, mais peut-être sans en capitaliser suffisamment les leçons. Il s'agit de tirer des enseignements sur les moyens mis en œuvre dans le passé et dans le présent pour améliorer les conditions de SAN de la population. Il a semblé utile de rappeler les grandes caractéristiques des politiques et des interventions, projets et programmes (IPP) mis en œuvre et d'en évaluer succinctement les résultats.⁵⁸ Si tous les projets de développement rural visent à contribuer d'une façon ou d'une autre à la réduction de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire, il n'est retenu ici que les grands programmes/projets qui ont caractérisé une certaine politique au cours des décennies passées, et les résultats sont analysés succinctement sous l'angle de leur impact durable sur la sécurité alimentaire, et particulièrement au niveau de la riziculture.⁵⁹

2. Dans les années 60, la politique agricole a été marquée par la mise en œuvre du GOPR. Les schémas techniques, aussi bien pour la productivité dans les rizières que pour la mise en valeur des *tanety*, étaient très élaborés et validés par la recherche; ces schémas étaient largement imposés et « l'encadrement » était dense, avec notamment un concours important de l'assistance technique extérieure; un gros effort était fait pour la formation du personnel de terrain; le coût de la tonne supplémentaire de riz produite était certainement élevé. Les résultats ont été très significatifs: les rendements en paddy ont augmenté⁶⁰ et les cultures pluviales sur *tanety* se sont développées; il n'y avait pas à l'époque de crise de sécurité alimentaire; les années 60 ont toutes été globalement excédentaires en riz.⁶¹ Le « schéma » GOPR visait essentiellement les dimensions de l'offre en matière de sécurité alimentaire (disponibilité et stabilité). Que reste-t-il des acquis de cette période considérée comme « faste »? Malheureusement très peu: le coût d'une telle politique n'a pas pu être assumé par le nouveau régime, l'idéologie étatique a gravement perturbé les marchés tant des intrants que des produits agricoles, l'effort dans la formation du personnel s'est peu à peu dégradé, les schémas techniques, plus imposés qu'appropriés par les paysans, se sont largement dilués et les déficits en riz sont régulièrement apparus au cours des années 70.

3. Dans les années 70, l'Etat est devenu omniprésent et l'idéologie a aussi imposé son modèle de développement, sans effort de participation des communautés paysannes; celles-ci se sont d'ailleurs progressivement repliées sur elles-mêmes en limitant leur insertion dans le marché; les importations de riz se sont régulièrement accrues pour culminer au début des années 80 (plus de 20% de la consommation en 1982), et la mise en valeur des *tanety* a souffert du laxisme généralisé quant à la préservation des ressources naturelles. Les efforts ont cependant été poursuivis, grâce à l'aide extérieure, dans le domaine des aménagements hydro-agricoles qui avaient au moins l'avantage d'augmenter les surfaces bénéficiant d'une bonne maîtrise de l'eau;

⁵⁸ Une telle évaluation peut apparaître parfois un peu subjective car les références chiffrées sont rarement disponibles; en règle générale les appréciations (non mesurées) font l'objet d'un consensus assez large.

⁵⁹ Ce qui est bien entendu réducteur, mais les leçons à en tirer restent assez générales.

⁶⁰ Au moins dans les zones d'action du GOPR.

⁶¹ Exportation nette.

mais la vulgarisation technique et la transmission de messages de développement durable se sont révélées de moins en moins efficaces, et les infrastructures se sont progressivement dégradées, faute souvent d'un entretien adéquat.

4. Dans les années 80 et 90, de nombreuses études et projets ont été mis en œuvre pour accompagner le retour vers une politique plus libérale. Tout d'abord, beaucoup d'investissements ont été réalisés dans la réhabilitation des périmètres irrigués (Programmes PPI et Micro-hydraulique notamment), puis des projets plus « intégrés » comme l'ODR⁶² sur les Hautes Terres, et enfin le programme national de vulgarisation agricole (PNVA). Ce dernier a cherché à développer une approche ayant connu quelque réussite en Asie et il s'est révélé un échec, tant par la médiocrité de ses résultats que par ses déficiences en matière de durabilité; le système *training and visit* était en effet très coûteux, peu participatif, mal adapté aux conditions d'écoute du paysannat malgache et engendrant une forte déperdition d'information dans la cascade de relais au cours de la transmission des messages. Les projets de réhabilitation de périmètres rizicoles ont poursuivi l'augmentation des surfaces irriguées avec maîtrise de l'eau, et l'organisation des usagers a connu quelques avancées dans la perspective de l'entretien et de la gestion des infrastructures, condition sine qua non de la durabilité; les messages techniques visant l'accroissement des rendements n'ont malheureusement progressé que sur certains grands périmètres où l'essentiel de la production est destiné à la vente.

5. Les réflexions sur l'insuffisance des résultats ont conduit au processus de conception et de mise en œuvre du Plan d'action pour le développement rural (PADR). Dans ce plan d'action, l'accent est mis sur la participation des différents acteurs dans la définition des axes prioritaires et sur la décentralisation des décisions; il s'agit d'un cadre référentiel pour l'ensemble des projets qui devrait engendrer une meilleure gestion des ressources, une coordination plus efficace des interventions et un contact plus étroit avec les communautés rurales. Ce plan a bénéficié du travail appuyé par le PNUD et la FAO dans le cadre de ce qui a été appelé le Programme national pour une sécurité alimentaire élargie (PNSAE).

6. On peut considérer que la grande majorité des interventions des années 70 et 80 ont privilégié l'offre (accroissement de la production et stabilité des approvisionnements), et ce n'est que dans les années 90 que les autres dimensions de la SA ont vraiment été prises en compte. Par ailleurs, force est de constater qu'il ne reste guère de résultats des IPP développées entre 1965 et 1995, et que la situation de la SAN s'est plutôt dégradée. L'insuffisance d'impact durable des IPP sur la SAN trouve des explications dans certaines insuffisances au niveau de la conception et de mise en œuvre des IPP, mais surtout dans l'environnement général (instabilité et discrédit du politique) et dans la dégradation des conditions de vie en milieu rural (peu favorable à l'engagement paysan vers l'innovation).

B. Observations de terrain

7. Depuis une dizaine d'années, la réduction de la pauvreté et celle de l'insécurité alimentaire sont devenues progressivement les premières priorités du Gouvernement. Les principaux projets qui se sont développés sont, plus ou moins formellement, orientés vers l'amélioration de la sécurité alimentaire; les plus importants d'entre eux sont brièvement décrits ci-dessous et une analyse succincte est faite plus loin.

⁶² Conçu principalement dans le but de freiner la dégradation de la situation, notamment sur les Hautes Terres.

8. Cofinancé par la Banque mondiale et le Programme alimentaire mondial (PAM), le Projet de surveillance et éducation des écoles et des communautés en matière d'alimentation et de nutrition élargie (SEECALINE)., a visé (jusqu'en 2004) principalement à sensibiliser les communautés aux problèmes de la malnutrition et de l'hygiène; il concerne plus particulièrement les dimensions de la demande (accessibilité et qualité nutritionnelle). Ses principales composantes sont le Programme de nutrition communautaire (PNC), le Programme de nutrition scolaire (PNS), le Programme d'appui inter-sectoriel (PAI) dans les secteurs de la santé et de l'agriculture, et la stratégie IEC (information, éducation et communication).

9. Le Programme d'appui à la sécurité alimentaire (PASA), financé par l'Union européenne sous forme de ligne budgétaire, a connu diverses phases depuis 1998; il a poursuivi ses activités jusqu'en 2004 principalement dans le sud et le sud-est du pays; il appuie divers types d'activités telles que la promotion des organisations paysannes, le développement de filières vivrières, la diversification des revenus ... Le programme se décline, en fonction des régions, selon des modalités variables, puisque sa mise en œuvre fait l'objet d'un appel à propositions de la part d'ONG compétentes. Les solutions proposées prennent la forme d'interventions intégrées qui portent, selon les cas, sur l'intensification agricole (sur les périmètres irrigués et sur les tanety à travers la promotion du semis direct sur couverture végétale, SDCV), le désenclavement et la gestion durable des pistes, l'amélioration de la couverture vétérinaire, la nutrition communautaire, l'organisation de la commercialisation et de l'approvisionnement en intrants, etc. Le principal intérêt réside dans la recherche de solutions à long terme à partir de situations locales de crise ou d'urgence; on peut considérer schématiquement que les projets PASA s'apparentent à du pré-investissement (alors que les projets financés par le FED représentent le volet investissement). Des progrès significatifs devraient être réalisés dans le prochain programme PASA (2005-2007) qui entend capitaliser les acquis des phases précédentes et moins disperser les actions.

10. Le PSSA est, à l'initiative de la FAO, un programme qui dans sa phase pilote s'attaquait à toutes les composantes de la SAN. Malgré les faibles ressources mises en œuvre, les résultats en termes techniques et organisationnels peuvent être considérés globalement comme encourageants, d'autant plus qu'il n'existait pratiquement plus d'autre schéma institutionnel de diffusion du progrès technique (en dehors de certains projets locaux) au niveau des structures du MAEP. Le PSSA a développé un module d'assistance technique rapprochée pour aider les groupements paysans à adopter des thèmes d'amélioration de l'IAV; cependant le rapport coût/avantage de l'assistance vietnamienne (coopération sud/sud) demande des investigations plus poussées; par ailleurs ses résultats sont restés relativement ponctuels.

11. Les projets financés par l'AFD (Farafangana, Manakara, Lac Alaotra,..), sont caractérisés par la durée des appuis apportés, le souci de renforcer durablement les structures paysannes notamment au niveau des Associations d'usagers de l'eau (AUE), et plus récemment par l'introduction des nouvelles technologies basées sur le semis direct sur couverture végétale (SDCV). Avec la durée et la recherche de la pérennisation des acquis, ce type de projet a probablement des impacts significatifs, tout en restant coûteux et limités dans l'espace.

12. Les projets financés par l'USAID sont bâtis à partir d'approches et de méthodologies très élaborées, elles mêmes issues d'observations détaillées du milieu et de réflexions sur des thématiques particulières, notamment le lien entre SAN et environnement, ou encore le lien entre agriculture, nutrition et santé. Sur le terrain les projets tentent de prendre en considération toutes les composantes de la SAN et sont généralement multisectoriels mais ne concernent que des zones géographiques ou des groupes sociaux limités dans l'espace (et ne couvrant pas l'ensemble

d'entités telles que les communes).⁶³ Ces projets sont un peu apparentés à la recherche/action, et leur impact n'est pas facile à appréhender, surtout en termes de renforcement des capacités institutionnelles.

13. Les projets financés par l'Inter-coopération suisse (SAHA) mettent notamment l'accent sur la recherche de solutions pour dénouer des crises locales, familiales ou individuelles. Ils accordent une place importante aux questions de solidarité, de désendettement et d'épargne, en particulier dans le programme de Gestion des risques liés à la sécurité alimentaire et à la vulnérabilité financière (GeRSAV). Les cibles sont généralement des hameaux ou des groupes sociaux limités en difficulté. Ils interviennent dans le Betsileo, dans le Menabe et dans le district d'Ankazobe.

14. Les projets financés par la Banque africaine de développement (BAD) sont multiformes et ont été fortement marqués par l'investissement à moyen et long terme (agro-industries, infrastructures hydrauliques, ...) et plus récemment par la valorisation des ressources humaines. Pas directement liés à la sécurité alimentaire, leur principal handicap est l'insuffisance de la prise en considération des implications de la durabilité.

15. Les projets financés par le FIDA ont pour cibles principales les populations pauvres. C'est dire que les IPP appuyés par le FIDA, destinés à alléger la pauvreté, contribuent à réduire l'insécurité alimentaire; c'est le cas par exemple du PHBM. Dans la période récente les interventions se sont adaptées aux réformes en cours; les derniers projets mis en œuvre ou en préparation concernent un grand nombre de communes, et les exigences de flux suffisants d'aide et de concentration géographique des appuis devraient demander des ressources très importantes pour garantir un impact durable significatif.

16. En dehors de SEECALINE, les programmes et projets financés par la Banque mondiale (PSDR, FID) sont basés sur le principe d'une « réponse à la demande » et sur le financement de petits investissements répartis sur l'ensemble du pays et bénéficiant à un grand nombre de ménages ruraux. Cette approche est particulièrement valable dans le cas d'infrastructures ou d'investissements à caractère social (FID) mais semble moins appropriée lorsqu'il s'agit de développer des investissements productifs (PSDR). La question du ciblage des petits investissements productifs et de leur durabilité, qui dépend largement de l'accompagnement technique qu'ils reçoivent, est en effet particulièrement délicate. La couverture nationale systématique a l'avantage de toucher des districts (voire des communes) caractérisés par l'absence de toute autre aide, mais aussi l'inconvénient d'un certain saupoudrage. Il est probablement encore trop tôt pour établir un bilan, mais une capitalisation détaillée de l'expérience du PSDR sera certainement profitable pour les projets et programmes en cours de définition.

⁶³ Le projet ERI visité s'insère dans un ensemble de six programmes constituant ALLIANCE; ERI a cinq volets et concerne essentiellement la production agricole, la gestion des ressources naturelles et les structures locales.

C. Quelques éléments de diagnostic

17. Au delà des caractéristiques globales et des résultats positifs obtenus, on peut souligner les faiblesses suivantes:

- la très faible présence du MAEP sur le terrain et l'absence d'une véritable politique de référence pour les IPP. Malgré l'existence du PADR, l'initiative vient des bailleurs de fonds et de leurs équipes de terrain (sauf peut-être pour les programmes nationaux appuyés en particulier par la Banque mondiale) et qu'on observe une multitude d'approches assez hétérogènes, quelquefois dans la même commune. Le défaut de clarté dans la politique et le manque de relais suffisants avec un rôle précis au niveau des régions (les DRDR restent encore squelettiques) ou des districts accentuent cette absence du MAEP.
- le défaut d'une capitalisation systématique des expériences passées, la répétition fréquente d'études et d'interventions qui ont échoué dans le passé. Cette responsabilité incombe autant au MAEP, qui ne dispose pas des services suffisants, qu'aux promoteurs d'IPP qui souvent considèrent l'existant comme une base de références insuffisante.
- le caractère souvent géographiquement limité, voire ponctuel, des opérations qui ne s'inscrivent pas assez dans une stratégie régionale, voire nationale; c'est le cas des programmes nationaux évoqués plus haut (particulièrement du PSDR), mais aussi de certains projets du PASA, d'ERI, de SAHA, ..., sans parler d'actions d'ONG qui parfois ne concernent que quelques villages ou groupes sociaux particuliers. Ces activités ne sont certes pas inutiles mais leur efficacité et leur impact durable risquent de ne pas être très significatifs.
- le défaut très fréquent d'une vision à court terme de la SAN et du lien très distendu entre activités de terrain et implications du développement et de la durabilité. C'est probablement l'insuffisance la plus inquiétante; en dehors de projets de longue durée avec des flux d'aide par habitant très élevés (comme par exemple les projet PBHM, BEVELAC ou SAHA), trop souvent les modèles d'intervention privilégient, souvent par urgence ou nécessité, la résolution de problèmes à court terme (soudure par exemple) en s'attaquant à la vulnérabilité conjoncturelle plus qu'à la vulnérabilité structurelle. C'est aussi à ce niveau qu'apparaissent des déficiences dans l'ancrage des IPP auprès de structures locales pérennes, gage d'une certaine durabilité.
- la prise en compte insuffisante des implications de la durabilité est fréquente; il s'agit principalement du manque de lien fonctionnel (ancrage) avec une institution locale permanente et du financement des coûts récurrents (gestion et entretien des investissements). Un cas est particulièrement illustratif, celui des périmètres irrigués; dans ce cas ce sont généralement les Associations des usagers de l'eau (AUE) qui doivent jouer ce rôle; or il est malheureusement courant de constater qu'une fois « l'aide projet » terminée, les ressources permettant une gestion et un entretien durable des infrastructures ne sont pas mobilisées. Les conséquences en sont clairement montrées dans le cycle de production qui indique, sur un périmètre donné, une croissance (de la productivité et de la production) pendant la période d'investissement suivie d'une décroissance après le décrochage de l'aide ...C'est

pourtant une responsabilité acceptable, car souvent il s'agit d'une redevance de 40 à 50 kg de paddy à l'hectare (soit environ 1% de la production), alors que dans de nombreux pays (y compris en Afrique de l'Ouest) le redevance acquittée est de l'ordre de 100 à 120 kg/ha. Un gros travail semble nécessaire au niveau des politiques et des IPP pour faire naître cette responsabilité essentielle des institutions locales dans leur propre développement.

18. Il ressort par ailleurs que l'aide alimentaire, en dehors des situations d'urgence, n'obéit pas toujours à des règles claires et uniformes mettant l'accent sur l'établissement de bases pour le développement durable et la lutte contre la vulnérabilité structurelle; elle répond souvent à des demandes très diverses, localement légitimées, mais dont la logique n'apparaît pas toujours comme évidente. L'aide alimentaire est certainement utile mais la question qu'il faut se poser est comment rendre cette aide plus efficace en termes de développement et de construction d'une base durable dans la lutte contre l'IAV.

19. L'impact global des IPP reste mal connu; s'il est certainement faible dans la longue période (la SAN s'est dégradée), les informations manquent car la plupart des IPP ne disposent pas de situation de référence (point de départ) chiffrée, ni de dispositif de suivi d'impact fiable, de sorte que les effets des IPP ne sont pas vraiment appréciés ni dans le temps ni dans l'espace (sauf quelques cas particuliers). Il serait par ailleurs très utile de mieux délimiter les entités géographiques et administratives des interventions (communes notamment) de façon i) à mieux apprécier les impacts; et ii) à mieux impliquer les responsables locaux (communaux, etc.) dans le suivi des IPP.

20. Enfin les comportements des « populations bénéficiaires » constituent parfois des limites à l'efficacité durable des interventions. Sans mettre en cause la nécessaire solidarité⁶⁴ envers les populations démunies, on observe dans certaines situations des comportements socio-culturels qui semblent i) freiner le progrès technique, s'agissant par exemple des nombreux tabous, de la pression sociale, du peu d'enthousiasme manifesté pour l'innovation et le changement, ...ce qui pourrait fournir des éléments d'explication à la stagnation des rendements et de la production dans certaines régions; ou ii) limiter l'impact de certaines actions, s'agissant de la faiblesse de la solidarité et de l'exclusion progressive de familles ou d'individus d'un milieu social croyant en son avenir. Il faut souligner ici que l'éducation constitue probablement une des meilleures réponses à l'IAV, et la situation dans ce domaine s'est considérablement dégradée depuis une trentaine d'années, même si on observe des améliorations dans la période actuelle qui malheureusement n'auront d'impacts sensibles que dans le long terme.

⁶⁴ L'affaiblissement des mécanismes traditionnels de solidarité fût observé, au point d'être parfois limité au cercle familial restreint.

Annexe 2: La réforme du MAEP et la question des ressources humaines⁶⁵

1. **Rappel sur la situation des ressources humaines au MAEP.** L'évaluation du personnel du MAEP, faite en 2003, en vue de la réforme en cours fournit quelques indications utiles. La situation souffre de trois handicaps, à savoir i) un vieillissement général des effectifs, conséquence d'une longue période de très faible recrutement qui a entraîné une dégradation du dispositif de formation; ii) une forte concentration du personnel dans les services centraux (Antananarivo) et dans les capitales provinciales (plus de 2300 personnes sur environ 5000 agents au total); et iii) une mauvaise structure des compétences, les services administratifs représentant environ 60% de l'effectif, et au niveau des services techniques une trop forte proportion de cadres par rapport aux techniciens.⁶⁶ Une telle situation, conséquence de plusieurs décennies de laxisme, appelait à une réforme urgente du MAEP.

2. Le Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche (MAEP) s'est engagé dans l'élaboration du Plan d'Action pour le Développement Rural (PADR), processus permettant la formulation d'un cadre de conception, de définition et d'orientation des stratégies et des programmes de développement rural à Madagascar.

3. Les orientations stratégiques retenues dans le PADR s'articulent sur:

- l'instauration d'un environnement favorable et incitatif sur le plan technique, institutionnel, infrastructurel et la mise en place de provinces autonomes;
- le recentrage de l'Etat aux fonctions d'orientation, de réglementation, de promotion, d'appui, de coordination, de suivi et de contrôle des programmes mis en œuvre;
- la responsabilisation et la participation des producteurs par le biais de leurs organisations.

4. **La réforme institutionnelle.** C'est dans ce cadre qu'intervient la réforme institutionnelle du Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche, inscrite elle-même dans le domaine plus vaste de la Réforme de l'Etat. *Cette réforme est axée sur 3 grands domaines:*

- *la déconcentration des services*, visant à rééquilibrer concrètement les effectifs et budgets entre services centraux et DRDR,
- *l'allègement des services centraux* (réduction des effectifs et renforcement des profils et fonctions de conception),
- *la réorganisation des DRDR* sur la base d'un mandat actualisé (évolution vers le faire faire, la planification et le suivi régional et l'assistance technique aux GTDR et CTD), d'une organisation adaptée (fin des postes et zones, évolution fonctionnelle des CIR, extension des DRDR), d'un plan de renouvellement – formation des ressources humaines, d'un renforcement des moyens matériels et budgétaires. Cette réforme ne devrait pas se limiter aux aspects organisation – RH

⁶⁵ Cette annexe, pour l'essentiel, a été rédigée par P. Drommard (Union européenne).

⁶⁶ Au point que le dispositif de formation « produisait » plus d'ingénieurs que de techniciens!

– budgets comme par le passé mais inclure les domaines management – plans de travail – remotivation des agents – évolution des relations avec les acteurs extérieurs.

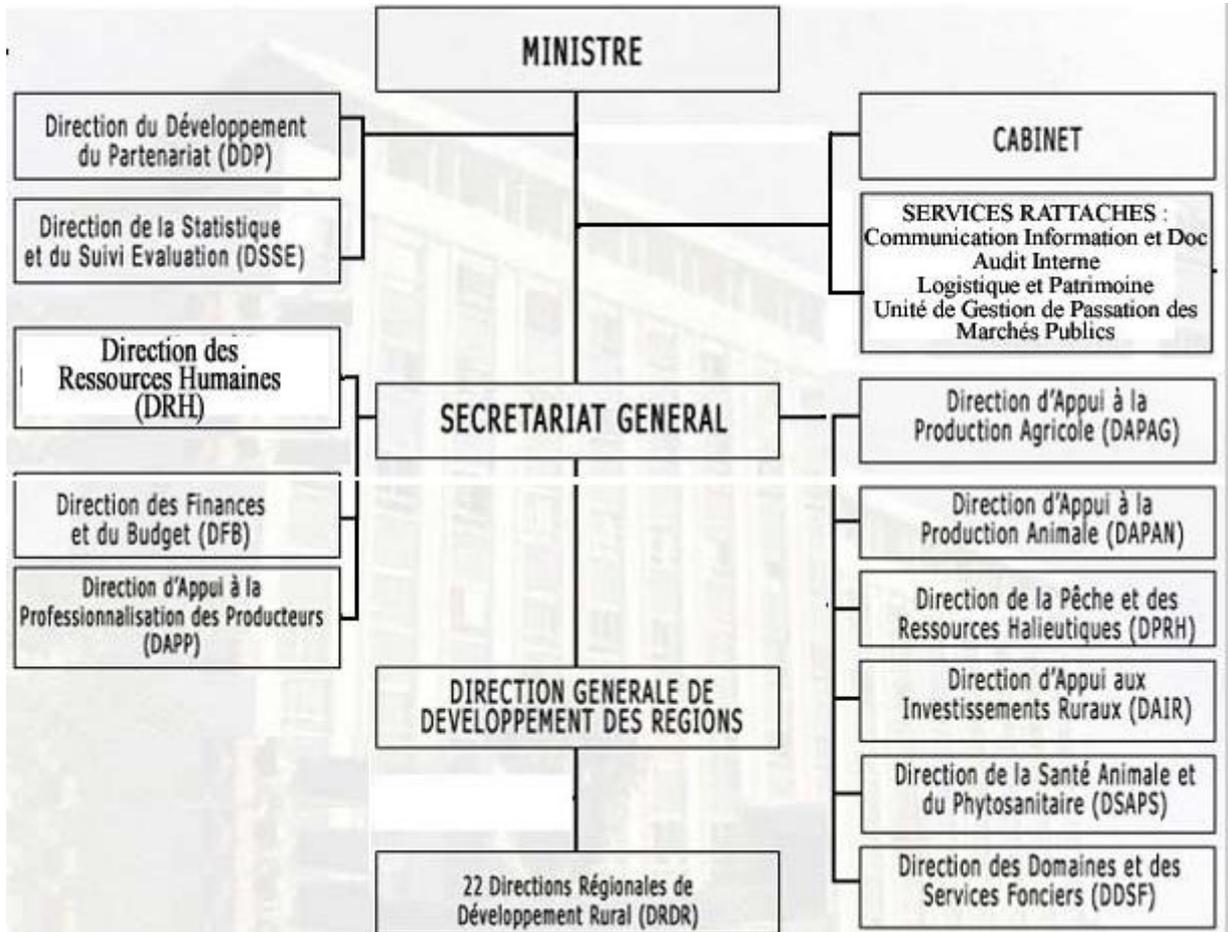
5. **En terme de recentrage des activités du MAEP**, il ne s'agit plus d'une problématique de transfert mais de renforcement parallèle des capacités du secteur public / privé. Aujourd'hui, sur le terrain, le MAEP est de fait désengagé des fonctions transitoires (vulgarisation, gestion périmètres irrigués, semences, ...), hormis la médecine vétérinaire. Parallèlement les acteurs « de relève » n'ont pas les capacités nécessaires pour assurer ces fonctions. La problématique n'est donc pas de transférer des fonctions dont le MAEP est aujourd'hui absent mais d'assurer un renforcement dynamique et pragmatique à la fois des capacités du secteur public et du secteur privé. Et dans cette logique, des « chantiers » concrets doivent démarrer rapidement sur le terrain, basés sur quelques priorités techniques définies avec les acteurs de certaines DRDR: privatisation de la médecine vétérinaire, opérations de cadastre, développement d'une chaîne de distribution d'intrants, suivi évaluation des interventions de développement régional.

A. Fonctions des Services centraux

6. Les services centraux se concentrent sur les tâches de conception et réglementation en développant leurs fonctions pérennes de:

- **conception et suivi-évaluation des politiques et stratégies nationales**, avec un renforcement des capacités d'analyse et réflexion prospective pour « prendre les bons tournants au bon moment », ainsi qu'un développement des fonctions d'analyse et négociation au niveau international;
- **coordination et concertation au niveau national**, avec les OP faîtières et la Chambre Nationale d'Agriculture, les opérateurs privés de dimension nationale, les coordinations nationales d'ONG, les bailleurs de fond, et les autres départements ministériels (avec un rôle particulier d'appui technique à l'EPP);
- **collecte d'informations et suivi statistique**, au niveau national, avec un rôle de conception, consolidation, analyse, production et diffusion des données collectées sur le terrain;
- **réglementation**, en termes d'analyse et adaptation au service du développement du secteur privé.

B. Organigramme actuel du MAEP au niveau central



C. Fonctions des Directions régionales de développement rural

7. Un certain nombre de fonctions sont transférées aux DRDR:

- **conception des plans régionaux**, avec des priorités définies et traduites en plans d'action sur le terrain (PRDR, PCD), et non plus de façon centralisée dans les services centraux. Elles deviennent le bras technique des GTDR, et le conseiller du chef de région en matière de développement agricole.
- **identification et participation au pilotage des projets et programmes**, qui sera mieux assuré par les DRDR proches du terrain et en contact avec les acteurs locaux;
- **contrôle**, dont l'exécution n'est plus du ressort des Services Centraux (ils ne gardent que des tâches de type homologation – certification, enregistrement produits vétérinaires, ..., et assurent parallèlement un rôle de conception et suivi de l'organisation et des procédures de contrôle);

- **exécution de tâches opérationnelles**, au niveau cadastre (consécration et conservation foncière, mise en cohérence des activités des futurs guichets fonciers communaux dans le cadre de la mise en œuvre du Plan National Foncier), coordination et suivi des intervenants, ouvrages hydro-agricoles (maîtrise d'ouvrage des ouvrages stratégiques ou suivi des contrats de gérance);
- **réaction aux calamités naturelles**, où les DRDR sont mieux placées pour un premier niveau d'alerte / réaction, l'identification des besoins d'appui, l'orientation des aides
- **définition et mise en œuvre des programmes de renforcement institutionnel**

8. L'organigramme des DRDR est le reflet exact des directions à l'échelon central, chaque direction ayant au niveau régional son service correspondant.

D. Structure du personnel dans les DRDR

9. Telle qu'elle est conçue, la réorganisation des DRDR prévoit une différenciation entre les directions selon qu'elles présentent une faible (11 au total) ou une forte activité (11 également). La structure du personnel cible par DRDR est la suivante:

DDR à forte activité	Nature du personnel			Total /DRDR
	Technicien	administratif	personnel service	
Services (hors foncier)				
Direction	1	4	11	16
Administratif et financier	0	5		5
Stat et Suivi évaluation	3	1		4
Dev institutionnel	2			2
Appui prod végétale	3			3
Appui prod animale	2			2
Aquaculture & pêche	3			3
Investissement ruraux	3			3
santé animale & phyto sanit.	5			5
TOTAL / DRDR	22	10	11	43

DDR à faible activité	Nature du personnel			Total /DRDR
	Technicien	administratif	personnel service	
Services (hors foncier)				
Direction	1	3	8	12
Administratif et financier	0	5		5
Stat et Suivi évaluation	3	0		3
Dev institutionnel	2			2
Appui prod végétale	3			3
Appui prod animale	2			2
Aquaculture & pêche	2			2
Investissement ruraux	3			3
santé animale & phyto sanit.	4			4
TOTAL / DRDR	20	8	8	36

10. Au niveau des circonscriptions, le schéma est le suivant:

Région à forte activité	Nature du personnel			Total /CIRDR
	Technicien	administratif	personnel service	
Service circonscription	1	2	3	6
Appui investissement ruraux	1			1
Appui à la production	1			1
total par circonscription	3	2	3	8

Région à faible activité	Nature du personnel			Total /CIRDR
	Technicien	administratif	personnel service	
Service circonscription	1	1	3	5
Appui investissement ruraux	1			1
Appui à la production	1			1
total par circonscription	3	1	3	7

11. Au niveau intercommunal, il est prévu de placer un Conseiller en Développement Rural pour 3 communes

	Nb total	Nb communes /conseiller
Conseiller en dév rural	511	3,05

E. Commentaires

12. On observera que le dispositif prévu est relativement élevé au niveau des régions (36 à 43 personnes dont 20 à 22 techniciens), et relativement faible au niveau des districts (3 techniciens) et du terrain (1 CCDD / 3 communes rurales).

13. Le MAEP étant déterminé à se désengager des fonctions de conseil, il reste donc à se demander si ce dispositif n'est pas encore trop élevé au niveau le plus bas compte tenu des disponibilités budgétaires, si du moins l'objectif visé est de faire fonctionner correctement le dispositif régional du MAEP. La question de l'interface entre le MAEP et les paysans reste cependant entière, puisque dans cette configuration, le MAEP ne peut plus intervenir de manière efficace sur le terrain. Cette question est au centre des réflexions actuelles entre les différents partenaires au développement et le MAEP.

F. Objectif en terme de mouvement de personnels au niveau des DRDR

DRDR	Effectif de départ au 01/01/2005	Mouvement				Effectif final		
		Redéploiement sortant	Redéploiement entrant	Recrutement	Départ volontaire	Prévision 2005	Effectif cible 2008	Ecart au 31/12/2005 vs 2008
SOFIA	87	18	32	22	38	85	135	-50
ANALAMANGA	359	80	45	2	227	100	152	-54
VAKINANKARATRA	255	41	40	4	138	120	120	0
HAUTE MATSIATRA	165	24	34	13	81	107	107	0
AMORON'I MANIA	100	17	16	7	50	56	93	-37
DIANA	149	19	17	10	94	63	103	-40
ALAO TRA MANGORO	201	20	19	2	133	69	109	-40
ATSINANANA	180	44	34	6	96	80	127	-47
ATSIMO ANDREFANA	174	37	41	14	97	95	148	-53
ANOSY	77	3	9	13	43	53	88	-35
BOENY	136	36	41	17	52	106	106	0
VATOVAVY FITOVINANY	120	21	29	14	62	80	124	-44
MELAKY	19	0	21	19	10	49	83	-34
MENABE	98	9	25	29	55	88	88	0
ATSIMOATSINANANA	17	0	23	29	6	63	101	-38
SAVA	96	14	29	27	48	90	90	0
BONGOLAVA	65	3	16	13	32	59	59	0
IHOROMBE	60	5	13	7	37	38	66	-28
ITASY	98	3	9	8	68	44	74	-30
ANALANJIROFO	31	2	24	21	13	61	99	-38
ANDROY	19	0	17	19	6	49	81	-32
BETSIBOKA	14	0	17	16	6	41	69	-28
<i>Total</i>	<i>2520</i>	<i>396</i>	<i>551</i>	<i>312</i>	<i>1392</i>	<i>1596</i>	<i>2222</i>	<i>-628</i>

G. Etat d'avancement de la réforme du MAEP

14. Le MAEP a procédé à une réactualisation de la réforme institutionnelle par la réalisation d'une étude par « Institution et Développement (I&D) » financée par la ligne STABEX COM 91,92,93 de l'UE. Compte tenu de la constitution du nouveau Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche en janvier 2004, l'organigramme de ce ministère a été réorganisé en conformité avec les recommandations de l'étude I&D.

15. La Loi de Finances 2004 a pour la première fois intégré le budget des différents services au niveau des 18 directions régionales (qui seront 22 après la loi de l'Assemblée Nationale votée en juin 2004).

16. Le MAEP a identifié, aux niveaux central et régional, les plans d'assainissement (sur la base de départs volontaires. En décembre 2004, 518 départs volontaires ont été effectifs, 1392 départs sont prévus en 2005.

17. Le MAEP a également initié un plan de mutation, de recrutement, mais qui devra être affiné après le départ effectif des le 2^o vague des départs volontaires en 2005.

18. Le MAEP a défini les budgets prévisionnels de fonctionnement et d'investissement correspondants pour l'année 2005 en procédant à un rééquilibrage conséquent en faveur des services régionaux. Cependant la loi des finances 2005 n'a pas permis de financer le budget de fonctionnement à la hauteur des besoins exprimés, mais le rééquilibrage en faveur des régions.(lequel représente en 2005 50 % du budget de fonctionnement hors solde) est réel. L'appui budgétaire du PSA 2004 a cependant permis de corriger très nettement le gap de financement constaté après la loi des Finances 2005.

19. La réorganisation des Directions Régionales de Développement Rural sur la base d'une définition précise de leur mandat et au réaménagement correspondant des effectifs, reste encore à finaliser. Le MAEP, qui vient tout juste de recruter ses Directeurs Régionaux sur une base compétitive, prévoit une remise à plat des mandats des DRDR avant la prise leur fonction.

Annexe 3: Le contexte du commerce international⁶⁷

A. L'agriculture: un secteur majeur pour l'économie et les échanges de Madagascar

1. Le secteur agricole et agro-alimentaire, y compris le secteur de la pêche, demeure un secteur majeur pour l'économie malgache. En 2003, l'agriculture contribuait à 34% du PIB et employait 75% de la population malgache. C'est donc un secteur producteur de richesses, qui permet d'assurer la sécurité alimentaire du pays et qui contribue à la lutte contre la pauvreté. Le secteur agricole et de la pêche est aussi un secteur important dans les échanges commerciaux de Madagascar.
2. Ainsi, en 2001, les exportations de produits agricoles et de la pêche représentaient, en valeur, environ 50 % des exportations totales de Madagascar. Les principaux produits agricoles exportés sont la vanille (17% des exportations totales), le girofle (11%), les crevettes (11%), les poissons et autres crustacés.
3. En matière d'approvisionnement, les produits agricoles représentaient en valeur, en 2001, 9% des importations totales de Madagascar. Il s'agit principalement de riz, d'huiles alimentaires, de produits laitiers, de sucre, de blé et de farine
4. L'Europe demeure le principal marché pour les exportations agricoles et alimentaires de Madagascar. C'est également un fournisseur en produits alimentaires, en particulier pour les produits laitiers, les huiles et la farine. Parmi les autres fournisseurs importants il faut citer l'Asie pour le riz ou encore l'Afrique du Sud et le Brésil pour le sucre.
5. Les échanges régionaux au sein de la COI, de la COMESA ou de la SADC demeurent faibles et se concentrent principalement sur Maurice et l'Afrique du Sud.

B. Les différents lieux de négociations

6. Du fait de cette importance le secteur agricole et de la pêche est un secteur majeur dans les négociations commerciales régionales et internationales aux quelles participent Madagascar. Les principaux lieux de négociations sont présentés dans les points suivants.
 - Après avoir participé au GATT, Madagascar est membre de l'OMC depuis 1995.
 - En tant que pays ACP, Madagascar a bénéficié depuis les années 1970 des Conventions de Lomé successives qui lui ont donné un accès préférentiel au marché européen. Cet accès a été renforcé en janvier 2002 avec l'initiative « Tout sauf les armes (TSA) ».
 - Par ailleurs, Madagascar participe à deux Accords économiques régionaux: le COMESA et la COI et est en cours d'adhésion à la SADC.
 - Enfin, elle bénéficie, notamment pour le textile, d'un accès préférentiel au marché américain dans le cadre de l'AGOA.

⁶⁷ Cette Annexe reprend les informations contenues dans « l'Etude d'impact des APE pour Madagascar » commanditée par le Ministère de l'Industrialisation du Commerce et du Développement du Secteur Privé en 2004.

L'OMC

7. Madagascar étant membre de l'OMC, ses relations commerciales doivent respecter les règles définies dans cette instance. Ce qui signifie que tout accord bilatéral ou régional entre Madagascar et ses partenaires commerciaux doit être compatible avec les règles de l'OMC, notamment: la clause de la nation la plus favorisée (NPF), la clause du traitement national et la réciprocité.

8. En tant que pays en développement Madagascar bénéficie du système de préférence généralisé (SPG) qui permet aux pays développés d'accorder un accès plus favorable à leur marché uniquement aux produits provenant des pays en développement, mais sans discrimination et sans obligation de réciprocité. Etant PMA (pays moins avancé) Madagascar bénéficie aussi, dans le cadre des Accords de l'OMC, d'un traitement privilégié (moins d'obligations et des périodes de mise en œuvre plus longues).

9. Madagascar devrait à terme bénéficier d'accords régionaux (zone de libre échange ou union douanière) qui permettent de faire une discrimination entre pays. Ainsi, dans le cadre de la future union douanière du COMESA, les produits circuleront librement au sein de la région alors que les produits importés de pays tiers seront taxés. Ce sera aussi le cas des futurs APE. Avec l'Union européenne

10. Depuis la création de l'OMC en 1995, l'Accord général sur les marchandises s'est élargi à de nouveaux domaines de négociation, notamment: **l'agriculture**, les services, le textile et les vêtements, **les aspects des droits de la propriété intellectuelle qui touchent au commerce**, les investissements liés au commerce, **les mesures sanitaires et phytosanitaires et les obstacles techniques au commerce**.

11. L'objectif général de ses Accords est de favoriser le développement des échanges en:
- améliorant l'accès au marché des biens et des services,
 - renforçant le système de règles multilatérales,
 - garantissant la stabilité, la prévisibilité et la transparence du commerce international,
 - améliorant le système de règlement des conflits commerciaux.

Forces des Accords de l'OMC:

- La définition de règles commerciales internationales qui s'appliquent à tous et visent à une plus grande transparence des échanges;
- L'existence d'un mécanisme de règlement des conflits;
- Donc, potentiellement moins de négociations bilatérales déséquilibrées entre, par exemple, une grande puissance comme l'Union européenne ou les Etats-Unis et un pays en développement qui pèse peu dans les échanges commerciaux internationaux;

- Un mode de décision « un pays une voix » apparemment favorable aux pays les moins puissants.

Faiblesses des Accords de l'OMC:

- Un postulat de base (une plus grande ouverture des frontières qui permet une progression des échanges internationaux et donc une augmentation de la richesse mondiale et du bien-être pour tous) qui reste à démontrer;
- Des négociations souvent géopolitiques dans lesquelles les pays en développement mal organisés faisaient jusqu'à présent peu entendre leurs voix et dont les intérêts étaient donc peu pris en compte;
- Des Accords déséquilibrés et qui répondent pour l'instant plus aux intérêts des pays développés qu'à ceux des pays en développement (cf. l'Accord agricole);
- Une prise en compte trop limitée des différences de développement dans les négociations et dans les Accords;
- Une multiplication des sujets de négociation de plus en plus complexes qui rend difficile une réelle implication des pays en développement dont les moyens et l'expertise font cruellement défaut;
- Une faible place accordée au secteur privé et à la société civile dans les négociations.

Opportunités et risques:

L'Accord général sur les marchandises

- La baisse des droits de douane se poursuit et offre donc potentiellement un accès de plus en plus favorable en particulier aux marchés des pays développés, mais aussi à des marchés en forte croissance comme celui de la Chine;
- Pour certains produits industriels l'Accord offre un approvisionnement potentiel à moindre coût pour les pays importateurs.

12. Cependant ces opportunités sont limitées pour les pays ACP, dont fait partie Madagascar car:

- Les produits industriels n'occupent que 20% environ de la valeur des exportations ACP;
- Les restrictions sont encore fortes sur certains produits porteurs notamment pour Madagascar: les textiles, les produits de la pêche, le cuir et les chaussures;
- La progressivité des droits (droits de douane croissants avec le niveau de transformation) existe toujours, notamment pour les produits alimentaires (cacao, café, huiles ...) ou le bois;

- L'Accord de Cotonou et l'initiative TSA offre déjà un accès privilégié aux exportations de Madagascar sur le marché européen, son principal marché d'exportation (100 % des produits industriels y entrent déjà en franchise de droits);
- L'Accord diminue les marges préférentielles dont bénéficie Madagascar sur le marché européen;
- De plus, à terme, une ouverture accrue du marché malgache risque de mettre en concurrence des productions industrielles locales face à des produits meilleur marché bénéficiant d'un environnement économique et d'infrastructures beaucoup plus favorables (produits provenant d'Europe, des Etats-Unis, d'Afrique du Sud et d'Asie).

L'Accord agricole

13. Cet Accord est en cours de renégociation. Il a pour principal objectif d'introduire une certaine discipline dans les échanges de produits agricoles et dans les politiques de soutien.

14. Concrètement, il vise à limiter l'utilisation d'outils de politique agricole ayant des effets négatifs, ou effets de distorsion, sur le commerce mondial. Il couvre les soutiens à l'exportation et les mécanismes de protection aux frontières, car ils ont des effets directs sur le commerce. Il couvre aussi les soutiens à la production car ils ont généralement des effets directs sur les volumes de production et donc des effets indirects sur les échanges.

15. L'Accord concerne ainsi trois types d'instruments de politique agricole:

- les mesures qui limitent l'accès au marché intérieur,
- les soutiens à la production,
- les aides ou les subventions à l'exportation.

16. Dans le cadre de l'Accord agricole, les Etats membres de l'OMC se sont engagés à réduire progressivement l'utilisation de ces instruments.

- Le remplacement des mesures non-tarifaires par des droits de douane et la diminution des protections offrent potentiellement un meilleur accès aux marchés en particulier des pays développés, mais aussi à des marchés en forte croissance comme celui de la Chine;
- La diminution programmée du soutien interne et des subventions à l'exportation devrait entraîner une concurrence plus loyale sur les marchés internationaux, notamment pour les pays en développement comme Madagascar, dont le budget ne permet pas de telles aides;
- La possibilité pour les PED (en cours de négociation) d'identifier des produits spéciaux), sur la base des critères de sécurité alimentaire, de garantie des moyens d'existence et de développement rural – produits qui pourront bénéficier de protection particulière – devrait favoriser le développement des agricultures locales et donc contribuer à la sécurité alimentaire;

- La mise en œuvre de ces disciplines devrait favoriser le développement des échanges internationaux et permettre une plus grande stabilité, prévisibilité et transparence de ces échanges;
- Ces mesures devraient permettre une amélioration des conditions d'approvisionnement sur les marchés mondiaux. Et les gains tirés des exportations pourraient faciliter le recours aux importations nécessaires contribuant ainsi à une meilleure sécurité alimentaire;
- Enfin, les pays en développement et plus encore les PMA, comme Madagascar, bénéficient d'un traitement préférentiel en matière d'engagement et de délai de mise en œuvre.

17. Cependant comme pour les produits industriels les effets de l'Accord seront sans doute limités pour les pays ACP ou seront parfois négatifs:

- Malgré les mesures de l'Accord, la protection des marchés des pays développés demeure encore élevée, notamment pour les produits sensibles, en particulier les produits couverts par leurs politiques agricoles: céréales, produits laitiers, viandes, coton ...;
- Les baisses de protection sur les marchés des pays industriels concernent souvent des droits de douane déjà faibles et pour des produits dont la demande est stagnante (comme certains produits tropicaux);
- Le développement des normes techniques et sanitaires limite l'accès à ces marchés, notamment pour les produits des pays en développement qui ne disposent pas des moyens financiers et techniques pour atteindre ces normes;
- La progressivité des droits de douane en fonction du degré de transformation du produit limite le gain potentiel de l'ouverture des marchés;
- Pour les pays ACP, dont fait partie Madagascar, l'ouverture croissante du marché européen aux autres pays en développement entraîne une baisse de leurs marges préférentielles;
- L'Accord laisse toujours d'importantes marges de manœuvre, notamment aux pays développés, pour soutenir leur agriculture à la fois à la production et à l'exportation, en particulier en remplaçant des soutiens au prix par des aides directes aux producteurs. Cette évolution permet d'exporter sans subvention à des prix de plus en plus bas;
- L'Accord crée aussi un certain nombre d'inégalités entre pays développés et pays en développement au détriment de ces derniers: il autorise notamment des formes de soutien à l'agriculture qui correspondent plus aux politiques agricoles des pays développés (soutiens directs aux producteurs qui induisent de fortes dépenses budgétaires) qu'à celles des pays en développement;
- Les marges de manœuvre des pays en développement en matière de politique agricole sont réduites soit par les programmes d'ajustement structurels, soit en raison du coût financier des politiques encore autorisées;

- Finalement, si l'Accord offre quelques opportunités dont il convient de savoir tirer parti, globalement, il ne répond pas aux préoccupations des PED et ne résout pas, voire même dans certains cas aggrave la concurrence déloyale des produits provenant des pays industrialisés;
- De plus, pour les pays importateurs nets de produits alimentaires l'Accord peut se traduire par une augmentation de la facture alimentaire via une hausse des cours internationaux. Or, la Décision de Marrakech qui visait à palier cette hausse de la facture alimentaire n'a jamais été effective.

Les Accords OTC et SPS

18. Les Accords sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) et sur les obstacles techniques au commerce (OTC) visent à empêcher que les normes sanitaires ou techniques soient utilisées dans un but de discrimination et de protection du marché intérieur. Avec la réduction des barrières tarifaires et non tarifaires, les normes peuvent en effet devenir des instruments très "performants" de protection. Ces Accords reprennent donc le principe du traitement national (non discrimination entre produit étranger et produit national) et définissent un certain nombre de critères afin que les normes ne créent pas d'obstacles non nécessaires au commerce.

19. Ces normes en général justifiées pour des raisons de santé publique, de protection des animaux ou de protection de l'environnement sont aujourd'hui un enjeu essentiel en matière de commerce et de compétitivité des produits. C'est le cas pour les exportations malgaches de fruits et légumes, par exemple, qui doivent respecter les normes en matière de limite maximale des résidus ou de traçabilité (à partir de janvier 2005) pour entrer sur le marché européen.

20. Or, ces normes définies le plus souvent par des organismes de normalisation internationaux sont, ou peuvent devenir, pour les pays en développement, et en particulier pour Madagascar, un handicap difficile à surpasser:

- les normes des pays en développement sont souvent moins contraignantes que les normes internationales d'où une certaine suspicion de la part de ces pays vis-à-vis des normes internationales;
- les systèmes de normalisation internationale sont très complexes et contraignants et les PED y participent très peu. Leurs intérêts ne sont donc que rarement pris en compte;
- les pays en développement, et en particulier Madagascar, n'ont pas toujours des moyens matériels, financiers et humains suffisants pour appliquer les normes imposées par les pays développés;
- notons qu'en tant que PED Madagascar bénéficie d'un traitement spécial et différencié pour éviter que ces normes n'aient des effets trop contraignants sur ses échanges. Il est prévu dans ce traitement spécial une assistance technique et financière pour aider Madagascar à se mettre aux normes. Mais jusqu'à aujourd'hui cette aide n'a jamais été mobilisée.

L'Accord sur les Aspects des Droits de la Propriété Intellectuelle qui touchent au Commerce (ADPIC)

21. Cet Accord oblige les Etats signataires à définir dans les législations nationales des normes minimales de protection de la propriété intellectuelle ainsi que les moyens de les faire respecter. L'Accord couvre les droits d'auteurs, les marques de fabrique ou de commerce, les indications géographiques, les dessins et modèles industriels, les brevets et les configurations de circuits intégrés.

22. Les pays en développement, et Madagascar en particulier, peuvent être concernés, notamment par:

- les marques de fabrique et de commerce: ce point est important pour la production de textile, avec la lutte contre les contrefaçons et le développement de marques locales;
- les indications géographiques: ce point peut offrir des opportunités en termes de valorisation de certains produits malgaches comme la vanille par exemple ou l'Ylang Ylang;
- les brevets: l'Accord couvre l'ensemble des organismes vivants (animaux, végétaux, micro-organismes, gènes ...). Il pose clairement la question de l'appropriation des semences, des ressources biologiques ou des savoirs traditionnels et, en contrepartie, du coût de leur accès et de leur utilisation ce qui peut influencer sur la production locale et donc sécurité alimentaire. La question des OGM est également une question importante en matière de sécurité alimentaire, tant en ce qui concerne les effets positifs potentiels que les risques en matière de perte de biodiversité et de dépendance pour les producteurs (cf. Protocole de Carthagène).

Positionnement de Madagascar

23. Madagascar est membre de quatre groupes de négociation: le groupe PMA, l'Union Africaine et le groupe ACP et le G90 (qui rassemble les trois groupe précédents). Ses positions de négociation sont donc très proches de celles défendues par ces différents groupes.

24. Lors de la dernière réunion ministérielle à Cancun en 2003, les positions des Madagascar étaient les suivantes:

- En matière d'agriculture, Madagascar:
 - soutient la réduction des subventions et des soutiens internes accordés par les pays développés à leurs exploitants agricoles;
 - considère que les mesures sanitaires et phytosanitaires prises par les pays développés constituent parfois des obstacles non nécessaires au développement du commerce.
- En matière d'accès au marché, Madagascar considère que:
 - les droits de douane, particulièrement leur progressivité et les obstacles techniques au commerce constituent des problèmes pour l'entrée des produits

en provenance des pays les moins avancés (PMA) sur le marché des pays développés.

- l'érosion des préférences constitue une préoccupation importante des PMA pour leur compétitivité.
- En matière d'accès au marché, pour les produits non-agricoles, Madagascar soutient la demande d'une compensation financière pour pallier les effets de la libéralisation accrue du commerce de produits manufacturés et industriels (érosion des marges préférentielles);
- Concernant les questions liées au développement (traitement spécial et différencié, mise en œuvre des Accords, commerce, dette et finances, coopération technique, produits de base), Madagascar dénonce le manque de mise en œuvre des mesures prévues à Doha;
- Concernant les questions de Singapour, les autorités malgaches estiment qu'elles n'ont pas attendu les négociations sur ces sujets pour prendre les mesures incitatives à l'investissement, à la facilitation des échanges, à l'élaboration d'un texte sur la concurrence et à rendre les marchés publics transparents.

Les relations Madagascar – UE

25. Depuis 1975, Madagascar en tant que pays ACP bénéficie des Conventions de Lomé successives qui définissent les relations d'aide et de commerce entre l'Union européenne et les pays d'Afrique– Caraïbes–Pacifique.

26. Les relations entre Madagascar et l'Europe sont d'autant plus importantes que l'Union européenne est le second bailleur de fonds de la grande Ile en matière d'aide au développement. Après le transport, le développement rural est le principal secteur de dépenses de l'Union européenne à Madagascar, d'autant qu'il faut également comptabiliser la ligne budgétaire Sécurité alimentaire, l'aide d'urgence, le STABEX et les accords pêche. Enfin, à ces fonds nationaux s'ajoutent les appuis régionaux de l'Union européenne dont bénéficie Madagascar dans le cadre de la COI et du COMESA.

27. L'Europe est aussi le principal partenaire commercial de Madagascar, tant à l'importation qu'à l'exportation, même si son importance diminue. Ainsi, en 2001, avec un total de 2 847 milliards de FMG, le marché européen représentait 50% des exportations malgaches (y compris les exportations en zone franche). Et avec 1 845 milliards de FMG l'UE représentait 34% des importations malgaches. En 2001, les produits agricoles, y compris les produits de la mer représentent 45% des exportations malgaches vers l'Europe (crevettes, vanille, cacao, fruits et légumes, épices, café ...) et 9% des importations en provenance d'Europe (farine, froment, huiles alimentaires, produits laitiers et sucre)

28. En matière commerciale, la particularité des Conventions de Lomé était de reconnaître que la différence de développement entre pays européens et pays ACP devait se traduire par une différence d'obligations. Cela a donné lieu à la mise en place de préférences commerciales non réciproques, c'est-à-dire un accès privilégié des produits provenant des pays ACP, comme Madagascar, au marché européen, comparé aux autres pays en développement et cela sans contrepartie de la part de ces pays ACP. Dans le cadre de ces Conventions Madagascar a bénéficié

aussi des protocoles sucre et viande bovine qui donne un accès privilégié au marché européen pour un quota d'exportation déterminé.

29. Signés en juin 2000 les Accords de Cotonou qui remplacent la Convention de Lomé modifient sensiblement les relations commerciales entre l'Union européenne et les pays d'Afrique – Caraïbes – Pacifique (ACP) en instaurant des zones de libre-échange.

L'initiative « Tout sauf les armes »

30. Les relations commerciales entre l'Union européenne et Madagascar ont déjà été modifiées en janvier 2002 avec la mise en œuvre de l'initiative Tout sauf les armes (TSA). Cette initiative unilatérale de l'UE accorde aux pays les moins avancés (PMA), comme Madagascar, un accès en franchise de douane et sans restriction quantitative au marché européen en dehors des armes. Cependant l'ouverture totale du marché européen est repoussée à 2006 pour les bananes et 2009 pour le sucre et le riz.

31. Cette initiative permet une ouverture totale du marché européen aux produits malgaches et donc offre des opportunités supplémentaires, notamment pour les produits transformés et les produits agricoles couverts par la politique agricole commune de l'UE (sucre, riz, viande bovine notamment). Elle devrait ainsi favoriser un renforcement des relations privilégiées entre Madagascar et son premier fournisseur et premier débouché.

32. Cependant, il s'agit d'une initiative unilatérale qui n'engage que l'UE et pourrait donc être remise en cause. Les opportunités nouvelles pour Madagascar pourraient par ailleurs être limitées étant donné l'accès préférentiel dont elle bénéficie Madagascar dans le cadre des Accords de Cotonou. Les normes techniques et sanitaires toujours plus fortes à l'entrée sur le marché européen et des règles d'origine plus contraignantes que dans les Accords de Cotonou sont également une limite forte aux avantages de cette initiative. Enfin, « Tout sauf les armes » s'adressant à l'ensemble des PMA et non pas seulement aux PMA-ACP, peut aussi se traduire par une concurrence accrue sur le marché européen, en particulier de certains pays asiatiques PMA, notamment pour les produits agricoles et les produits de la pêche.

33. En terme de sécurité alimentaire, l'Initiative « Tout sauf les armes » étant unilatérale n'aura pas d'incidence en matière d'importations de produits européens, tant en termes de concurrence sur les produits locaux ou d'accès à des produits alimentaires moins chers pour les consommateurs. Par contre, en favorisant l'accès au marché européen, cette initiative peut contribuer, à développer des exportations sources de revenus, en particulier pour les agriculteurs et le secteur de l'agro-alimentaire. Bien entendu une telle évolution dépend des capacités de Madagascar à répondre à la demande européenne et à respecter les règles et les normes imposées pour entrer sur ce marché.

Les APE: enjeux pour Madagascar

34. Le nouveau régime commercial négocié dans le cadre des Accords de Cotonou vise à mettre en place à partir de 2008 des Accords de partenariats économiques (APE) entre l'Europe d'une part, et les pays ACP regroupés au sein de blocs régionaux (UEMOA, CEMAC, AFOA ...), d'autre part. Il s'agit en fait d'instaurer des zones de libre-échange et donc d'ouvrir les marchés ACP aux produits européens. Cette évolution majeure par rapport au système de

préférences en vigueur sous les Conventions de Lomé, a précisément pour objet d'introduire la réciprocité dans les concessions commerciales pour rendre les arrangements commerciaux compatibles avec les règles de l'OMC.

35. L'Accord de Cotonou ne définit que le cadre des futures négociations. La couverture géographique, les produits concernés, le processus de libéralisation et les mesures d'accompagnement ne seront définis que dans le cadre des accords régionaux proprement dits, actuellement en cours de négociation.

36. Les objectifs généraux des APE sont le développement durable des pays ACP, leur insertion harmonieuse et progressive dans l'économie mondiale et l'éradication de la pauvreté.

37. Les parties se sont accordées sur un échéancier permettant de préparer les négociations et aux pays ACP de se positionner au regard de leur situation individuelle:

- Entre 2000 et 2002, préparation des négociations;
- Entre 2002 et 2008, négociations formelles de nouveaux accords commerciaux;
- En 2004, les pays ACP non-PMA décident s'ils sont ou non en mesure de s'engager dans des accords de libre échange;
- En 2006, les partenaires entreprendront une revue complète des accords prévus pour l'ensemble des pays et s'assureront que tout est fait pour que de nouveaux délais ne soient pas nécessaires;
- Au 1er janvier 2008 au plus tard, entrée en vigueur des nouveaux accords;
- Entre 2008 et 2020, mise en œuvre des Accords.

38. Jusqu'en 2008, le régime actuel est maintenu. Pour ce faire, une demande de dérogation a été déposée à l'OMC.

39. Concernant les protocoles, le principe général est le maintien pendant la période de négociation et la révision dans le cadre des nouveaux accords. Mais le protocole banane fait déjà l'objet d'un réexamen, la baisse des prix d'intervention prévue dans la nouvelle PAC réduira les avantages tirés du protocole viande. La réforme de protocole sucre en cours de discussion devrait également entraîner une baisse des avantages du protocole actuel. Le protocole rhum n'a pas été renouvelé.

40. Les accords de partenariat économique comprennent d'autres dimensions. Il est notamment prévu de soutenir les pays ACP pendant la phase préparatoire. Cela pourrait notamment prendre la forme d'une compensation partielle des coûts d'ajustements fiscaux et de balance des paiements liés au processus de libéralisation.

41. Des appuis sont également prévus sur les autres dimensions du commerce: services, concurrence, propriété intellectuelle, mesures sanitaires et phytosanitaires, commerce et environnement, etc. Il s'agit essentiellement de soutenir les efforts de mise en conformité des législations nationales avec les règles multilatérales.

42. Notons aussi que le Stabex est « remplacé » par le FLEX qui a été instauré en 2000 pour aider les gouvernements confrontés à des pertes subites de recettes. Il permet un soutien budgétaire supplémentaire aux pays ACP qui ont enregistré: une perte de 10% de leurs recettes d'exportation de biens (2% dans le cas des PMA) ou une perte de 10% de leurs recettes d'exportation de l'ensemble des produits agricoles ou miniers (2% dans le cas des PMA) et une aggravation de 10% du déficit public prévu. L'appui additionnel est limité à 4 ans. En accord avec la Communauté Européenne ces ressources budgétaires peuvent être utilisées pour financer des programmes figurant dans le budget national. Une partie de celles-ci peut être réservée à des secteurs spécifiques.

43. Enfin, un comité paritaire ministériel sur le commerce sera créé pour favoriser une collaboration UE/ACP dans les enceintes internationales.

Etat des négociations

44. Les négociations d'Accords de Partenariat Economique (APE) entre les pays ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique) et la Communauté européenne (CE) ont été lancées à Bruxelles le 27 septembre 2002.

45. Madagascar négocie dans le cadre du groupe de l'Afrique orientale et australe –AFOA qui rassemble: le Burundi, Comores, Congo RD, Djibouti, Erythrée, Ethiopie, Kenya, Madagascar, Malawi, Maurice, Ouganda, Rwanda, Seychelles, Soudan, Zambie et Zimbabwe. Pour ce groupe la seconde phase de négociation a été lancée le 7 février 2004 à Maurice. Il s'agit de négocier un APE entre ce groupe et l'UE.

46. Les négociations sont menées à deux niveaux: celui des ministres et celui des ambassadeurs/experts. La région AFOA s'est organisée de sorte à mener les négociations d'un APE autour de six domaines d'activités: questions de développement, accès au marché, agriculture, pêche, commerce des services, questions liées au commerce.

47. Le groupe AFOA a choisi six ambassadeurs (basés à Bruxelles) et six ministres pour diriger les négociations aux deux niveaux. Les ministres et les ambassadeurs porte-parole principaux choisiront respectivement un président parmi eux, lequel changera tous les six mois. Madagascar est Ministre porte parole leader sur le Pêche et Ambassadeur porte parole suppléant sur la Pêche et l'Agriculture.

48. Dans chaque pays a été mis en place un Forum national du développement et de la politique commerciale (FNDPC) qui réuni à la fois les négociateurs du pays et des représentants du secteur privé. Les représentants de chaque FNDPC se réunissent régulièrement dans le cadre du Forum régional de négociation (FRN). A Madagascar le FNDPC a été mis en place par le Ministère de l'Industrialisation du Commerce et de l'Appui au secteur privé.

49. Après une première phase au niveau tous-ACP/CE et qui a traité des questions horizontales d'intérêt commun à toutes les parties, la deuxième phase qui concerne les « Négociations de fonds a débuté pour l'AFOA en juillet 2004 et doit durer jusqu'en fin décembre 2005. Au cours de cette phase auront lieu les négociations de fond, couvrant toutes les questions pertinentes pour l'APE. À la fin de cette phase, il est prévu que les grandes lignes d'un APE auront été convenues. Enfin la 3ème phase « Poursuite et mise au point » est prévue de janvier 2006 à décembre 2007, afin la mise en vigueur de l'APE en janvier 2008.

50. Concernant le secteur agricole y compris la pêche les principaux points évoqués lors de la première phase et qui sont négociés maintenant sont les suivants:

- examen du point de vue de l'accès aux marchés et de leur importance générale pour le développement;
- convergence de vues sur l'importance cruciale de l'agriculture pour promouvoir l'intégration harmonieuse et progressive des Etats ACP dans l'économie mondiale, dans le respect de leurs choix politiques et de leurs priorités de développement, encourageant ainsi leur développement durable et contribuant à l'éradication de la pauvreté dans les pays ACP;
- convergence de vues sur la nécessité pour les pays et régions ACP de diversifier la structure de leurs exportations et d'augmenter la valeur ajoutée de celles-ci;
- accord sur la nécessité de chercher une solution aux préoccupations des pays ACP, en particulier celles des PMA, des petits Etats en développement insulaires (PEDI), des pays enclavés, des pays non PMA importateurs nets de produits alimentaires ou très endettés, des petites économies et des pays producteurs d'un seul produit de base, ainsi qu'aux considérations autres que commerciales, telles que le développement rural et la préservation de l'environnement;
- accord sur la nécessité d'examiner, dans le cadre des négociations des APE, les questions liées aux mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) ainsi que l'impact des restitutions à l'exportation de la CE au cas par cas;
- en matière de SPS, recommandation des ACP visant à renforcer les capacités nationales et régionales des pays ACP selon le cas, y compris celles relatives aux institutions d'évaluation et de certification;
- utilité reconnue de mettre en place, dans le cadre des APE, un mécanisme de coordination et de concertation sur les questions SPS;
- examen prévu concernant la question des protocoles relatifs aux produits de base, tel que le prévoit l'article 36 (4) de l'Accord de Cotonou;
- divergence de vues sur la chronologie de la libéralisation des échanges dans le domaine de l'agriculture dans le cadre des APE par rapport à l'appui à apporter aux pays et régions ACP pour le développement du secteur agricole. La partie ACP considère que les pays et régions ACP ont besoin d'une aide accrue avant que les négociations ne commencent dans ce domaine. Pour la CE, ces deux processus sont complémentaires et doivent être menés de front de façon à se renforcer mutuellement. Les deux parties ont décidé qu'il conviendra d'examiner cette question dans le contexte des négociations régionales, en tenant compte de la situation spécifique des pays et régions concernés.
- possibilité de négocier des accords de pêche régionaux à explorer plus avant;
- discussion à poursuivre sur la mise en œuvre ou non d'un accord-cadre ACP-UE incorporant des principes fondamentaux comme le principe de la pêche responsable et celui de la gestion rationnelle et durable des ressources halieutiques.

51. Le secteur agricole est également concerné par les conclusions des autres domaines, notamment l'accès au marché, les questions liées au commerce (normes SPS en particulier), l'appui au développement dans le cadre des APE (renforcement des capacités et développement des infrastructures en particulier).

Les enjeux des négociations pour Madagascar

52. Les principaux enjeux des négociations actuelles, qui devraient se traduire, à partir de 2008, par l'ouverture du marché malgache aux produits européens concernent:

- La baisse des recettes fiscales à l'importation;
- L'amélioration de la compétitivité des productions malgaches grâce à l'importation d'intrants meilleurs marché;
- La concurrence des produits européens sur le marché régional et sur le marché national, avec un risque de détérioration de la balance commerciale;
- L'amélioration de l'accès au marché européen;
- Les risques en termes d'intégration régionale.

53. Notons, aussi que dans ces négociations, Madagascar devront prendre en compte trois initiatives récentes de l'union Européenne:

- La Stratégie de soutien au secteur du coton en Afrique proposée par l'Union européenne qui aura des effets sur la filière coton–textile;
- La proposition d'un plan d'action visant à soutenir le développement et la compétitivité du secteur sucre dans les pays ACP fournisseur, afin de limiter les effets sur ces pays de la réforme de l'organisation commune du marché du sucre dans le cadre de la politique agricole commune;
- Le Plan d'action de la Commission Européenne concernant les produits de base.

54. En matière d'agriculture et de sécurité alimentaire, les enjeux de cette négociation pour Madagascar concernent principalement:

Les risques et les contraintes pour les exportations

55. Même si la plupart des produits ACP entrent en franchise sur le marché européen, le nouvel Accord commercial comporte des risques en matière d'accès, notamment pour les produits agricoles couverts par la politique agricole commune. Les modifications d'organisations communes de marché, en particulier pour le sucre, auront des effets sur les exportations malgaches sur le marché européen

56. Les protocoles viande bovine et sucre seront modifiés, ce qui aura forcément un impact sur les pays qui en bénéficient. Madagascar dispose notamment de quotas sucre et viande bovine, même si aujourd'hui Madagascar n'utilise pas, pour des raisons de non respect des normes techniques et sanitaires, le quota viande bovine qui lui est alloué.

57. La mise en œuvre de TSA (tout sauf les armes) qui concernent l'ensemble des PMA, y compris les PMA-non ACP devrait se traduire pour certains produits, en particulier les produits tropicaux, par une plus grande concurrence sur le marché européen. C'est le cas en particulier pour les produits horticoles, le textile et les produits de la pêche exportés par Madagascar.

58. Le développement des normes sanitaires et phyto-sanitaires (LMR et traçabilité notamment) limite ou risque de limiter l'accès au marché européen pour de nombreux pays en développement, en particulier Madagascar.

59. Un meilleur accès pour Madagascar au marché européen dépendra surtout:

- des négociations sur les barrières non-tarifaires à l'entrée du marché européen (normes sanitaires, normes techniques, normes environnementales);
- de sa capacité d'adapter son offre au marché européen, ce qui pose la question de la compétitivité des produits malgaches et donc des problèmes liés aux infrastructures, au coût de l'énergie, au coût du fret, au crédit et à l'organisation des filières;
- et des stratégies commerciales de Madagascar: choix du marché européen face au marché local, régional et/ou mondial.

Les risques de concurrence des productions locales

60. L'enjeu principal du nouvel accord commercial réside, pour Madagascar, dans l'ouverture de son marché aux importations européennes.

61. Cette ouverture peut:

- avoir des conséquences favorables en matière de compétitivité pour les productions nationales intégrant des intrants importés européens;
- avoir des effets positifs pour les consommateurs en offrant une gamme de produits plus large et meilleur marché.

62. Mais, cette ouverture peut aussi se traduire par une concurrence sévère pour certains secteurs de production sur le marché national (produits laitiers, viande, farine, savonnerie ...) et sur le marché régional (pomme de terre, oignon ...).

63. C'est le cas en particulier des produits alimentaires qui devront faire face à des produits agricoles européens largement subventionnés à la production et à l'exportation et bénéficiant d'un environnement économique beaucoup plus favorable (produits laitiers, viandes, certains légumes, farine ...). Cette concurrence risque également de toucher les échanges régionaux (COI, COMESA notamment) ce qui irait à l'encontre d'un renforcement de l'intégration régionale. C'est pourquoi l'exclusion des produits agricoles et alimentaires de la zone de libre-échange semble une position importante à défendre.

64. En matière d'agriculture ces Accords risquent aussi de renforcer l'extraversion et la spécialisation des agricultures ACP au détriment des cultures vivrières.

La Commission de l'Océan Indien

65. La Commission de l'Océan Indien (COI) compte cinq Etats membres: Madagascar, les Comores, Maurice, la Réunion (France) et les Seychelles. Elle a été créée en 1984 en vertu de l'Accord général de coopération. Les membres fondateurs sont Madagascar, Maurice et les Seychelles. Les Comores et la Réunion sont devenues membres en 1986.

66. Les principaux objectifs de la COI sont de:

- promouvoir les échanges commerciaux entre ses membres;
- renforcer les liens d'amitié et de solidarité entre les peuples des Etats membres tout en respectant la souveraineté de chaque Etat;
- améliorer les niveaux de vie en développant la coopération dans tous les secteurs, en particulier dans les domaines diplomatique, économique, social, culturel et technique.
- Les activités de la COI sont financées principalement par l'Union européenne (UE), par le biais du Fonds Européen de Développement.

67. Le Programme régional intégré pour le développement des échanges (PRIDE) mis en œuvre à partir de 1996 et pour 5 ans, visait à renforcer le processus d'intégration régionale, via la libre circulation des marchandises, des services, des capitaux et de la main-d'œuvre et la cohérence des politiques des investissements et du commerce. Depuis 2000, Madagascar a ainsi totalement supprimé ses barrières tarifaires avec Maurice, les Comores et les Seychelles dans le cadre de la Zone d'Echanges Préférentiels (ZEP). Notons que la Réunion en tant que région ultrapériphérique de l'Union européenne devrait pouvoir mieux s'inscrire dans le processus d'intégration régional en cours.

68. Parmi les actions menées par la COI depuis sa création, notons la réalisation de projets dans le domaine de l'artisanat régional, d'un programme de statistiques du commerce extérieur, d'un programme météorologique et un projet de centre de transit international. D'autres projets régionaux portent sur la protection de l'environnement, l'élimination de la mouche des fruits, la planification des interventions d'urgence en cas de pollution par les hydrocarbures et un programme en faveur de l'Université de l'océan Indien.

69. Enfin, la COI a développé deux activités phare importantes pour Madagascar: le tourisme, avec la mise en œuvre, dès 1994, d'un Programme Régional de Développement du Tourisme (PRDT) dans la zone Océan Indien et la pêche, en particulier du thon, avec deux Projets thoniers financés par le 5ème et le 6ème FED et la création en 1998, d'une Commission Thonière de l'Océan Indien (CTOI) pour une gestion rationnelle de la pêche de thonidés dans la région sud ouest de l'Océan Indien.

70. Madagascar semble de plus en plus actif dans cette organisation. L'intensification de ces relations, notamment en ce qui concerne les programmes régionaux devrait permettre de trouver des solutions concertées à des problèmes communs. En matière d'échanges commerciaux l'appartenance de 4 pays sur 5 au COMESA entraîne une certaine redondance. Les questions commerciales, sauf avec la Réunion, risquent donc de se discuter dans cette autre instance.

71. Si les échanges régionaux sont encore faibles (à peine 3% des échanges extérieurs de Madagascar), la mise en place d'une zone de libre-échange devrait permettre de les développer, notamment les exportations de produits agricoles malgaches vers les marchés porteurs de Maurice et de la Réunion

72. La présence de ces économies fortes devrait favoriser, les échanges commerciaux, mais également de nouveaux investissements dans l'Ile, contribuant à réduire l'hétérogénéité des économies.

73. L'appui de l'Union européenne et la possibilité de mettre à disposition des ressources humaines et techniques de haut niveau dans le cadre du Programme Indicatif Régional devrait permettre de répondre à des problématiques communes.

74. Cependant, cela suppose d'une part une bonne coordination avec le COMESA où se règlent de plus en plus les questions commerciales et la SADC pour éviter toute redondance. En matière commerciale, cela suppose également de résoudre les problèmes de déficience des services douaniers, en particulier dans le suivi des procédures concernant les certificats d'origine, qui induisent des réexportations de produits hors COI à bas prix vers Madagascar.

Le COMESA

75. Madagascar est devenu membre du Marché commun pour l'Afrique Orientale et Australe (COMESA) en 1995. Le COMESA regroupe actuellement 20 pays: Angola, Burundi, Comores, Djibouti, Égypte, Érythrée, Éthiopie, Kenya, Madagascar, Malawi, Maurice, Namibie, Ouganda, République démocratique du Congo, Rwanda, Seychelles, Soudan, Swaziland, Zambie et Zimbabwe. Le COMESA regroupe 980 millions d'habitants et son PIB s'élève à 166 milliards de \$EU. Notons que les Seychelles ont demandé à se retirer de la COMESA.

76. En 1994, le Traité instituant le COMESA a remplacé le Traité instituant la Zone d'échanges préférentiels entre les Etats d'Afrique de l'Est et d'Afrique australe (ZEP).

77. Le COMESA a pour objectif d'approfondir et d'élargir le processus d'intégration entre les États membres de la façon suivante:

- libéralisation plus complète des échanges, notamment suppression totale des obstacles tarifaires et non tarifaires intérieurs, puis adoption d'un tarif extérieur commun (TEC);
- libre circulation des capitaux, de la main-d'œuvre et des marchandises et droit d'établissement à l'intérieur du COMESA;
- adoption d'un ensemble commun de normes et de règlements techniques, de procédures de contrôle de la qualité, de systèmes de certification et de règlements sanitaires et phytosanitaires;
- uniformisation des taux d'imposition (en particulier de la taxe sur la valeur ajoutée et des droits d'accises);
- coopération notamment sur le droit des sociétés, les droits de propriété intellectuelle et des investissements;
- à terme établissement d'une union monétaire.

78. Neuf membres (Djibouti, Egypte, Kenya, Madagascar, Malawi, Maurice, Soudan, Zambie et Zimbabwe) ont créé une zone de libre échange le 31 octobre 2000. Ils ont été rejoints par le Rwanda en janvier 2004. Le Swaziland attend l'accord de la SACU pour rejoindre la ZLE. Les autres membres devraient bientôt les rejoindre.

79. Il a été décidé de créer une Union douanière en 2004, ce qui implique notamment un tarif extérieur commun (TEC) variant entre 0% pour les biens d'équipement et 30% pour les produits finis, la libéralisation du commerce intérieur et l'harmonisation des réglementations et mesures techniques; un cadre institutionnel adapté.

80. Par ailleurs, le COMESA a défini des règles d'origine précisant les critères permettant de considérer une marchandise comme originaire de la zone et donc bénéficiant d'un traitement tarifaire préférentiel. Lorsque la zone de libre échange sera établie, les règles d'origine seront simplifiées.

81. Le Programme d'harmonisation monétaire doit être exécuté en quatre étapes, de 1992 à 2025. Il doit déboucher sur une Union monétaire complète, ce qui impliquera l'utilisation de taux de change fixés de manière irrévocable et d'une monnaie unique ou de monnaies parallèles, l'harmonisation complète des politiques économique, budgétaire et monétaire des États membres, l'intégration totale de leurs structures financières, la mise en commun de leurs ressources en devises et la création d'une autorité monétaire commune.

82. Avec 3% de ses exportations en 2000 et 2001, le COMESA est pour l'instant un débouché mineur pour Madagascar. 80% de ces échanges sont d'ailleurs orientés vers Maurice, membre également de la COI, devant le Kenya (8%).

83. Les importations malgaches en provenance du COMESA sont également limitées. Elles représentent en 2001 moins de 6% de ses achats sur le marché mondial. Maurice est son principal fournisseur (55%), devant les Seychelles et le Kenya.

84. Même si les résultats sont encore faibles, l'existence d'une zone de libre-échange opérationnelle pour Djibouti, Egypte, Erythrée, Ethiopie, Kenya, Madagascar, Malawi, Maurice, Soudan, Zambie, Zimbabwe devrait permettre d'améliorer les échanges et d'ouvrir des marchés porteurs pour Madagascar. Elle peut également favoriser l'amélioration de la compétitivité via l'importation d'intrants à prix plus faible et un accès à des produits de grande consommation à bas prix.

85. La présence d'économies fortes comme l'Egypte et Maurice devrait également favoriser de nouveaux investissements contribuant à réduire l'hétérogénéité des économies. Pour ce faire le COMESA bénéficie déjà d'une structure administrative opérationnelle et de l'appui de l'Union européenne dans le cadre du PIR.

86. Cependant, pour bénéficier de ces avantages potentiels le COMESA doit dépasser quelques contraintes, en particulier: le faible engagement politique, l'hétérogénéité de ses membres, la présence de pays en grande difficulté, le retrait de trois pays membres Tanzanie, Mozambique, Lesotho et volonté de retrait des Seychelles et les règles de redistribution des recettes fiscales à l'importation entre les différents pays;

87. Pour Madagascar, d'autres écueils sont également à éviter, notamment la compétition accrue des produits provenant de la ZLE sur les produits locaux, la déficience des services douaniers dans le suivi des procédures concernant les certificats d'origine et l'appartenance à plusieurs organisations régionales qui se chevauchent (COI, COMESA, SADC).

La SADC

88. Madagascar est aujourd'hui en cours d'adhésion à la SADC. Cette organisation régionale est née en 1992 et regroupe 14 pays: Angola, Botswana, RDC, Lesotho, Malawi, Ile Maurice, Mozambique, Namibie, Seychelles, Afrique du Sud, Swaziland, Tanzanie, Zambie et Zimbabwe.

89. La SADC a été créée pour servir des objectifs de sécurité et de solidarité régionales. Avec la fin de l'apartheid elle a élargi ses compétences. Elle vise maintenant aussi à coordonner les politiques régionales et à faciliter les investissements et les échanges régionaux.

90. En matière de commerce le protocole actuel signé en 1996 et mis en œuvre en 2000 a pour objectif la libéralisation des échanges via la suppression des droits de douane et des barrières non-tarifaires. Ce protocole envisage aussi une coopération réglementaire régionale, la promotion des échanges commerciaux dans les services, les investissements transfrontaliers et la facilitation des échanges commerciaux.

91. Enfin, il est prévu la mise en œuvre d'ici 2008 d'une zone de libre échange. Celle-ci devrait se mettre en place durant une période de transition de 8 ans. En 2008, 85% des échanges devraient être exemptés de droits de douane. Certains produits sensibles seront libéralisés en 2012 (moins de 15% des échanges), d'autres pourront être totalement exclus de la ZLE.

92. A l'intérieur de la SADC il existe déjà une Union douanière (SACU) qui rassemble l'Afrique du Sud, le Lesotho, la Namibie, le Swaziland et le Botswana.

93. Il est prévu que les pays membres de la SACU aient supprimé leurs tarifs en 2008 et que les autres pays puissent le faire pour 2012. Mais en 2004 on constate déjà un grand retard et il est peu probable que les pays auront libéralisé leurs échanges aux dates prévues.

94. Les règles d'origine sont un des principaux freins à la promotion des échanges régionaux. Bien que les règles générales soient les mêmes que celles du COMESA, il existe de nombreuses règles spécifiques concernant par exemple les véhicules ou le sucre. Un accord doit aussi être finalisé pour les règles d'origine relatives aux échanges de produits textiles, de farine de blé, et de produits alimentaires à base de farine, d'épices, de produits plastiques, de machines et équipements, de véhicules à moteur et de pièces détachées. Ces règles limitent fortement les échanges avec l'Afrique du Sud principal marché de la région. Or, une partie des produits cités sont des produits d'exportation importants pour Madagascar

95. Pour l'instant les exportations malgaches vers l'Afrique du Sud demeurent faibles et sont concentrées sur le sisal, le girofle et les fruits. Par contre les importations en provenance de l'Afrique du Sud représentent, en 2001, plus de 5% (261 milliards de FMG) des importations totales de Madagascar hors zone franche.

96. Pour Madagascar la SADC représente un marché très important, avec notamment un marché sud africain potentiellement porteur. C'est également la possibilité d'attirer des investissements sud-africains et d'accéder à des transferts de technologie pouvant contribuer au développement de nombreux secteurs et en premier lieu le secteur agricole et alimentaire. Enfin la SADC est peut également favoriser l'amélioration de la compétitivité via l'importation d'intrants à prix plus faible et un accès à des produits de grande consommation à bas prix.

97. Comme pour le COMESA, de nombreuses contraintes doivent cependant être dépassées pour bénéficier des avantages potentiels de cette zone d'intégration régionale: la domination de l'Afrique du Sud et donc hétérogénéité des membres, une libéralisation complexe qui a du mal à se mettre en place, des règles d'origine élevées, une implication financière importante, l'existence de pays déjà membres de la SACU d'autres non. L'appartenance de 7 pays au COMESA peut également être source de difficultés lors des négociations.

98. Pour Madagascar, d'autres écueils sont également à éviter, notamment la compétition accrue des produits de l'Afrique du Sud sur les produits locaux, et en particulier les produits agricoles et alimentaires, la faible capacité institutionnelle à suivre la mise en œuvre de ce nouvel Accord, les déficiences des services douaniers et l'appartenance à plusieurs organisations régionales qui se chevauchent (COI, COMESA, SADC).

L'AGOA

99. L'*African Growth and Opportunity Act* (AGOA) ou (Loi sur la Croissance et les Opportunités d'Affaires en Afrique) a été promulguée le 18 mai 2000.

100. Cette loi montre la volonté des Etats-Unis d'aider davantage les pays africains:

- En offrant aux pays bénéficiaires d'Afrique subsaharienne l'accès au marché américain en franchise du droit de douane et sans contingent pour, pratiquement, tous les produits couverts par son schéma de préférences généralisées (SPG);
- En améliorant la sécurité, pour ceux qui investissent dans les pays africains et qui commercent avec eux, en leur garantissant le maintien, pendant huit années, des avantages du SGP;
- En supprimant, pour les pays africains, les limitations du SPG au titre de la préservation de la compétitivité;
- En établissant un Forum de Coopération Commerciale et Economique Etats-Unis – Afrique subsaharienne afin de faciliter les concertations sur la Politique Commerciale et d'Investissement et de permettre un dialogue entre le Président américain et les Autorités des pays d'Afrique subsaharienne éligibles;
- En encourageant le recours à l'assistance technique pour consolider les réformes et le développement économiques, notamment l'aide visant à renforcer les relations entre les entreprises américaines et celles d'Afrique subsaharienne.

101. Les avantages majeurs que confère l'AGOA aux exportateurs malgaches sont:
- la prolongation jusqu'au 2015 de l'exonération des droits de douane à laquelle peuvent prétendre les pays d'Afrique admissibles au titre du système de préférence généralisé (SPG);
 - la levée de la plupart des restrictions (SPG) notamment les contingents;
 - le rallongement de la liste de produits visés par le SPG: produits pétroliers, produits textiles et d'autres produits agricoles et manufacturés;
 - l'exemption des limitations prévues, dans le cadre du SGP, appelées « limitations au titre de la préservation de la compétitivité ».
102. Pour être admissible en franchise de douane sur le marché américain, un produit en provenance d'un pays admissible à l'AGOA doit:
- être cultivé, produit ou manufacturé par le pays bénéficiaire;
 - être importé directement du pays bénéficiaire aux Etats-Unis.
103. De plus, le coût ou la valeur des matières produites, majoré des coûts directs de transformation dans ce pays, doit évaluer au moins 35% de la valeur estimée du produit au moment de son importation aux Etats-Unis.
104. Il existe par ailleurs des règles particulières pour les vêtements et le textile dont bénéficie Madagascar. En fin en tant que PMA Madagascar peut utiliser des étoffes en provenance de pays tiers jusqu'en 2007, pour la production des textiles et vêtements exportés vers les Etats-Unis.
105. L'AGOA a permis de développer considérablement les exportations de Madagascar vers les Etats-Unis en particulier pour les productions textiles (284 millions USD en 2001), mais aussi la vanille (114 millions USD en 2002).
106. Cet Accord permet un accès préférentiel à un des plus importants marchés du monde pour le textile mais également d'autres productions et en particulier agricoles. Cependant, c'est un Accord unilatéral dont la durée est limitée à 2015.

Autres accords commerciaux

107. Madagascar bénéficie en outre d'un traitement tarifaire préférentiel accordé par l'Australie, le Canada, les Etats-Unis, le Japon, la Nouvelle-Zélande et l'UE dans le cadre du Système de Préférences Généralisé (SPG).

Appendices

Appendice 1. Estimation du prix économique du riz (parité à l'importation)

	\$EU/tonne	FMG/kg ⁶⁸
Prix FOB/Thaïlande⁶⁹	250	
Fret et assurance	35 ⁷⁰	
Prix CAF/Toamasina	285	2 864
Frais portuaires et pertes (6%)		172
Marge commerciale importateur (7%)		200
Prix magasin Toamasina		3 236
Marge grossiste ⁷¹ (8%)		259
i) Transport à Antananarivo ⁷²		220
Prix magasin Antananarivo		3 705
Marge détaillant ⁷³ (6%)		222
Prix de vente au consommateur		3 925
Frais de collecte et transport		(35)
Coût du décortilage ⁷⁴		(175)
Prix du riz décortiqué à l'exploitation		3 715
Prix équivalent paddy à l'exploitation⁷⁵		2 340
ii) Transport au lac Alaotra ⁷⁶		200
Marge détaillant (6%)		220
Frais de collecte et transport		(30)
Coût du décortilage		(175)
Prix du riz décortiqué à l'exploitation		3 710
Prix équivalent paddy à l'exploitation⁷⁷		2 410

⁶⁸ On a retenu le taux de change de 1\$EU = 10 050 FMG.

⁶⁹ Riz à 25% de brisures: le prix varie de 240 à 260 \$EU/tonne selon l'origine et le tonnage.

⁷⁰ Le coût du fret dépend de la taille du bateau et de sa charge.

⁷¹ Marge brute, incluant les charges (hors taxes).

⁷² Lieu de référence pour la consommation.

⁷³ Marge brute, incluant les charges (hors taxes).

⁷⁴ Coût net, son compris.

⁷⁵ Le rendement au décortilage est estimé à 63%.

⁷⁶ Lieu de référence pour la production.

⁷⁷ Le rendement est estimé à 65%.

Appendice 2. Recommandations de la mission FAO/PAM sur le marché du riz⁷⁸

RECOMMANDATIONS GENERALES

- Le Gouvernement devrait immédiatement se retirer de l'appui à l'importation de riz « en report de taxe » et de la vente à un prix fixe. Les importations de riz en 2004/5 devraient être rétroactivement soumises au paiement des taxes dues.
- Le Gouvernement devrait considérer la levée des taxes à l'importation du riz et le maintien de la TVA à 18%, et l'annoncer officiellement.
- Le Gouvernement devrait confirmer au secteur privé le niveau de taxe applicable aux importations de riz et confirmer qu'il n'y aura pas de déviation de ce niveau.
- Le Gouvernement devrait assurer un suivi du prix local, du niveau des importations, du cours mondial et des taux de change afin d'anticiper les facteurs qui peuvent perturber le marché du riz.
- Le Gouvernement devrait dialoguer avec le secteur privé sur une base régulière pour évaluer le niveau des stocks et le flux du riz à partir des zones de production et des importations.
- Le secteur privé devrait faire des investigations sur le potentiel d'exportations régionales en anticipation de la réalisation de l'autosuffisance et de l'existence d'un surplus de riz pour le commerce international.
- En vue de pouvoir répondre aux catastrophes naturelles nécessitant des actions sous forme de vivre contre nourriture et d'aide en nature, le Gouvernement et les agences d'urgence devraient s'assurer d'une quantité suffisante de stocks d'urgence pour les mois vulnérables aux cyclones de janvier–mars 2006.

⁷⁸ Mission John Magnay et Olivier Jenn–Treyer, juin 2005.

Annexe 4: L'interface paysannat/IPP⁷⁹ et le conseil agricole (Centres de services agricoles – CSA)

A. Introduction

1. La situation actuelle du conseil technique aux paysans est très variable suivant les régions, voire les districts: ainsi certaines zones ne bénéficient d'aucun service d'appui-conseil agricole, alors que d'autres bénéficient d'appui multiples et intensifs, directement liés à un ou plusieurs IPP. Ainsi, suite au désengagement de l'état des services d'appui directs aux paysans, chaque projet met en place une structure propre, ou sous-traite cette partie à une ONG spécialisée, dont les activités cesseront avec la fin du financement. Les besoins en services conseil technico-économiques (information, conseil, recherche-développement, appui aux OP, formation) et d'accès aux approvisionnements (semences, intrants agricole et d'élevage, matériels/équipements) et aux crédits sont considérables, et constituent une des principales clés du développement agricole durable.

B. Rôles et fonctions des différents intervenants

2. La régionalisation et la décentralisation ont induit la redéfinition des fonctions du développement rural et agricole, aux différents niveaux géographiques, comme suit:

Tableau 1: Rôles et fonctions des intervenants dans le cadre de la décentralisation			
National	Régional	District	Commune
Définition, veille et suivi des politiques nationales. PADR- PNDR, programmes sectoriels Mobilisation et affectation des ressources	Définition, veille et suivi des politiques régionales PDR (PRDR) Réponses aux besoins de services des structures de bases Mobilisation et affectation de ressources au niveau régional	Plate forme d'action auprès de producteurs. Réponse aux besoins de service des producteurs par le "Centre de services agricoles" Mobilisation de ressources au niveau district et intercommunal	Définition, veille et suivi des PCD- PVD Information/formation des producteurs Définition des besoins de services aux producteurs
<i>Concertation et décision</i>			
<i>Décisions: MAEP</i>	<i>Région /DRDR GTDR (consultatif)</i>	<i>Plate-forme des partenaires du développement agricole de district</i>	<i>Conseil communal Plate-forme des partenaires du développement agricole local</i>
<i>Maîtrise d'ouvrage nationale</i>	<i>DRDR (maître d'ouvrage régional)</i>	<i>Les TT/OP de district avec (CSA comme bras technique)</i>	<i>Maîtrise d'ouvrage locale des OP ou TT communales</i>

Niveau de la base: les associations paysannes de base (groupements) et/ou individus

3. La réforme institutionnelle du MAEP réoriente le rôle du secteur public sur les fonctions 'régaliennes' et cible la responsabilisation des partenaires du développement rural et agricole pour la mise en œuvre des actions de terrain, y compris de l'appropriation du développement agricole par les organisations paysannes (OP/OPA). Les rôles et fonctions des différents partenaires sont définis comme suit:

4. **Le MAEP** (national et régional) est en charge: (i) d'émettre des orientations politiques claires pour orienter les acteurs de développement agricole dans le cadre des objectifs du gouvernement, (ii) d'initier et de renforcer la coordination entre tous les partenaires (OP, ONG

⁷⁹ Intervention, programme ou projet.

et privés) et de promouvoir l'égalité et l'équité en termes d'accès aux services agricoles adaptés, (iii) de promouvoir le pluralisme (différents partenaires, différentes méthodes/approches⁸⁰) avec une priorité sur le renforcement des OP et le renforcement des capacités humaines, (iv) d'assurer des appuis spécialisés aux différents partenaires à délivrer des services de qualité, et (v) de définir et suivre des standards de qualité clairs et évaluer l'impact.

5. **Les Régions** sont chargées de la définition des politiques de développement rural/agricole régional et de construire, notamment avec le GTDR, des programmes de développement conformes aux orientations définies par le gouvernement. Elles proposent des projets, recherchent et mobilisent les partenaires et les ressources indispensables à leur réalisation. Dans le domaine du développement rural, le rôle de régulation et de contrôle des **DRDR**⁸¹ comprend: (i) la promotion des partenariats entre OP, privés, ONG, bailleurs de fonds, (ii) l'appui technique à la conception des plans régionaux de développement rural et agricole, (iii) l'appui au pilotage des IPP, y compris les appuis techniques spécialisés et le suivi (tableau de bord), (iv) le suivi et le contrôle⁸² phyto- et zoo-sanitaire, de la qualité/normes des intrants et des produits, (iv) l'assistance en cas de désastres et calamités naturelles, et (v) la facilitation des guichets fonciers mis en place au niveau des inter-communales (OPIC).

6. La 'privatisation' des services agricoles a généré l'apparition de nombreuses ONG 'capteuses' d'opportunités de prestations⁸³ de services agricoles au monde rural. Parallèlement, des projets d'appui au développement rural financés par les bailleurs et mis en œuvre par les ONG internationales et/ou locales (généralement dans un cadre 'projet') déploient, dans un cadre contractuel, des réseaux d'appui conseil intensifs et de qualité, qui ciblent des zones géographiques restreintes sur des périodes limitées, correspondant à la durée de vie des projets d'appui.

7. Bien que de qualité encore fort variable, la structuration des **organisations professionnelles agricoles (OPA)** à la base⁸⁴ et leurs fédérations⁸⁵ constitue un processus en cours, appuyé par tous les bailleurs de fonds dans le cadre des projets d'appui au développement rural, et mis en œuvre par les ONG. Le renforcement et la structuration des OPA joue un rôle capital dans ce processus de responsabilisation paysanne: celle-ci doit s'opérer sur un certain

⁸⁰ A côté d'approches classiques, apparentées au T&V, plusieurs partenaires ont mis en œuvre et adapté des approches innovantes et participatives, telles que l'école au champ (EC), la gestion de terroirs (GT) et d'autres. Ces approches responsabilisantes et structurantes ciblent en priorité le renforcement des capacités humaines et sociales à comprendre, gérer et développer leurs systèmes de production.

⁸¹ Question? Ces fonctions peuvent-elles être assurées de manière adéquate par une équipe technique régionale ayant les moyens d'assurer son rôle (quels moyens)? Est-il nécessaire d'avoir une « représentation régaliennne » au niveau des districts? Si oui, pour quelles fonctions spécifiques et avec quels moyens humains et financiers?

⁸² Les services centraux ne gardent que des tâches de type homologation – certification, enregistrement produits vétérinaires, ..., et assurent parallèlement un rôle de conception et suivi de l'organisation et des procédures de contrôle (certaines de ces fonctions sont partageables/contractable avec le secteur privé ou associatif).

⁸³ Notamment pour les « opérateurs stratégiques » du PSDR.

⁸⁴ Organisations paysannes pouvant comprendre plusieurs composantes (ou sections) techniques spécialisées tels que la gestion de l'eau, la gestion d'une filière spécialisée, etc., mais également axées sur la promotion des AGR ou des activités féminines suivant le cas.

⁸⁵ Outre une multitude d'organisations paysannes à la base, quatre fédérations paysannes émergent actuellement: CPM, Couloir N, FIFATA et SOA: leur développement respectif est promu par les ONG/projets LDI, FERT, AFDI.

nombre de 'valeurs' humaines (renforcement des capacités humaines, professionnalisation), sociale (solidarité, émergence des leaders, etc.), économiques (accès aux investissements, valorisation des productions), et de développement local durable (gestion des terroirs, etc.). Dans ce cadre, la structuration et le renforcement des capacités des organisations paysannes à la base, en vue de s'approprier (et prendre en charge en partie) le renforcement technique et en gestion à la base, devient une priorité incontournable.

8. L'Etat, à la demande des professionnels, soutient la mise en place d'un réseau national de **chambres d'agriculture** (Tranoben'ny Tantsaha ou 'TT') installé au niveau des différents territoires du pays. Les chambres devraient assurer les fonctions:⁸⁶ (i) de représentation des intérêts des agriculteurs et de leurs organisations professionnelles vis-à-vis des pouvoirs publics et des autres partenaires du développement rural, (ii) de prestation de services aux agriculteurs (informations, formations et conseils techniques), y compris la formation, l'appui technique et économique en soutien à la mise en marché (interne et exportation) de leurs produits, et (iii) d'observation du monde rural et participation à titre consultatif à l'élaboration, à la réalisation et au suivi des plans nationaux, régionaux (au niveau du GTDR) et locaux de développement.

9. **Les besoins en services d'appui des paysans peuvent être résumés comme suit:**

Tableau 2: Les besoins en services d'appui technico-économiques des paysans			
Services	Quoi?	Qui preste?	Financé comment?
Economiques	Achat intrants	Privé	Autofinancement
	Vente de produits	Coopératives	Crédit/subventions
Représentation	Défense d'intérêt	TT	Cotisations
		OP et interprofessions	
Professionnalisation	Formation initiale	Éducation	État
	Formation professionnelle	Formation informelle	État, bailleurs
Développement agricole	Information technico-économiques		
	Formation continue	Public	Projets/bailleurs
	Conseil technique & en gestion	Privé	ONG
	Appui à la structuration des OPA	ONG	Etc.
	R/D & vulgarisation	Associatif	
	Services spécifiques		
Coordination et maîtrise d'œuvre	Services normatifs	MAEP	
		Plateforme des partenaires	

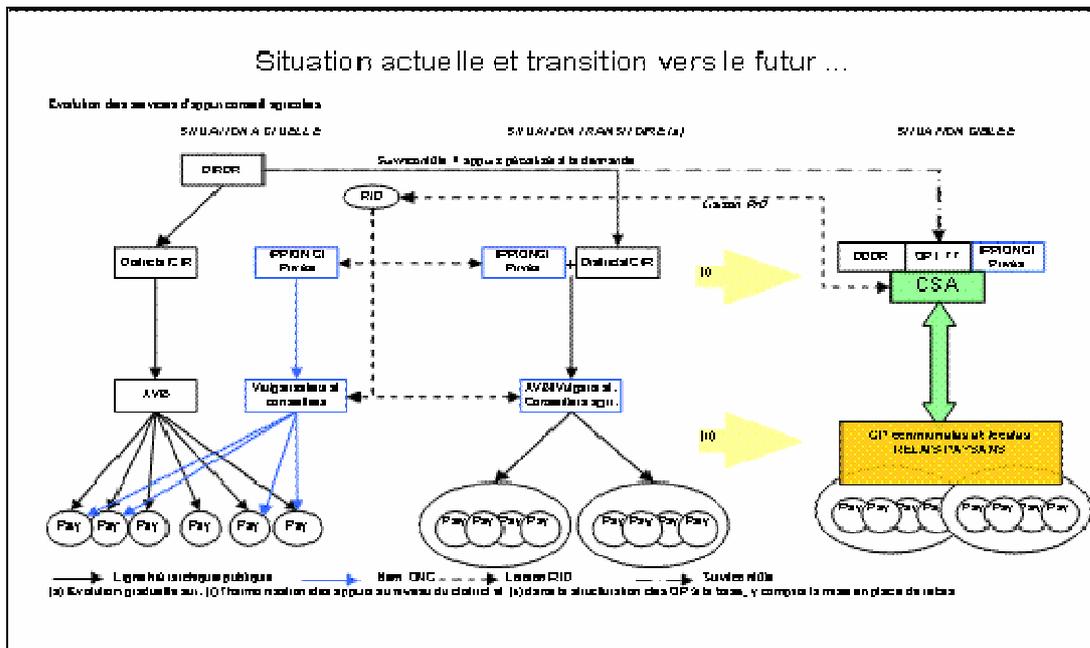
10. L'analyse du processus d'appui-conseil agricole révèle l'absence d'interface pérenne entre l'offre de services technico-économiques et la demande des organisations paysannes à la base. En vue de l'efficacité et de la durabilité des appuis, les options potentielles devront répondre à plusieurs critères dont: (i) **la flexibilité et l'adaptation** à des situations pluralistes (évolution institutionnelle et du financement suivant l'évolution de la demande/besoins), (ii) l'intégration et **responsabilisation** de tous les acteurs, y compris **l'appropriation** par les producteurs/demandeurs, (iii) la **complémentarité coordonnée** et la répartition des actions et des services manquants par la mobilisation d'intervenants (extérieurs) dans le cadre des programmes départementaux d'action, et (iv) l'équité d'accès aux services agricoles, spécialement pour les populations les plus vulnérables.

⁸⁶ Certaines fonctions prévues au niveau de la constitution des « TT » se chevauchent avec les fonctions des OPA (notamment la formation et l'appui technique): à ce titre, une concertation entre les partenaires s'avère nécessaire.

11. Dans le contexte de l'agriculture malgache, cette situation requiert deux stratégies: (i) harmoniser⁸⁷ l'offre de services technico-économiques, (ii) structurer/organiser la demande de services agricoles, et (iii) établir une interface pérenne entre l'offre et la demande. La mise en pratique de cette approche requiert l'établissement de 'centres de services agricoles' (CSA) au niveau des districts⁸⁸ en vue de répondre à la demande organisée des paysans en services d'appui. Techniquement, les CSA constitueront des socles permanents et 'autonomes' de référence (information/ formation) et d'appui technique qui assureront le relais entre tous les autres partenaires. L'ancrage des services conseil dans le cadre du **développement décentralisé** au niveau des districts permet de coordonner les appuis au développement local et d'assurer leur intégration dans le cadre du Plan de développement régional (PDR).

12. La transition de la situation actuelle vers une situation cible s'effectuera comme suit:

Figure 1: Les services d'appui agricoles: situation actuelle et objectif ciblé



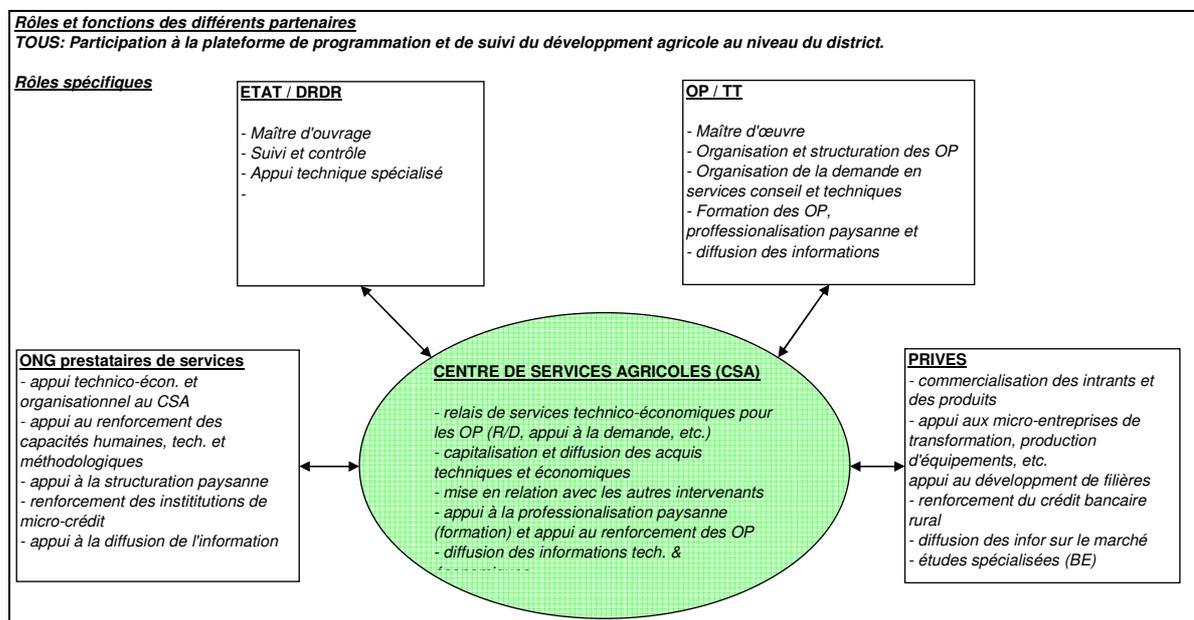
13. Au niveau du service d'appui au développement agricole, le rôle des partenaires des services d'appui agricoles (service conseil et techniques) est résumé comme suit:⁸⁹

⁸⁷ Ce qui ne signifie pas uniformiser.

⁸⁸ Compte tenu de la faiblesse globale des ressources, humaines et financières, mobilisables pour faire face au défi de la réponse aux besoins de service, le niveau communal ne pourra, à quelques exceptions près et pour une partie des services seulement, rassembler l'ensemble des structures de services. Pour des raisons d'engagement, il est souhaitable que les producteurs effectuent une démarche vis-à-vis des structures d'appui.

⁸⁹ Voir détails en appendice 1

Figure 2: Rôles et fonctions des partenaires des services d'appui agricoles



C. Les CSA en pratique

14. La mise en pratique de cette approche dans le contexte de l'agriculture malgache requiert l'établissement de 'centres de services agricoles' (CSA) au niveau des districts,⁹⁰ en vue d'établir l'« interface », entre les fonctions régaliennes des DRDR et les organisations paysannes à la base, en vue de répondre à la demande organisée des paysans en services d'appui. Cette approche repose sur deux stratégies: (i) harmoniser⁹¹ l'offre de service au niveau des CSA, et (ii) structurer/organiser la demande de services agricoles, y compris, la mise en place des relais.

15. Techniquement, les CSA assureront les échanges directs avec les autres partenaires, la promotion des services agricoles, la formation/information au niveau local en vue de répondre à la demande spécifique paysanne et de capitaliser les acquis. Le CSA constituera un socle permanent et 'autonome' de référence (information/formation) et d'appui technique pour les producteurs agricoles. Le CSA assurera le relais entre tous les partenaires d'appui: ainsi les services prestés pourront être renforcés temporairement dans le cadre de projets développement et/ou suivant la demande par des services spécialisés, contractualisés auprès de prestataires privés ou associatifs.

⁹⁰ Compte tenu de la faiblesse globale des ressources, humaines et financières, mobilisables pour faire face au défi de la réponse aux besoins de service, le niveau communal ne pourra, à quelques exceptions près et pour une partie des services seulement, rassembler l'ensemble des structures de services. Il est d'ailleurs souhaitable, pour des raisons d'engagement, que les producteurs aient à faire une démarche en s'adressant aux structures d'appui que leurs organisations professionnelles ou les organismes d'appui auront renforcées ou mises en place à un niveau territorial supérieur.

⁹¹ Ce qui ne signifie pas uniformiser.

Rôles et fonctions du CSA

16. Les principaux rôles des CSA sont de:

- constituer **un relais** d'information et de service technico-économique pour les organisations paysannes en relation directe avec les partenaires et prestataires de services techniques publics (DRDR, R/D, ...), privés (entreprises commerciales) et associatifs (ONG),
- assurer la **capitalisation** des acquis techniques et économiques et la promotion de la R/D paysanne,
- dynamiser et renforcer **la liaison entre la demande⁹² paysanne et l'offre des partenaires et prestataires** de services (i.e. les services d'approvisionnement en semences, intrants, équipements, etc.),
- **assurer l'appui et le suivi technico-économique des investissements** et prestations de services agricoles/ruraux
- assurer la diffusion des informations et renforcer la **structuration des organisations paysannes** à la base et de leurs fédérations,
- faciliter la **professionnalisation paysanne** par renforcement de la structuration des OPA, la R/D paysanne, la multiplication paysanne des semences améliorées (GPS), l'organisation de l'approvisionnement en intrants et l'organisation de la formation formelle et informelle aux différents niveaux.
- assurer **l'équité des services agricoles**, y compris pour les groupes vulnérables.

Partenaires du CSA

17. Les partenaires du service d'appui agricole, leurs interactions avec le CSA et les flux technico-économiques sont schématisées en Figure 3.

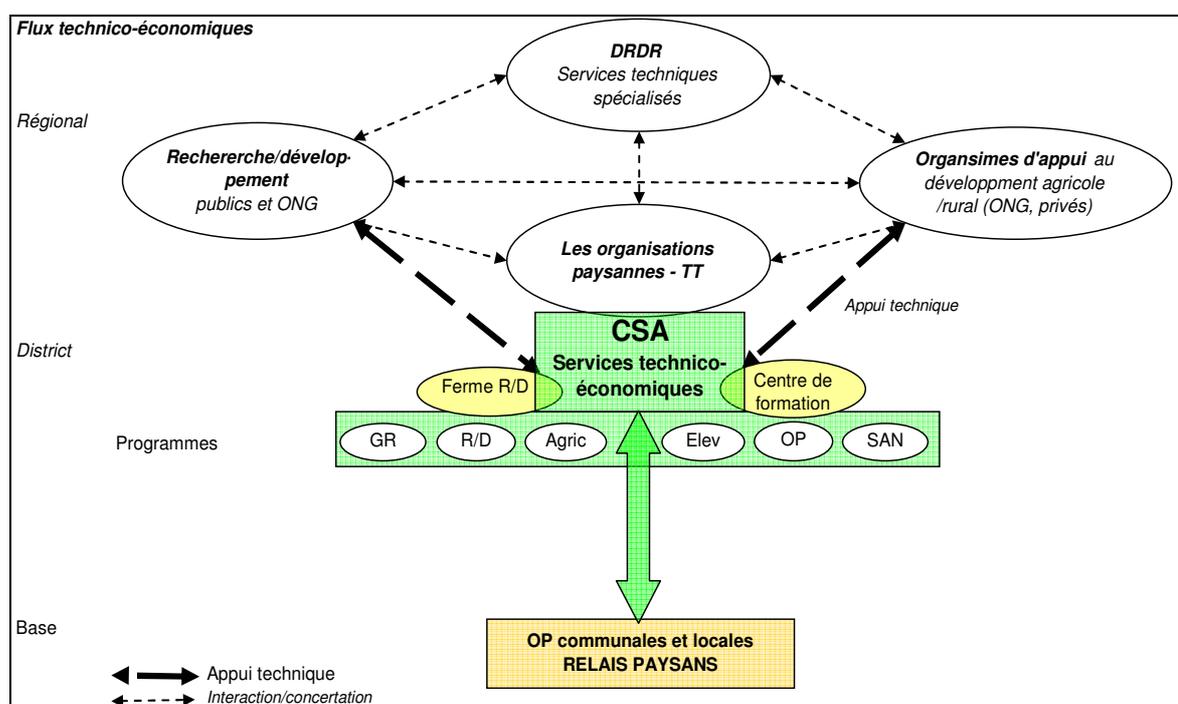
18. Pratiquement, le CSA sera constitué par une équipe de 4–6 techniciens⁹³ de haute qualité qui formeront un relais permanent capable d'assurer **la continuité des services d'appui agricoles** aux OP, y compris l'accès équitable des plus vulnérables. A cette fin, le CSA travaillera avec divers prestataires de services spécialisés (ONG, etc.) et disposera de différents 'outils'

⁹² L'augmentation de la productivité paysanne requiert l'intégration coordonnée des services d'appui: ainsi les services de gestion de l'eau ne génèrent qu'un faible impact sur la productivité, si l'accès aux autres facteurs d'intensification (semences, intrants, conseils agricoles, etc.) n'est pas assuré simultanément.

⁹³ Dont entre autres, la production végétale, la production animale, le génie rural, l'organisation paysanne, etc. La composition des équipes peut changer avec le temps suivant les décisions des partenaires. Place des fonctionnaires. A la demande des partenaires, le MAEP mettra à disposition des CSA, sur base contractuelle, des ressources techniques spécialisées pour le renforcement du noyau de base du CSA. Considérés comme contribution de l'état, ces fonctionnaires garderaient leurs droits (y compris le salaire) et pourraient bénéficier de primes de performance, décidées et attribuées par la plateforme des partenaires.

satellites (réseau de R/D paysan,⁹⁴ centre de formation, etc.), dimensionnés en fonction des besoins locaux et des moyens financiers disponibles.⁹⁵

Figure 3: Flux technico-économiques et interactions des partenaires du CSA



19. Les avantages de cette approche sont:

- une solution flexible et adaptable à l'évolution des conditions locales permettant de faire co-exister la pluralité des situations socio-économiques (pôles/SA) et systèmes de production (y compris leur évolution dans le temps),
- l'intégration et la responsabilisation de tous les acteurs du développement rural local dans le processus décisionnel participatif, la mise en œuvre des services conseil et techniques ainsi que de leur financement,
- la prestation efficiente des services d'intérêt général (SA, etc.) sur base de la demande organisée et leur contrôle par les bénéficiaires.
- la promotion d'une évolution institutionnelle des services et de leur financement dans le temps suivant l'évolution des demandes/besoins et de la situation socio-économique locale, y compris le développement de filières spécialisées.

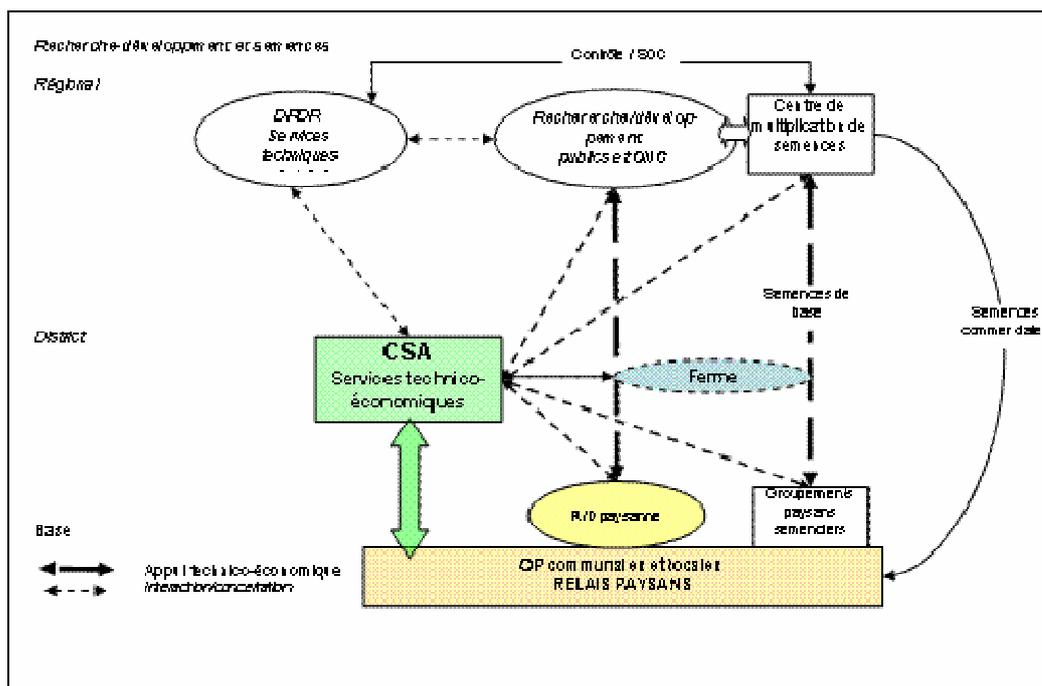
20. Le CSA constitue l'interface au niveau des districts pour les services d'appui conseil mais également pour les services techniques, c'est-à-dire la promotion de l'utilisation des

⁹⁴ Appuyées par les stations/centres de recherche régionales publiques (FOFIFA, etc.) et privées (TAFa, etc.).

⁹⁵ Voir FDAR ci-après.

semences et variétés améliorées, des intrants et des petits équipements, notamment par: la mise en relation de la demande organisée et de l'offre, la promotion de la multiplication paysanne de semences, l'appui technico-économique à des vendeurs locaux d'intrants ou fabricants/réparateurs d'équipements.

Figure 4: Rôle du CSA comme interface pour améliorer l'accès à la R/D et aux semences



Dispositif institutionnel ciblé et évolution

21. **Pilotage.** Le CSA sera piloté par la plate-forme des partenaires du développement agricole au niveau du district, qui constituera l'organe de décision, alors que le CSA sera un organe d'exécution de la plate forme. Les avantages de cette approche sont: (i) une solution flexible et adaptable à l'évolution des conditions locales permettant de faire co-exister la pluralité des situations socio-économiques (pôles à forte potentialité ou zones d'auto approvisionnement) et des systèmes de production⁹⁶ locaux, (ii) l'intégration et la responsabilisation de tous les acteurs du développement rural local dans le processus décisionnel participatif, la mise en œuvre des services conseil et techniques, ainsi que leur financement, (iii) la prestation efficace des services d'intérêt général (ou communs) sur base de la demande organisée et leur contrôle par les bénéficiaires, (iv) la promotion d'une évolution institutionnelle des services et de leur financement dans le temps suivant l'évolution des demandes/besoins et de la situation socio-économique locale, y compris le développement de filières spécialisées par le secteur privé/associatif.

⁹⁶ La caractérisation des systèmes de production agricoles (et ruraux) des zones d'intervention constitue une nécessité préalable en vue d'adapter les services agricoles aux besoins spécifiques et capacités d'absorption des différentes catégories de paysans locaux.

22. La plate forme sera constituée de 4 collèges (i) les paysans et leurs organisations, (ii) les privés, (iii) le secteur public (rôle régalién) et (iv) les ONG prestataires de services. D'autres personnes ressources telles que la R/D pourront être associées aux délibérations. La Chambre de l'agriculture (TT) apparaît à terme, de par son rôle et fonctions d'interface entre les paysans et les opérateurs publics et privés, comme le candidat potentiel à la maîtrise d'œuvre⁹⁷ des services d'appui agricoles. Toutefois, suivant l'expérience des MdP, le service conseil sera externalisé⁹⁸ en vue de réduire les risques de confusion de rôles et les coûts de fonctionnement internes, et d'améliorer les capacités de suivi et d'autocontrôle des organisations paysannes sur les services d'appui prestés.

23. **Statut du CSA.** Le statut et le dimensionnement ne seront pas nécessairement les mêmes partout en fonction des réalités locales. Bien que d'autres options potentielles existent, l'EPIC⁹⁹ à gestion autonome apparaît, au départ, comme l'option la plus attrayante permettant une flexibilité pour assurer le service commun et des opérations commerciales. On peut également envisager la mise en place rapide de CSA de statut privé ou associatif dans certaines régions particulièrement dynamiques (Lac Alaotra, etc.), alors que le service public (MAEP) restera plus fortement impliqué dans certaines zones enclavées et peu dynamiques. L'évolution spécifique des dynamiques entre les différents partenaires permettra d'adapter les fonctions et statut des CSA selon les opportunités et besoins au niveau local.

24. **Transition vers la situation ciblée.**¹⁰⁰ Suivant la position de départ, et les capacités en présence, le CSA (niveau district) pourrait évoluer plus ou moins rapidement vers la situation objectif. Plusieurs situations intermédiaires sont possibles (voire souhaitables) comme étapes de transition, tout en utilisant des stratégies communes, telles que:

- appuyer la structuration des organisations paysannes à la base et de leurs unions, y compris la formation des relais techniques au niveau des associations de base et des unions
- établir le noyau de base du CSA, au niveau des districts, et renforcer graduellement ses ressources humaines à assurer leur rôle,
- former les TT/OP et les autres partenaires au niveau du district à 'gérer' le CSA
- mettre en place graduellement le financement de base du CSA (y compris par les bénéficiaires) adapté à la situation de la zone.

25. Cette situation transitoire pourra durer 5–7 ans suivant les conditions de départ: ensuite les équipes des centres de services agricoles seront autonomes et leurs moyens de fonctionnement fixés.

⁹⁷ Le maître d'ouvrage (MAEP–national et DRDR–régional), le maître d'œuvre (TT du district), le maître d'ouvrage local (les unions d'OP communales et les OP locales).

⁹⁸ Toutefois suivant l'expérience des MdP, le service conseil (tout comme les services de type économique) devront être externalisés en vue de: (i) réduire les risques de confusion de rôles et les coûts de fonctionnement internes, et (ii) améliorer les capacités de suivi et d'autocontrôle des organisations paysannes sur les services d'appui prestés.

⁹⁹ Etablissement public industriel et commercial (conclusions de l'atelier PANSA/CSA organisé par UE à Antananarivo entre les partenaires le 28/6/2005).

¹⁰⁰ Voir l'évolution du rôle des différents partenaires en appendice 3.

26. **Place des fonctionnaires.** A la demande des partenaires, le MAEP mettra à disposition des CSA, sur base contractuelle, des ressources techniques spécialisées pour le renforcement du noyau de base du CSA. Considéré comme contribution de l'état, ces techniciens répondront directement au responsable du CSA et/ou à la plate-forme des partenaires. Le statut de ces 'fonctionnaires' fait l'objet de discussions¹⁰¹ entre deux variantes: (i) soit ces personnes garderaient leurs droits de fonctionnaire (y compris le salaire) et pourraient bénéficier de primes de performance, décidées et attribuées par la plateforme des partenaires, (ii) soit seraient détachées (sans droits automatiques de réintégration dans la fonction publique) et contractualisées par la plate-forme aux taux en vigueur dans le secteur privé/associatif.¹⁰²

27. **Le rôle des ONG et des projets** d'appui au développement agricole n'est pas de recréer dans leur zone d'action des systèmes de vulgarisation propres en lieu et place des services publics, mais de contribuer à l'établissement graduel d'une vulgarisation participative, adaptée et répondant à la demande locale. Graduellement les ONG et les autres prestataires de services devront changer de rôle et prester des services techniques et de gestion spécialisés à la demande des partenaires et sur base contractuelle avec la plate-forme (maître d'ouvrage): le CSA en temps qu'organe exécutif de la plateforme, appuiera l'organisation de la demande paysanne, la mise en relation avec l'offre de services et le suivi des prestations de services.

Financement des CSA

28. Le financement des CSA s'effectuera suivant une grille de financement adaptée aux conditions locales, acceptée par les différents partenaires de la plateforme au niveau du district et sera ajustée dans le temps. Initialement les CSA seront supportés principalement par les pouvoirs publics et/ou par les projets de développement local, mais la quote-part des OPA et du secteur privé devrait augmenter graduellement, en fonction du développement économique du secteur.

29. En première approche le budget moyen de fonctionnement annuel d'un CSA serait:

Tableau 3: Résumé du budget estimatif d'un CSA			
	<i>en.000 FMG</i>	<i>En \$EU</i>	<i>en %</i>
Investissements			
Investissements CSA	295 000	29 500	
Investissement "ferme" et centre de formation	95 000	9 500	
Fonctionnement CSA			
Coût Personnel CSA	239 900	23 990	56%
Frais de fonctionnement du bureau CSA	68 000	6 800	16%
Fonctionnement de la plateforme de concertation	8 000	800	2%
Activités de terrain & information	112 750	11 275	26%
Total Fonctionnement	428 650	42 865	
District moyen (*)	10 000	ménages ruraux	
Coûts de fonctionnement/ ménage/an	43	.000 FMG	
Soit l'équivalent de paddy/ménage	19	kg de paddy	

(*) en considérant 50% des ménages ruraux comme bénéficiaires directs

¹⁰¹ Voir discussions de la Task-force CSA instituée au niveau du MAEP durant le mois de juin 2005.

¹⁰² Cette option permettrait également de contribuer au processus d'allègement des cadres de fonctionnaires du MAEP, actuellement en cours.

30. Outre la réhabilitation d'infrastructures de base au niveau district, en première approche le budget¹⁰³ de fonctionnement annuel moyen d'un CSA serait de 250 millions FMG/an). Si l'on considère qu'en moyenne chaque district comprend 7500 ménages, le coût annuel de base du CSA représente environ 15–20 kg de paddy par ménage. Ainsi, la flexibilité permettra de s'adapter aux besoins et aux moyens disponibles tout en assurant la continuité des services de base. Ce financement de base pourrait être complété, suivant les besoins, par la promotion d'actions spécifiques de R/D paysanne, de démonstrations, de formation professionnelle, de multiplication de matériel végétal, etc., financé d'une part par les projets d'appui et/ou fonds de développement régional compétitif, par le secteur privé et/ou les organisations paysannes.

31. Ce financement de base pourrait être complété, suivant les besoins, par un fond compétitif destiné à promouvoir les actions spécifiques de R/D paysanne, de démonstrations, de formation professionnelle à la demande des OP, d'appui à la multiplication de matériel végétal, etc., cofinancés d'une part par les projets d'appui et/ou fonds de développement régionaux, par le secteur privé et les organisations paysannes.

D. Options pour le financement régional du développement agricole

32. L'investissement agricole sera assuré par un fonds de développement agricole régional (FDAR)¹⁰⁴ alimenté de manière coordonnée par l'état et les bailleurs de fonds.¹⁰⁵ Sur la base de 'projets' proposés par les groupements paysans et les entrepreneurs agricoles, appuyés par le CSA et d'autres prestataires pour leur formulation technico-économique, la plate-forme des partenaires au niveau du district opérera une sélection d'actions prioritaires qui seront soumises au comité de sélection régional (i.e. GTDR élargi). Chaque projet soumis comprendra outre l'investissement, des prestations de services et de la formation. Le renforcement des capacités techniques et de gestion à la base, devrait permettre graduellement le passage de la maîtrise d'ouvrage des prestataires de services aux groupements et entrepreneurs locaux. Le CSA assurera le suivi de la planification, de mise en œuvre et du suivi des projets, y compris des prestations de service spécialisées. Ainsi, la flexibilité permet de s'adapter aux besoins et aux moyens disponibles¹⁰⁶ tout en assurant la continuité des services de base (CSA). Vu les capacités limitées de gestion financière au niveau des régions, le système fiable de gestion centralisée des fonds sera maintenu: l'important est que les régions disposent de budgets d'investissement et qu'un processus participatif et compétitif soit mis en place pour la décision des IPP prioritaires à financer.

¹⁰³ Voir détails en appendice 2.

¹⁰⁴ Ou un guichet « agricole » dans le cadre d'un fonds de développement régional, dont le budget d'investissement dans le secteur agricole/rural est déterminé annuellement. Le FDAR financerait les projets partiellement sur base compétitive.

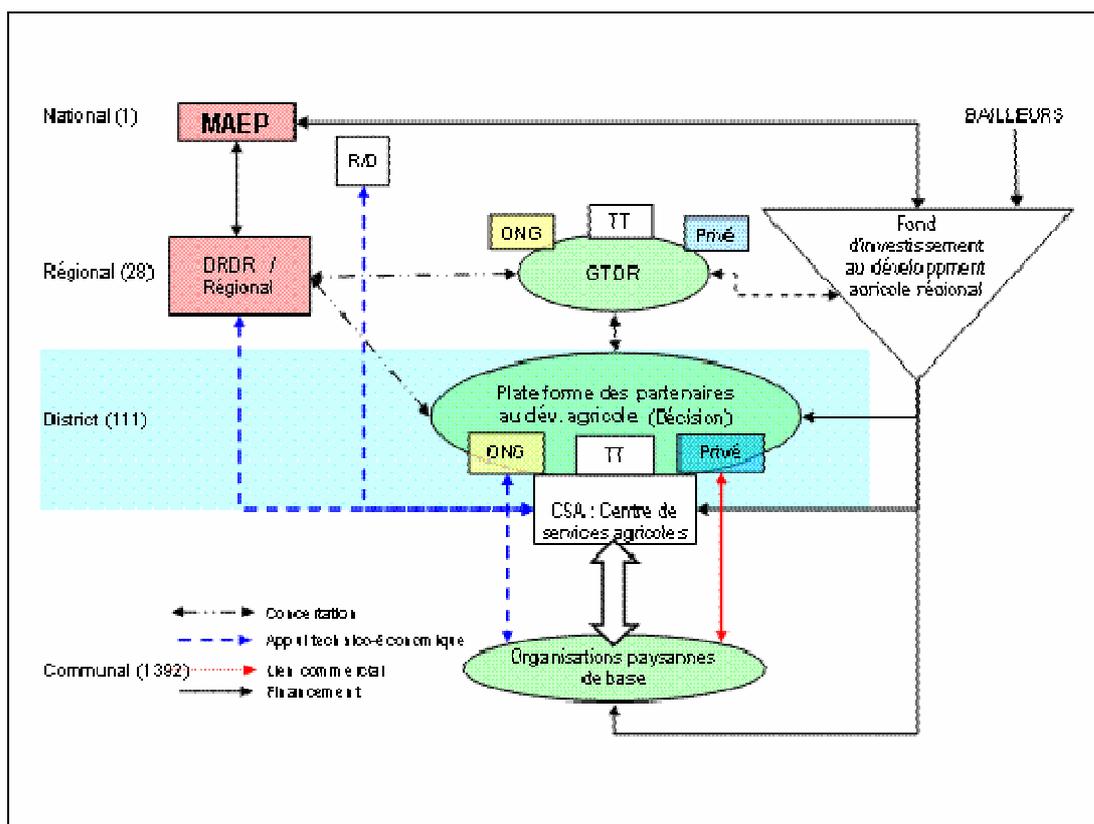
¹⁰⁵ A terme, le FDAR sera également alimenté par les partenaires locaux, y compris les organisations paysannes pour co-financement.

¹⁰⁶ Services supplémentaires ou spécialisés à contractualiser.

E. En résumé

33. La figure suivante représente schématiquement le dispositif ciblé, y compris les flux d'appui techniques, les flux financiers et les différents niveaux de concertation.

Figure 5: CSA: flux techniques et financiers



34. Les points clés de cette proposition de relance des services d'appui-conseil agricoles sont:

- concertation entre partenaires pour identifier les capacités disponibles pour la prestation optimale des services requis (y compris la gestion du CSA),
- promotion de l'appropriation graduelle de la gestion des centres de services agricoles par les professionnels réunis au sein des TT,
- intégration et harmonisation de tous les services d'appui agricoles au sein du CSA, y compris les actions locales des ONG et de la R/D,
- consolidation d'un noyau de base minimal et permanent et flexibilité pour l'intégration d'appuis supplémentaires et spécifiques suivant les besoins et les IPP programmés

- financement externe (état, bailleurs de fonds) et interne des CSA suivant conditions locales: promotion de l'autonomisation graduelle du financement interne du socle de base.
- statut flexible et autonome des CSA, piloté par la plate-forme des partenaires du développement agricole au niveau du district,
- la séparation claire des fonctions régaliennes et de contrôle du secteur public (DRDR¹⁰⁷) et les fonctions de service d'appuis techniques spécialisés à la demande des CSA.

¹⁰⁷ La DRDR et ses services au niveau régional devraient pouvoir assurer l'ensemble des services régaliens au niveau de la région: la déconcentration des services régaliens au niveau des districts ne semble pas justifiée ni efficiente de par la dispersion des capacités humaines disponibles.

Appendices

Madagascar: Plan d'Action National pour la Sécurité Alimentaire

Annexe 4: L'interface paysannat/IPP et le conseil agricole

Appendice 1: Rôles et fonctions des différents partenaires pour le conseil technico-économique

	DRDR	Privés	ONG	OP/TT	CSA (district)
	<i>Maître d'ouvrage</i>	<i>Partenaires de programmation et d'exécution</i>		<i>Maître d'œuvre</i>	<i>Organe d'exécution</i>
Projets et programmes de développement agricole/rural					
Définition	Appui technique à la formulation	Participation au GTDR	Appui technico-économique de la préparation des IPP Participation au GTDR	Participation au GTDR	Appui technico-économique à la préparation des IPP (niveau district)
Mise en œuvre	Maître d'ouvrage délégué du MAEP. Appui technique spécialisé	Renforcement des circuits de commercialisation des intrants et produits	Appui au renforcement des CSA (technique, économique, structuration paysanne)	Relais pour les organisations de base	Appui conseil technico-économique à la demande. Capitalisation technique, Fédération des intervenants du district (socle de base permanent)
Suivi	Suivi et contrôle des IPP		Appui tech. à l'organisation du suivi Etudes spécialisées	Suivi participatif des OP	Appui aux OP pour le suivi participatif
Infrastructures d'irrigation et rurales	Maître d'ouvrage des infrastructures stratégiques	Exécution des études et des travaux spécialisées	Organisation des OP et appui technique à l'entretien des ouvrages de base	Organisation structuration des OP pour l'entretien des ouvrages de base	Appui tech. aux OP pour l'entretien des infrastructures
Services aux paysans					
Conseil agricole technique et économique	Appui tech. spécialisé aux CSA	Appui technique des filières d'exportation spécialisées au travers du CSA	Renforcement humain et technique des CSA	Maître d'œuvre Choix des actions d'appui annuels avec tous les partenaires	Appui à la mise en œuvre des services technico-économiques aux OP à la base
Recherche-développement	Mise en relation Appui au renforcement des capacités régionales de R/D agricoles	Etudes spécialisées, appuis R/D	Renforcement des capacités humaines et techniques des CSA	Choix des actions d'appui annuels avec tous les partenaires	Mise en œuvre de la R/D paysanne
Semences	Contrôle de qualité Suivi des quantités	Production et commercialisation de semences commerciales	Renforcements humains et techniques des CSA	Organisation de la demande et production semencière paysanne	Appui technique aux groupements paysans multiplicateurs de semences
Autres intrants (engrais, pesticides, ...)	Contrôle de qualité Suivi des quantités	Commercialisation d'engrais et autres intrants	Appui technique et organisationnel	Organisation de la demande	R/D paysanne, démonstrations Mise en relation
Equipeement agricole	Normes de qualité Garanties	Production et/ou commercialisation des équipements et pièces de rechange	Appui au développement de micro-entreprises de fabrication et d'entretien des équipements	Organisation de la demande Mise en relation vendeurs, crédit, ...	Démonstrations, assistance technique aux utilisateurs Appui technique aux producteurs locaux d'équipements
Phyto/zoo-sanitaires	Application de la réglementation Contrôle de qualité	Prestation des services vétérinaires	Organisation des groupements paysans pour les traitements phyto- et zoo-sanitaires	Organisation de la demande Organisation de services vétérinaires communautaires à la base	Organisation de la demande, mise en relation
Crédit	Mise en relation Contrôle de l'application des règles en cours	Lignes de crédit bancaires pour les institutions de micro-crédit	Renforcement des institutions de micro-crédit	Organisation de la demande en crédit d'investissement Organisation de fonds de solidarité communautaires	Mise en relation avec les IMF Formation et appui technico-économique
Structuration paysanne	Enregistrement des OP	Appui à l'organisation d'OP filières	Appui à la structuration/fédération	Renforcement des organisations de base et de leurs unions	Formation, mise en relation
Information	Stratégies régionales de dével. rural Diffusion des normes de qualité	Diffusion des infos sur les marchés des intrants et produits	Appui à la compilation et diffusion d'infos techniques et économiques	Diffusion des infos. internes aux OP info. sur les marchés,	Capitalisation et de diffusion de l'information technique et économique
Formation agricole Education SAN	Appui à l'organisation de la formation professionnelle et technique (intégration SAN)	Ecoles agricoles privées?	Appui à la formation des OP à la demande, éducation fonctionnelle, Formation des relais paysans	Formation des OP, leaders paysans, etc., y compris en SAN	Formation des OP à la demande (organisation, gestion, SAN ...)

Madagascar: Plan d'Action National pour la Sécurité Alimentaire

Annexe 4: L'interface paysannat/IPP et le conseil agricole

Appendice 2: Budget estimatif d'un CSA

Montants en .000 FMG	Unités	Coût unité .000 FMG	Nbre	Cout/an .000 FMG	Budget en \$	Montants en .000 FMG	Unités	Coût unité .000 FMG	Nbre	Cout/an .000 FMG	Budget en \$
INVESTISSEMENT						OPTIONS					
Motos	moto	30 000	6	180 000		Ferme R/D et multiplication (responsable un des techniciens de l'équipe)					
Bureau réhabilitation	forfait	50 000	1	50 000		<i>Investissements</i>					
Mobilier	forfait	20 000	1	20 000		Rehab des batiments et acces	bat-ferm	25 000	1	25 000	
Ordinateurs + imprimante	set	6 500	4	26 000		Petit équipement agricole		5 000	1	5 000	
Photocopieuse		10 000	1	10 000		Equipements divers		5 000	1	5 000	
Appar. Photo digital		2 000	2	4 000		TOTAL Invest ferme					
Divers	forfait	5 000	1	5 000						35 000	3 500
TOTAL Investissement bureau				295 000	29 500						
COÛT ANNUEL D'UN CSA						Fonctionnement					
Personnel						<i>Main d'œuvre journalière</i>					
		Coût unitaire	Nbre/an	coût/an							
Responsable (1)	mois	3 000	12	36 000		Intrants etc	Forfait		1	12 500	
Techniciens (5)	mois/pers	1 750	60	105 000		Total				23 750	
Secrétaire/comptable	mois	1 500	12	18 000		Imprévis	10%			2 375	
Gardien	mois	600	24	14 400		Total fonctionnement					
Frais de missions - per diems (a)										26 125	2 613
Responsable	pers/jour	100	50	5 000		Centre' de formation (Centre d'information et de formation connecté au bureau)					
Techniciens (5)	pers/jour	50	150	7 500		<i>Réhabilitation</i>					
Per diem district (5 tech)		15	500	7 500		<i>Mobilier</i>					
Primes moto	moto/an	7 000	6	42 000		<i>Equipements et matériel de formation/information</i>					
Formation des techniciens (15J/pers/an)	pers.jours	50	90	4 500		Sous-total investissement					
Total personnel				239 900	23 990					60 000	6 000
Frais de fonctionnement du bureau						<i>Fonctionnement</i>					
Consommables bureau	forfait/mois	1 500	12	18 000		<i>Formations paysannes à la demande</i>					
Communications - tel-mail	forfait/mois	1 500	12	18 000		<i>Documentation</i>					
Electricité, eau et maintenance	forfait/mois	750	12	9 000		Sous-total fonctionnement					
Autres frais de bureau	forfait/an		1	5 000						50 000	5 000
Entretien bâtiment				5 000							
Entretien matériel informatique				5 000							
Assurances				3 000							
Location de véhicules (transports divers)	forfait/an			5 000							
Total fonctionnement				68 000	6 800						
Plate forme de concertation											
Frais de réunion	20 pers x 4/an		50	100	5 000						
Secrétariat (CSA) et photocopies					2 000						
Divers					1 000						
Total Plate-forme de concertation				8 000	800						
Activités de terrain & information (hors appuis aux investissements sous FDA ou sous crédit)											
R/D (d)					15 000						
Démonstrations (d)					12 500						
Appui production de semences (GPS) - (d)					15 000						
Appui à la gestion de terroirs					10 000						
Formations et échanges paysans					25 000						
Information et documentation					25 000						
Sous total				102 500							
Imprévis	10%				10 250						
TOTAL				112 750	11 275						
TOTAL FONCTIONNEMENT				428 650	42 865						

Appendice 3: Situation(s) transitoire et situation objectif ciblée.

Partant de la situation actuelle (variable) les rôles et fonctions des différents partenaires d'appui au services agricole/ruraux est proposé comme suit (*draft*):

	Situation transitoire	Situation objectif ciblée
Organisation paysannes (unions au niveau communal)	<ul style="list-style-type: none"> - Renforcer et structurer les organisations paysannes de base - Former les organisations de base (technique et gestion) 	<ul style="list-style-type: none"> - organiser et transmettre la demande paysanne spécifique en information, formation, services d'appui conseil et techniques - assurer la prestation interne de services et la diffusion des informations auprès des paysans - organiser la R/D paysannes
Fédérations paysannes (régionales /districts)	<ul style="list-style-type: none"> - Renforcer et structurer les unions et les fédérations paysannes - Organisation de la demande en termes de moyens de production (semences améliorées, intrants, etc.) - Assurer les fonctions syndicales des OP 	<ul style="list-style-type: none"> - Participer activement à la concertation avec les autres partenaires (CSA, chambre d'agriculture, etc.) - renforcer sa capacité de diffusion interne des conseils techniques et économiques, - Assurer les fonctions syndicales des OP - contribuer au financement interne des services agricoles
Centre de services agricoles	<ul style="list-style-type: none"> - Appui technique aux producteurs (gestion des ressources naturelles, intensification, diversification et valorisation, ...) - Capitaliser l'information et l'expérience locale - Fonctionner comme centre de référence technique (information/formation) - Renforcer la liaison avec la R/D et avec les ONG de recherche-action: appuyer la mise en œuvre d'essais d'adaptation par les organisations paysannes, selon leur demande 	<ul style="list-style-type: none"> - constituer un centre de référence technique pour tous les partenaires du développement local, - centre d'accès permanent à l'information et à la formation technique, socio-économique et autre, - assurer la liaison permanente R/D sur base des besoins paysans, - capitaliser les acquis techniques locaux - mettre en relation et faciliter/promouvoir les partenariats des autres intervenants - assurer le suivi participatif local
Secteur privé	<ul style="list-style-type: none"> - Appui au développement de pôles et de partenariats commerciaux (centres d'accès aux marchés), y compris centres d'accès au marché (points de collecte, de transformation, greniers villageois, centres de service pour petits planteurs ou leur combinaison gérés par des unions de producteurs, ...) 	<ul style="list-style-type: none"> - Appui au développement de pôles et de partenariats commerciaux - Contribuer au financement du centre de services agricoles
GTDR -PRD	<ul style="list-style-type: none"> - Rôle consultatif dans le cadre du PRD 	<ul style="list-style-type: none"> - Sélection des projets de développement rural à financer au niveau de la région

	Situation transitoire	Situation objectif ciblée
ONG prestataires de service	<ul style="list-style-type: none"> - Renforcement de la structuration des organisations paysannes à la base et à leur fédération (sensibilisation, formation, etc.) - Etablir et renforcer des centres de services agricoles au niveau des districts et notamment: (i) capitaliser toute l'information disponible, (ii) former les équipes techniques suivant les besoins, - Etablir et dynamiser les plates-formes de concertation (chambres d'agriculture) entre tous les partenaires du développement agricole y compris les pouvoirs déconcentrés et décentralisés, le secteur privé (intrants et commercialisation des produits), les ONG et OP. - Faciliter l'accès aux systèmes financiers ruraux tels que IMF, etc.) et fournir un appui institutionnel aux filières de micro-finances, etc. - Répondre à la demande paysanne. 	<ul style="list-style-type: none"> - Prester des services techniques et/ou de formation spécialisés en appui aux centres de services agricoles, des OP voire du secteur privé - Prester des services d'étude de suivi, contrôle contractualisé au niveau régional - Fournir des services de R/D spécialisés à la demande et contractés par les CSA, les OP ou la recherche. - Appui à l'amélioration de l'organisation du secteur rural et de la base productive (renforcement des organisations de producteurs, appui à la gouvernance locale (capacités au niveau des communautés locales, accès des plus vulnérables aux ressources et moyens de production) - Appui à l'organisation de filières spécialisées - Etudes spécialisées à la demande
R/D	<ul style="list-style-type: none"> - Capitaliser les expériences et les options potentielles applicables aux systèmes de production locaux - Recherche appliquée et développement à la demande (variétés, pratiques améliorées, nouveaux produits, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> - Assurer les services décentralisés de recherche/développement participatif répondant à la demande paysanne - Renforcer la liaison et les échanges avec les centres de recherche régionaux et internationaux
Secteur public (services des DRDR)	<ul style="list-style-type: none"> - Contribution à l'amélioration des politiques, du cadre législatif et réglementaire, décentralisation, etc. - l'organisation du marché (système d'information, etc.) - Renforcement des capacités régaliennes d'appui au niveau national et régional - Appui technique des DRDR au CSA - Financement des (partiel) CSA 	<ul style="list-style-type: none"> - Assurer les fonctions régaliennes: politique, coordination, suivi et contrôle - Décentralisation effective des fonctions de planification et gestion du territoire (y compris le foncier), exécution des programmes de développement, etc. - Financement partiel des CSA
Services techniques régionaux (spécialistes sectoriels)	<ul style="list-style-type: none"> - Appui technique spécialisé à la demande - Contrôle de qualité des semences - Services sanitaires préventifs 	<ul style="list-style-type: none"> - Appui technique spécialisé à la demande - Contrôle de qualité des semences - Services sanitaires préventifs
Bailleurs de fonds /projets	<ul style="list-style-type: none"> - Renforcement des capacités des prestataires de service (ONG, privés, OP) en approches participatives, genre, service paysans, etc. - Appui à la formation d'un 'réservoir' de techniciens qualifiés en développement rural - Promotion de la concertation et de la capitalisation inter bailleurs des expériences - financement partiel des CSA dans le cadre des projets de développement régionaux 	<ul style="list-style-type: none"> - concertation et capitalisation continue inter bailleurs des expériences - financement partiel des CSA dans le cadre des projets de développement régionaux

Note: Besoins en renforcement de capacités.

Annexe 5: Notes sur Les processus d'intensification et de diversification durable des systèmes de production agricoles

A. Introduction

L'objectif des services agricoles est d'augmenter la productivité agricole durable (production végétale, animale, etc.) par l'intensification et la diversification des systèmes de productions, la valorisation des produits et la rentabilité des exploitations agricoles en vue d'améliorer les conditions d'existence des populations rurales, y compris leur sécurité alimentaire et nutritionnelle, ainsi que l'approvisionnement des marchés.

Les services agricoles comprennent:

- *le renforcement des capacités des ressources humaines (formation/information) et l'appui à la structuration des organisations paysannes;*¹⁰⁸
- *le conseil agricole à la demande, y compris la R/D appliquée;*
- *la facilitation de l'accès aux services techniques, notamment par l'appui à l'organisation de la demande en intrants, semences, équipements, etc. y compris des services financiers y afférents;*
- *l'appui technique à la valorisation des produits et à l'organisation de la commercialisation (mise en relation, respect de la qualité, des normes, etc.);*
- *l'appui technique en appui aux investissements ruraux (FDA et investissements structurants)*

1. Les principes de base pour des services agricoles efficaces et durables sont: (i) des services participatifs axés sur la demande, (ii) la responsabilité des acteurs pour une meilleure qualité et efficacité, (iii) l'évolution graduelle vers 'qui bénéficie paye', y compris l'utilisation des fonds publics pour des intérêts publics et la privatisation des services là où c'est possible, (iv) la durabilité des ressources humaines et financières (diversifiées, complémentaires, éviter les duplications, ...), (v) l'égalité et l'équité d'accès, spécialement pour les couches sociales défavorisées, (vi) la promotion du pluralisme coordonné, y compris l'établissement d'un environnement incitateur pour l'implication du secteur privé, du renforcement des OP, etc., et (vii) une coordination décentralisée de la vulgarisation (i.e. au niveau intercommunal/district) en vue de renforcer la complémentarité des efforts (planification, mise en œuvre, diffusion de l'information, la formation, le financement de la vulgarisation, le suivi, etc.).

2. La recherche agricole à Madagascar est plus que centenaire:¹⁰⁹ démarrée par des 'jardins botaniques', les prémices de la recherche agricole dataient du début des années dix-neuf cent. Les centres de dressage de bœufs et les stations agricoles furent ensuite, entre les deux guerres, les lieux d'expérimentation des techniques de production pour les produits porteurs de l'époque. Depuis les années cinquante, sept instituts de recherche, spécialisés par plante ou par production prirent le relais: ceux-ci furent regroupés dans les années soixante-dix au sein du GERDAT,¹¹⁰ le prédécesseur de l'actuel CIRAD. Le FOFIFA¹¹¹ a été créé en juin 1974 pour

¹⁰⁸ Y compris les systèmes de solidarité à la base.

¹⁰⁹ Extrait du discours du DG du FOFIFA à l'occasion du 30^e anniversaire en 2004.

¹¹⁰ Groupe d'étude et de recherche pour le développement de l'agriculture tropicale.

prendre la relève de ces instituts et pour concrétiser la volonté politique de faire prendre par les nationaux la responsabilité d'assumer le destin du pays, dans le respect de son authenticité, de ses valeurs et de ses acquis. Malgré un démarrage difficile, les résultats obtenus ont convaincu les décideurs et les partenaires techniques et financiers, de supporter le FOFIFA à partir de 1989, dans le cadre d'un projet de renforcement de la recherche agricole.

3. Au-delà du développement et de la promotion de technologies améliorées, les orientations actuelles du FOFIFA visent à rapprocher la recherche agricole des réalités et des exigences du terrain, dans le cadre de la régionalisation de la recherche, de la valorisation des résultats, et d'une approche partenariale (3P).

B. Contexte

4. Madagascar présente une grande variabilité de zones agro-écologiques (ZAE)¹¹² dont les conditions pédo-climatiques spécifiques ont engendré une large gamme de systèmes de production agricoles. Ainsi, outre la variabilité des situations socio-économiques¹¹³ des exploitations agricoles, l'adaptation des technologies améliorées potentielles proposées par la R/D aux systèmes de production locaux constitue une question centrale.

5. Les solutions techniques proposées par la recherche-développement et la vulgarisation se sont longtemps centrés en priorité à viser des augmentations des rendements/productivité, sans trop se soucier de savoir si les innovations proposées induisaient effectivement: (i) une amélioration des revenus au niveau de l'exploitation, (ii) des effets directs et indirects sur les autres composantes du système de production, notamment en termes de ressources humaines ou économiques, et (iii) une stabilité suffisante des améliorations proposées, compte tenu des chocs extérieurs subis par les systèmes de production paysans.¹¹⁴ Notons que les approches participatives récentes de la R-D et les approches agro-écologiques (SDCV, etc.) ont contribué à corriger le tir, notamment en abordant les systèmes de production paysans dans leur ensemble, y compris la consolidation de leurs ressources à long terme.

6. A cet effet la connaissance des systèmes d'exploitation agricoles¹¹⁵ et la rationalité (y compris 'émotionnelle') de leur fonctionnement interne, en fonction de leur niveaux d'accès aux ressources (naturelles, humaines, sociales, techniques, économiques, physiques), constituent une base indispensable pour identifier de manière participative les portes d'entrée pour promouvoir l'intégration d'opportunités d'intensification et de diversification durables des systèmes de production paysans dans les différentes ZAE.

¹¹¹ Acronyme malagasy signifiant « *Foibe-pirenena momba ny Fikarohana ampiharina amin'ny Fampandrosoana ny Ambanivohitra* » ou « Centre National de Recherche Appliquée au Développement Rural »,

¹¹² Voir détails dans l'appendice 1.

¹¹³ Finalité de l'exploitation, répartition du travail, niveau de risque acceptable, capacité financière, acceptabilité des produits, etc.

¹¹⁴ Paysan étant un homme ou une femme tirant ses moyens d'existence d'un système de production rural (agricole et non agricole).

¹¹⁵ Et pas seulement les systèmes de production rizicoles!

Systèmes de production agricoles

7. Autant les études de filières sont très nombreuses et détaillées à Madagascar, autant l'analyse technico-économique des systèmes de production paysans se limite à des études ponctuelles ou locales. La recherche a établi un cadre de réflexion technique notamment par la caractérisation des zones agro-écologiques (climat, sols, etc.) et des calendriers culturaux spécifiques qui en découlent.

8. En terme de sécurité alimentaire et nutritionnelle (SAN), les systèmes de production (SP) des ménages agricoles, comprenant les productions végétales et animales,¹¹⁶ peuvent en première approche être catégorisés comme suit en combinant les éléments clés des principales filières:

SP et SAN	Type d'exploitation	Terre irriguée	Cultures pluviales (tanety)	Elevage	Niveau de risque d'échec
SP en surplus alimentaires permanents	Exploitat. vend plus de 50% de sa production de riz	> 1ha	xx	>10 bœufs Fumier	Faible
SP d'autosubsistance (a) déficits alimentaires saisonniers.	Exploit. autosuffisante en riz & autres végétaux (vente variable)	0.5–0.75 ha	xxx	5 bœufs Peu de fumier	Moyen
SP vulnérables: déficits saisonniers et chroniques	Exploitation déficitaire en riz; compléments des autres produits végétaux	< 0.5 ha	xx	Petits ruminants (Fumier = 0)	Elevé
SP extrêmement vulnérables/pauvres: Déficits permanents	Sans terres. Survie liée à la prestation de travail extérieure	Métayage , location	x	Faible: i.e. basse cour	Très élevé (vente du travail)
SP des zones urbaines et périurbaines: problèmes de SAN sont particulièrement aigus	Exploit. principale source de revenus ou de complément (micro-jardins)	Variable	Variable (? qualité)		Variable

(a) L'autosubsistance équivaut à environ 0.5 ha à 2.5 t (2–3 t/ha) = 812 kg de riz blanc par ménage, soit en moyenne 150 kg/personne (pertes incluses)

9. L'amélioration de la SAN des ménages requiert des stratégies spécifiques applicables aux différents systèmes de production:

- SP à surplus alimentaire: (i) densification du tissu socio-économique et structuration des filières, (ii) promotion des infrastructures de production et de marché, (iii) promotion d'innovations techniques pour l'intensification (semences, intrants, mécanisation, etc.),
- SP d'autosubsistance: (i) l'intensification durable et intégrée (SDCV, etc.) la diversification des productions complémentaires non-concurrentes de ressources rares, (iii) décongestion des zones surpeuplées, renforcement des OP,
- SP très vulnérables: l'amélioration des conditions de vie par (i) une certaine diversification agricole adaptée aux conditions locales, (ii) la promotion d'une aide alimentaire orientée sur le renforcement de la base socio-économique, (iii) la création durable d'activités agricoles à haute valeur ajoutée et d'activités non agricoles,

¹¹⁶ Dans la plupart des systèmes de production les animaux servent d'amortisseur et de « capitaliseur ».

- SP urbains et périurbains: (i) la protection des sites et leur inscription dans le plan d'aménagement des villes (protection foncière, environnementale), (ii) techniquement une intensification forte et réorientation vers des productions à haute valeur ajoutée, notamment maraîchères (et fruits à cycle court) destinées aux populations urbaines (nutrition), voire à l'exportation dans certains cas.

10. Les combinaisons des différents systèmes de production et de leur représentation géographique forment des zones de SAN:¹¹⁷ ces zones ne représentent en fait que la catégorie majoritaire en terme de ménages et/ou de la production commercialisée. Autant de situations qui réclament des politiques (et des allocations de ressources) spécifiques en matière de SAN. De même, les technologies potentielles d'intensification et de diversification varieront en fonction des niveaux d'accès aux ressources et de la capacité des SP de prendre des risques.

11. En termes économiques et financiers les systèmes de production peuvent en première approche être classés comme suit¹¹⁸ en reprenant la même classification que précédemment:

Type d'exploitation	Capitalisation en bétail par ménage	Revenus bruts/an (% monétaire)	Réserve en terme de SA	Equipement du ménage (total)	Niveau de risque d'échec de l'innovation
Exploitation RICHE qui vend plus de 50% de sa production de riz	>500\$ >10 bœufs + fumier	>500\$/p (>75%)		50\$ et +	Faible
Exploitation MOYENNE auto-suffisante en riz & autres végétaux (vente variable)	>200\$ 3-5 bœufs Peu de fumier	200\$/an (>50%)		25\$	Moyen
Exploitation PAUVRE , déficitaire en riz; compléments des autres produits végétaux	100\$ Petits ruminants Fumier= 0	100-125\$/p (25%)		15\$	Elevé
Exploitation TRES PAUVRE , sans terres: la survie est liée à la prestation de travail extérieure	<50\$\$ Faible: i.e. basse cour	<75\$/p (-%)	<50jours	<10\$	Très élevé (vente du travail)
Exploit. agric. comme source de revenus ou de complément (micro-jardins)	-				Variable

1\$/j = 2 kg de riz + divers. Adapté de l'étude CECAM (2004) et de l'étude de la filière riz (FAO-UPDR)

12. Les points clés de cette enquête sur les systèmes de production ruraux (agricoles et extra-agricoles) mettent en évidence:

- la faiblesse des revenus ruraux bruts, exception faite d'une minorité d'exploitants 'aisés'; la proportion des revenus bruts qui est monétarisée diminue avec l'augmentation du degré de pauvreté.

¹¹⁷ (i) les pôles nationaux de surplus alimentaires (Lac Alaotra, Vakinankaratra, Itasy,...); (ii) les pôles régionaux de surplus alimentaires (Boina, certains districts de Sofia, Haut Mandrare, Andapa, Bas Mangoky/Ankililoaka, Fénérive Est/Vinaninony, ...); (iii) les zones d'auto-subsistance (région du Betsileo, districts de l'Ouest,...); (iv) les zones particulièrement vulnérables (Androy, districts forestiers, zones suburbaines, ...); (v) les zones à fort potentiel et faiblement peuplées (Bongolava, district d'Ikalavony, ...); et (vi) les zones périurbaines, où les problèmes de SAN sont particulièrement aigus.

¹¹⁸ Sur la base d'une enquête effectuée auprès de 507 ménages, clients de l'institution de micro finance CECAM (Etude d'impact du réseau des caisses d'épargne et de crédit agricole - CECAM- de Madagascar, UE-CIRAD, Février 2004). Notons que l'échantillon n'est pas représentatif de l'ensemble du paysannat malgache et que les classes moyennes et surtout aisées y sont largement surreprésentées.

- la capitalisation moyenne en bétail des ménages correspond pratiquement au revenu annuel brut,
- la valeur de l'équipement agricole et non-agricole) des ménages correspond à seulement 10% des revenus annuels,
- les réserves en termes de SAN sont très faibles.

13. Dans le cadre du développement agricole, une analyse approfondie des systèmes de production paysans, y compris de la rationalité interne de fonctionnement et d'intégration des niveaux spécifiques¹¹⁹ d'accès aux ressources (naturelles, humaines, sociales, économiques etc.), apparaît comme une base de travail indispensable pour optimiser une dynamique durable de la productivité agricole promue par les paysans/paysannes et leurs organisations.

Extension et productivité

14. Un des objectifs majeurs pour une stratégie réussie de développement rural pour la SAN passe par l'augmentation de la production agricole à un rythme plus élevé que l'accroissement de la population,¹²⁰ soit par l'augmentation des surfaces cultivées (extensification) et/ou l'augmentation du rendement agricole (intensification). Cependant, l'accroissement de la production agricole durable doit aller de pair avec une politique environnementale, notamment au regard de la dégradation des sols, des forêts, des eaux ou des autres ressources naturelles. L'analyse effectuée par IFPRI/FOFIFA¹²¹ dans trois régions de Madagascar (Majunga, Fianarantsoa et Vakinankaratra) a montré que les rendements du riz ont stagné, voir même baissé durant les dix dernières années et que l'augmentation de la production est liée à l'extension des plaines utilisées pour le riz irrigué (+ 5%) et surtout à l'augmentation des surfaces en tanety (+ 23%). Cette stratégie à risque pour l'environnement est non soutenable à long terme.

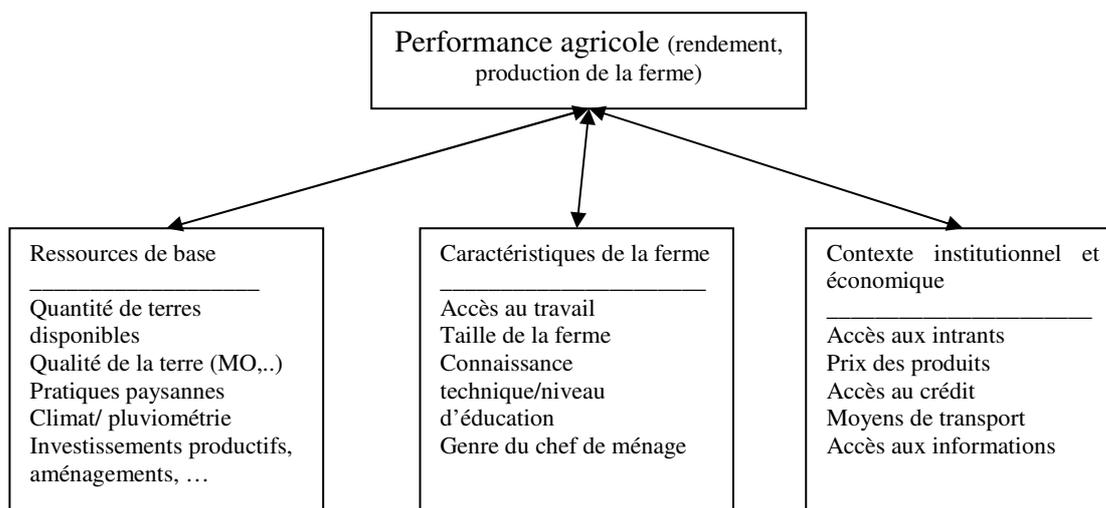
¹¹⁹ Notamment suivant les groupes ou « classes » sociales.

¹²⁰ En termes de nombre de personnes à nourrir, l'amélioration de la productivité paysanne moyenne doit, outre la croissance démographique (+2.75%/an), couvrir également l'urbanisation galopante.

¹²¹ Minten *et al.*, 1998.

Facteurs déterminants des systèmes de production agricoles et de la SAN

15. Le modèle conceptuel des déterminants de la performance des systèmes de production agricoles a été résumé comme suit:



16. En particulier, l'analyse des liens entre la productivité/rendements agricoles et les facteurs déterminants considérés montre, outre les facteurs d'accès aux ressources naturelles et socio-économiques, l'importance des technologies améliorées, tant du point de vue contenu (adaptation aux systèmes de production, etc.) que du mode de transmission.

Effets positifs	Effets mixtes (suivant situations)	Effets négatifs
<ul style="list-style-type: none"> • Accès au capital et niveau d'éducation du chef de ménage • Egalité¹²² homme-femme • Accès au travail dans le ménage • Irrigation (cultures à haute valeur ajoutée) • Synergies des techniques de culture améliorées avec l'utilisation des intrants (semences, engrais, etc.) • Technologies adaptées/spécifiques 	<ul style="list-style-type: none"> • Mesures conservatoires des terres, • Peu d'effet de l'irrigation pour le riz et manioc (var et local) • Arrangements fonciers 	<ul style="list-style-type: none"> • Taille des terres de la ferme • Approches 'top-down' et technologies uniformes sont peu performantes dans les conditions variables de Madagascar. • Contraintes de liquidités pour l'accès aux intrants, au travail, mais également pour des investissements (bœufs, matériel) • Epargne sûre et profitable

17. En terme de SAN les stratégies nationales/régionales (macro) seront combinées aux stratégies des ménages ruraux, qui sont fortement liées aux spécificités de leurs systèmes de production agricoles. Les facteurs déterminants des composantes de la SAN nationale et des ménages ruraux sont:

¹²² Les études de l'IFPRI ont prouvé que si l'on réduit les disparités hommes-femmes, on obtient une hausse de la productivité agricole et des taux de croissance économique plus élevés.

	SAN nationale	SAN des ménages
Disponibilité	<ul style="list-style-type: none"> Contexte économique national et international (prix des aliments et des biens d'exportation) Macro-économie (libéralisation, politique des prix, etc.) Investissements sectoriels Importations et aide alimentaire Routes, marchés Population (volume de la demande) 	<ul style="list-style-type: none"> Production agricole Marchés alimentaires internes Offre de produits alimentaires Demande
Access	<ul style="list-style-type: none"> Production agricole Accès aux facteurs de production Protection des RN Post-récolte (transformation, pertes) Développement de micro-entreprises Accès aux marchés et transports Accès aux marchés 	<ul style="list-style-type: none"> R/D, irrigation, capital humain Terres, crédit, intrants, marchés du travail Reforestation protection des BV, pratiques agricoles durables Stockage et transformation Revenus agricoles, autres revenus (travail) des ménages
Stabilité	<ul style="list-style-type: none"> Stratégies de régulation du marché, importations Chocs majeurs (sécheresses, cyclones, inondations, criquets,...) 	<ul style="list-style-type: none"> Chocs locaux Maintien de la (bio)diversité
Nutrition	<ul style="list-style-type: none"> Prévention des épidémies, services de santé Santé maternelle et des enfants Politique familiale 	<ul style="list-style-type: none"> Accès à la santé et à l'eau Education/connaissance sanitaire et nutritionnelle Supplémentation micro, éducation nutritionnelle HIV, lutte anti-parasitaire

Déterminants techniques de la pauvreté, de la productivité agricole et de la SAN¹²³

18. Le lien entre la pauvreté¹²⁴ et la sécurité alimentaire des populations malgaches est significatif sur la base du (i) % de la population n'ayant pas assez d'aliments¹²⁵ (en permanence ou temporairement), et (ii) de la longueur de la période de soudure¹²⁶ en pré-récolte. Ces relations ont été étudiées principalement dans le cadre du riz qui représente traditionnellement la culture dominante dans les systèmes de production (64% des surfaces emblavées) et l'alimentation des malgaches (55% de l'apport calorique en 2004, contre plus de 65% il y a 20 ans).¹²⁷

19. **Productivité, insécurité alimentaire et pauvreté.** Il existe une liaison endogène entre les rendements¹²⁸ moyens du riz et la longueur de la période de soudure, mais pas avec l'étendue de l'insécurité alimentaire. Les facteurs déterminants sont (i) le % des surfaces avec une

¹²³ Adapté de *Agricultural Technology, Productivity, Poverty and Food Security in Madagascar*, B. Minten & C. Barrett, 2005, et d'autres sources.

¹²⁴ 70% de la population a des revenus annuels par capita inférieurs à 1.0 millions FMG c'est-à-dire 0.43 \$EU/personne/jour.

¹²⁵ A Madagascar la pénurie alimentaire est étroitement liée à l'insuffisance de riz dans le ration alimentaire.

¹²⁶ En moyenne 4 mois à Madagascar (Novembre à Février).

¹²⁷ Durant la même période, la consommation calorique moyenne a baissée d'environ 20% (2 450 kcal à 2 000 kcal).

¹²⁸ Ainsi, 1% d'augmentation des rendement de riz conduit à une diminution des personnes en insécurité alimentaire de 4.6% et réduit la longueur moyenne de la période de soudure de 1.7 mois.

maîtrise de l'eau (infrastructures améliorées), et (ii) le % de la population appartenant aux groupes ethniques cultivateurs de riz/éleveurs (classes les plus aisées!). Les autres facteurs positifs pour la SA sont: (i) les productions de cultures de rente,¹²⁹ (ii) le nombre plus élevé d'animaux (effet revenus, épargne et effets dans la productivité du riz en termes de productivité du travail, piétinage, fumiers, etc.), (iii) la sécurité physique et (iv) l'accessibilité et qualité du réseau de transport.

20. **Productions et prix.**¹³⁰ Les prix sont déterminés par les conditions locales d'offre et de demande (Moser et al. 2004): ainsi, l'inversion des flux du riz induit l'inversion des niveaux de prix,¹³¹ avec des prix ruraux inférieurs aux prix urbains durant les périodes de récolte, alors qu'en période de soudure les prix urbains sont inférieurs aux prix ruraux. L'amélioration de la productivité¹³² agricole a des effets positifs sur: les disponibilités, l'accessibilité (baisse des prix) et les salaires réels des ouvriers agricoles (les plus pauvres) qu'ils soient des acheteurs ou vendeurs nets de riz.

21. Comment réaliser techniquement des augmentations de rendement? Le faible niveau d'adoption de technologies agricoles performantes (intrants, semences pratiques culturales) a pour conséquence que les rendements demeurent en dessous des potentiels. Les facteurs limitants identifiés sont liés aux faibles niveaux de:

- Utilisation des semences améliorées: 90% des paysans n'utilisent PAS de variétés améliorées,
- Utilisation de la fumure organique: seulement 36% des ménages utilisent la fumure organique (en quantités variables) dû: (i) à la non disponibilité à la ferme, et (ii) au coût d'achat et de transport élevé,
- Utilisation des engrais minéraux: 94 % des exploitations n'utilisent pas d'engrais, dû à: (i) problèmes de liquidités en période de soudure, (ii) prix élevés¹³³ des intrants, (iii) faible niveau de rentabilité dans les systèmes de production traditionnels,
- pratiques culturales à haut rendement, principalement par manque d'appui-conseil (vulgarisation) et notamment: (i) la faible application du SRA, limitée aux systèmes de production à niveau de commercialisation¹³⁴ avec des possibilités d'accès aux intrants, alors que (ii) le SRI est limité par le manque de maîtrise, la

¹²⁹ Au contraire les revenus non agricoles (mines, ...) semblent avoir peu d'effets sur la SAN).

¹³⁰ Les prix du kapoaka (280 gr) varient de 1–20 suivant la position géographique et les variations saisonnières.

¹³¹ Les variations sont d'autant plus importantes que les zones sont fortement enclavées.

¹³² Ainsi, le doublement des rendements induit une diminution des prix de 44–45% en période de récolte et de 19–24% en période de soudure: impact élevé sur la SA des consommateurs, une augmentation de 64–78% des salaires réels des ouvriers agricoles et les paysans captent 10–60% des bénéfices. Ces chiffres montrent que l'augmentation des bénéfices pour les métayers risque d'être nettement insuffisant au vu des ressources financières engagés, dont lui seul aura la charge.

¹³³ Les niveaux moyens de prix sont 60% plus élevés que dans pays du SE asiatique (Goletti, 1998).

¹³⁴ Les paysans cherchent des alternatives techniques qui économisent les facteurs rares et utilisent plus les facteurs disponibles en abondance. Cependant l'effet de la densité de population sur l'adoption de technologies innovantes reste très faible. Il y a donc d'autres facteurs qui limitent cette adoption.

gestion déficiente de l'eau, l'insuffisance de main d'œuvre et le niveau de risque plus élevé,

- pratique de double culture: les hivers froids des zones d'altitude, absence de bonne gestion de l'eau (drainage, irrigation), faible adoption de cultures de contre-saison (pomme de terre, légumes, orge, etc.), variétés de riz à cycles trop longs, absence de rotations performantes (SD, etc.).

22. **Facteurs déterminants des rendements.** L'adoption de technologies n'est pas purement endogène¹³⁵ et les facteurs déterminants sont entre autres:

<i>Facteurs promoteurs</i>	<i>Freins</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Irrigation améliorée (réduction du risque) • Accès aux marchés (infrastructure/qualité du transport) • Niveau d'éducation/alphabétisme • Titres fonciers¹³⁶ (effet endogène des meilleures terres proches des villes) 	<ul style="list-style-type: none"> • Non accessibilité (faible flux des info et profitabilité potentielle moindre, spécialement pour les technologies importées – engrais) • Distance du vulgarisateur (seul pour SRI)
Le groupe ethnique (acquis culturel) influencerait significativement le temps d'adoption	

23. **Simulation d'impacts.** Beaucoup d'études analysent les déterminants de la production agricole, et surtout de la productivité du riz, avec cependant une faible prise en compte des autres composantes des systèmes de production paysans. Les éléments¹³⁷ mentionnés sont:

- L'application des technologies améliorées d'intensification existantes augmenterait les rendements de 17%: les principaux éléments seraient¹³⁸ l'amélioration des infrastructures d'irrigation, l'utilisation des semences améliorées, l'augmentation du nombre d'animaux d'élevage (travail, engrais organiques) et la gestion intégrée de l'eau et des terres. L'introduction de variétés à cycles plus courts aurait un impact notamment par la réduction des prix de 11% (accès) et l'augmentation des revenus des ouvriers de 15%, ainsi que des possibilités de combinaison de double culture.
- La diffusion de nouvelles technologies à large échelle en vue d'augmenter la productivité agricole aurait des effets plus importants sur l'allévation de la pauvreté et la sécurité alimentaire que des investissements massifs en amélioration des infrastructures.(l'effet combiné des deux approches?)
- Une augmentation des rendements d'une tonne/ha induirait une augmentation des revenus réels des ouvriers agricoles de 40% (pratiquement entièrement due à une

¹³⁵ C'est-à-dire que ce n'est pas un uniquement des paysans qui choisissent d'adopter des techniques améliorées sur les meilleurs sols, dans des communes avec des meilleurs agents avec des meilleurs revenus ex-ante qui permettent de générer des surplus que les paysans réinvestissent, etc.

¹³⁶ Le « titrage » des terres n'a que peu d'effet sur l'amélioration de la productivité agricole: la formalisation des titres fonciers serait une condition nécessaire mais pas suffisante pour améliorer les performances du secteur agricole (*Agricultural production, agricultural land and rural poverty in Madagascar*, J.C. Randrianarisoa & B. Minten, 2001).

¹³⁷ Voir études ILO/FOFIFA notamment.

¹³⁸ L'effet négatif des cyclones ne serait pas significatif sur les rendements moyens.

diminution des prix du riz), et les revenus des paysans excédentaires en riz de seulement 10%.

- L'amélioration des infrastructures de transport:¹³⁹ (i) réduirait les coûts de transaction et (ii) favoriserait le taux d'adoption des nouvelles technologies.

24. Pourtant les questions du pourquoi les technologies potentielles ne sont pas appliquées restent sans réponses! La tradition, les aversions du risque, etc., constituent des réponses partielles, mais d'autres peuvent être mentionnées telles que: (i) la non adaptation technique, économique et/ou sociale des technologies proposées aux conditions de travail des systèmes d'exploitation spécifiques, (ii) la faiblesse des services techniques à la base, tant au niveau de l'accès que de sa qualité technique, (iii) la réponse partielle et techniquement non-adaptée aux besoins des SP paysans, (iii) l'organisation non adaptée de la R/D et du conseil (non implication des paysans et/ou du groupe social), (iv) l'insécurité foncière et le partage des bénéfices (et non des risques) par les métayers voire même au niveau des familles,¹⁴⁰ (v) la durabilité des effets des nouvelles technologies sur le rendement et leur tolérance aux chocs.

Déterminants d'accès aux ressources

25. En termes d'accès aux ressources, les systèmes de production peuvent être qualifiés comme suit:

Système de production	Accès aux ressources					
	Naturelles	Humaines	Sociales	Econ	Tech	Physiques
Surplus commercialisé	☺☺☺	☺☺	☺☺	☺☺☺	☺☺	☺☺
Auto-subsistants	☺☺	☺	☺	☹	☺	☺
Vulnérables	☹☹	☹	☹☹	☹☹	☹☹	☹
(Peri)Urbains	☹	☺	☹☹	☹☹	☹	☺

Facteurs favorables (☺) et défavorables (☹)

26. L'hypothèse commune est que la sécurité foncière influence la manière dont une terre est gérée, et augmente la probabilité d'investissement en amélioration durable des terres. Outre l'accès durable à la terre, le système d'utilisation de la terre (direct /indirect), influence les investissements productifs sur la terre, notamment en termes de protection et de maintien/amélioration de la fertilité. Cependant, les terres de famille (terres des ancêtres avec certificat – petits papiers), bien que garantissant l'accès du paysan, peut cacher des obligations vis-à-vis des héritiers (plusieurs générations) ayant quitté le milieu villageois pour la ville.

Et le risque de changement ...

27. Le conservatisme et la peur de la prise de risque de la part du paysannat malgache ont souvent été affichés comme une contrainte majeure à la modernisation des systèmes de production agricoles traditionnels. Tout en constatant les carcans socioculturels¹⁴¹ propres aux différents

¹³⁹ Impact plus élevé sur les communes les plus pauvres et les plus sujettes à l'insécurité alimentaire.

¹⁴⁰ Terres en indivision dont les ayants droits bénéficient d'avantages significatifs en nature (souvent tacites).

¹⁴¹ Analysés entre autres par E. Fauroux (*Voleurs de bœufs, état et paysans*).

groupes de la société malgache, il faut constater également que, comme partout dans le monde, les paysans à la limite de l'autosuffisance alimentaire ne prennent pas de risques majeurs sur les productions de base qui pourraient mettre leur famille (ou groupe social) en danger.¹⁴² A l'opposé, les exploitations qui dégagent un surplus alimentaire durable, qui sont orientés vers le marché et/ou qui bénéficient de revenus alternatifs (i.e. cultures de rente), montrent une plus forte propension à intégrer des nouvelles technologies, tout en disposant des ressources (humaines, financières, etc.) pour le faire.

28. Pourtant, au cours des dernières générations, le paysannat malgache a connu des changements importants en termes d'accès aux ressources naturelles (notamment liées à l'évolution démographique), et qui ont induit des changements de comportement majeurs, notamment en termes d'occupation des terres, pour lesquelles les techniques traditionnelles sont souvent moins intensives et moins performantes (voire plus dévastatrices). A cet effet, la connaissance des systèmes d'exploitation agricoles¹⁴³ et la rationalité (y compris 'émotionnelle') de leur fonctionnement interne en fonction de leur niveaux d'accès aux ressources (naturelles, humaines, sociales, techniques, économiques, physiques) constituent une base indispensable pour identifier de manière participative les portes d'entrée et les opportunités d'intensification et de diversification durables des systèmes de production agricoles dans les différentes ZAE.

C. La recherche pour le développement agricole

Les acteurs

Public

29. Le FOFIFA¹⁴⁴ a été créé en Juin 1974 pour prendre la relève des instituts de recherche français et pour concrétiser la volonté politique du gouvernement de l'époque de faire prendre par les nationaux la responsabilité d'assumer le destin du développement agricole du pays, dans le respect de son authenticité et de ses valeurs. Après une période difficile et l'élaboration d'un Plan directeur pour la Recherche agricole (1988) ciblant une approche pluridisciplinaire des filières, ce n'est qu'en 1989 que les résultats obtenus ont convaincu les décideurs et les partenaires techniques et financiers de supporter le FOFIFA dans le cadre d'un projet de renforcement de la recherche agricole (PNRA).

30. Le FOFIFA est la principale institution de recherche agricole du Système National de Recherche Agricole (SNRA) à Madagascar qui réalise toutes¹⁴⁵ les recherches intéressant le développement rural. Sa mission est de concrétiser la politique nationale de recherche en matière de développement rural, de définir, d'orienter, de coordonner et de capitaliser toutes les activités de recherche concernant: (i) la production agricole, la production animale, et la pisciculture, (ii) la foresterie, la gestion des ressources naturelles, (iii) la technologie de transformation post-récolte, et (iv) la socio-économie et l'agro-économie. Outre la direction générale et trois directions sectorielles (scientifique, services d'appui et administration & finances), six départements

¹⁴² Compte tenu notamment du fait que les systèmes traditionnels de production ont permis de résister tant bien que mal à tous les chocs extérieurs depuis des générations

¹⁴³ Et pas seulement les systèmes de production rizicoles!

¹⁴⁴ Voir note 111 à la page 11.

¹⁴⁵ A côté de ces entités officielles, l'industrie sucrière et certains projets de développement disposent de leurs propres unités de recherche.

scientifiques d'appui sont organisés autour des programmes de recherche (i) agronomiques, (ii) forestières et piscicoles, (iii) zootechniques et vétérinaires, (iv) technologiques, (v) de recherche-développement, et (vi) rizicoles.

31. Au-delà du renforcement de la diffusion des résultats au travers des services de vulgarisation publics et associatifs, de nouvelles orientations ont été adoptées pour rapprocher la recherche agricole des réalités et des exigences de l'heure, et notamment la (i) la **régionalisation** de la définition, mise en œuvre et valorisation des thèmes de recherche spécifiques aux besoins régionaux, et **l'approche partenariale** (3P) par l'implication des bénéficiaires et des opérateurs dans tout le processus de recherche et de dissémination des résultats. A cette fin, huit Centres régionaux de recherche correspondant chacun à une région agro-écologique¹⁴⁶ homogène, notamment pour Nord, Nord Est, Nord-Ouest, Est, Hauts Plateaux Nord, Hauts Plateaux Sud, Moyen-Est, Moyen-Ouest et Sud-Ouest.

32. Le FOFIFA consolide ses compétences en s'ouvrant aux partenaires scientifiques, techniques, économiques et financiers, notamment en développant des relations de partenariat entre les organismes nationaux et internationaux, de recherche et de développement agricole, les différents projets de développements ruraux, les ONG, etc. Le FOFIFA adhère à des réseaux de recherche régionales tels que l'ASARECA,¹⁴⁷ l'AHI¹⁴⁸ et coopère avec plusieurs institutions de recherche internationales ou de formation (CIRAD, AIEA, SIARC, GDE, etc.) et avec les centres du CGIAR (i.e. IRRI, CIAT, ILRI, IFPRI, IITA, etc.).

33. En synergie avec le FOFIFA, différentes entités œuvrent dans le domaine de la recherche agricole à Madagascar, dont notamment:

34. **FIFAMANOR** (Andranomanelatra/Antsirabe) créé en 1972, cible la promotion de la culture du blé et de la pomme de terre, la production laitière et le développement rural sur les hautes-terres centrales. Intégrant la recherche et la vulgarisation, FIFAMANOR travaille en collaboration avec d'importantes associations de producteurs telles que la Fédération laitière nationale (Rononon'i Vakinankaratra) et la Fédération des producteurs de semences dans le Vakinankaratra. Il offre des prestations de services en matière de production de semences (blé, pomme de terre manioc, fourrages), d'animaux de race et d'insémination artificielle et dans le domaine de la recherche et de la vulgarisation sous forme de conventions.

35. **Les Institutions universitaires.** l'Etablissement d'enseignement supérieur des sciences agronomiques (EESSA), les laboratoires des Radio-isotopes (LRI), de physiologie végétale (LPVI), de Biologie végétale (LBV) et de biochimie (LBC) qui font partie du SNRA.

36. **CIDST.** Centre d'information et de documentation scientifique et technique a été créé en 1987 pour satisfaire les besoins en information des décideurs, chercheurs, opérateurs économiques, enseignants et des acteurs du développement en général. Pour ce faire, il dispose d'un fonds documentaire multidisciplinaire, de bases et banques de données et de CD-ROM. Il peut donner accès, par Minitel, à des bases et banques de données étrangères. Parmi ses

¹⁴⁶ Voir carte des ZAE en appendice 1.

¹⁴⁷ L'Association pour le renforcement de la recherche agricole en Afrique de l'Est et du Centre.

¹⁴⁸ L'*African Highland Initiative*, un réseau de recherche régional intégrée pour une gestion durable des ressources naturelles.

nombreuses activités, la formation de bibliothécaires et de documentalistes. Le CIDST dispose actuellement d'antennes régionales: Fianarantsoa, à Toamasina et à Mahajanga.

37. **CNRE.** Centre National des Recherches sur l'Environnement a été créé en 1988 pour contribuer à la mise en œuvre de la stratégie malgache de la conservation pour le développement et des recommandations de la Conférence de Madagascar sur la Conservation de la Nature. Dans cette optique, il contribue à la conception et à l'élaboration de programmes nationaux et internationaux de recherches relatives à l'Environnement.

38. **L'Institut Malgache des Vaccins Vétérinaires.** C'est la dernière-née des Institutions de recherche agricole, qui a pour mission de contribuer à la mise en œuvre de la politique nationale en matière de recherche sur la production de vaccins et autres produits dont il assure la fabrication. Il assure la production et la distribution de ces vaccins à partir des besoins exprimés à l'échelle nationale.

Les ONG.

39. Les faiblesses des services publics au développement rural à la base, ont favorisé l'émergence d'une multitude d'ONG nationales et internationales, 'capteuses' d'opportunités de prestation de services agricoles: leurs capacités humaines, techniques et financières sont très variables. Dans un contexte de faiblesse des appuis institutionnels, les bailleurs de fonds appuient chacun directement ou indirectement le renforcement des capacités de 'leurs' ONG partenaires¹⁴⁹ et/ou stratégiques (PSDR). Ainsi, des expériences pilotes de R-D et de vulgarisation participative sont actuellement en cours et semblent donner des résultats prometteurs.¹⁵⁰ Cependant, cette multitude d'initiatives de développement dispersées et ponctuelles, souvent financées par des bailleurs de fonds extérieurs, engendre un 'paysage diffus', caractérisé par une faible intégration et une faible capitalisation du 'système de connaissance' pour le développement durable de la production agricole. Parmi les expériences intéressantes et novatrices en R-D agricole on peut citer notamment le GSDM.

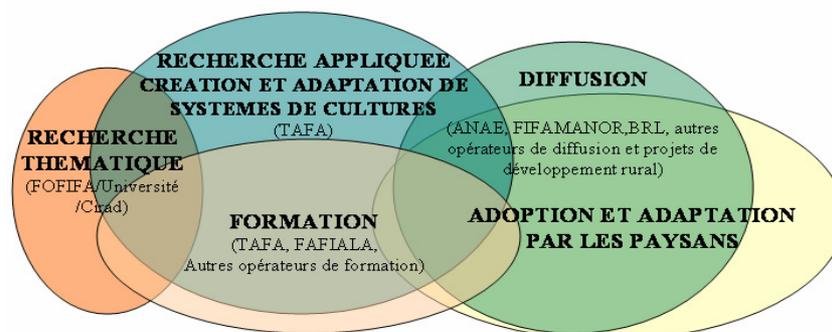
40. **Le groupe de semis direct de Madagascar (GSDM)** est une association de TAFE, FOFIFA, CIRAD, BRL, FIFAMANOR, Inter-aid, etc.) et financé par l'AFD en vue de former, faire circuler l'information, promouvoir et valoriser les acquis. Ainsi, les différents organismes impliqués dans les semis sur couverture végétale (SCV) à Madagascar¹⁵¹ s'inscrivent ils dans un

¹⁴⁹ Comme par exemple FONIALA (Coopération japonaise), CRS (USAID), SATA (AFD), SAHA (Intercoopération suisse), etc. Voir i.e. les partenaires techniques du CIRAD. Notons qu'une analyse approfondie des ONG (capacités, forces et faiblesses) est incluse dans les termes de référence de l'étude d'analyse institutionnelle en cours dans le cadre de la préparation du projet BV-PI (PHRP).

¹⁵⁰ i.e. l'approche FFS utilisée notamment par le CRS, l'approche « gestion des terroirs » pratiquée par plusieurs partenaires du GSDM, etc.

¹⁵¹ Les superficies en SD sur Madagascar ont été estimées à 250 ha en mauvaise maîtrise de l'eau, 250 ha en SD *tanety* et 350 ha en gestion des terroirs (soit environ 850 ha au total). Malgré une progression géométrique observée au cours des dernières années, les principales contraintes identifiées au niveau des systèmes SD sont notamment: (i) production suffisante de biomasse au départ, (ii) les besoins élevés en travail des systèmes sans herbicides, (iii) l'intégration optimale de l'élevage, (iv) le manque de disponibilité de matériel végétal approprié, etc.

continuum recherche–diffusion–pratique paysanne,¹⁵² coordonné par le GSDM. Les interactions entre partenaires R/D sont représentées sur le schéma suivant:



41. La stratégie¹⁵³ en matière de recherche–développement s’appuie sur deux volets:

- La **recherche appliquée** pour la *mise au point de systèmes SCV*, conduite par Tafa, avec l’assistance technique du CIRAD pour un développement expérimental de scénarii différenciés de systèmes de cultures, pour, avec et chez les agriculteurs. Ces scénarii/systèmes font appel à: (i) des rotations, successions et associations de cultures, (ii) l’intégration agriculture/élevage et (iii) la sélection/incorporation de matériel végétal mieux adapté aux systèmes et répondant aux critères de choix des agriculteurs.
- La **recherche thématique d’accompagnement** en matière d’agro–écologie, conduite pour la plupart par le FOFIFA, cible 3 thématiques: (i) la lutte contre les ravageurs des cultures, (ii) la sélection variétale (i.e. résistance à la pyriculariose, etc.), et (iii) les études des impacts des systèmes SCV sur les sols, la séquestration du carbone, les rendements et les revenus des exploitants.

42. Sur la base des différentes situations de départ et des objectifs paysans, une sélection de systèmes¹⁵⁴ SD performants ont été proposés pour les différentes conditions pédoclimatiques des zones tropicales humides (Côte Est), zones semi–arides (Tulear et Morondava), les Hautes Terres centrales et la zone de moyenne altitude du Lac Alaotra. Les principales percées techniques et porteuses d’espoir à court et moyen terme sont: (i) le riz pluvial sur couverture végétale en rotation avec les légumineuses et ou produits maraîchers (piedmonts, zones alluvionnaires / colluvionnaires), (ii) les variétés SEBOTA, originaires du Brésil, polyadaptées¹⁵⁵ pour les zones rizicoles à faible/mauvaise maîtrise de l’eau, (iii) les systèmes de mise en valeur des tanety par des rotations et/ou associations céréales/légumineuses, manioc/*Brachiaria* sp., etc., (iv) des

¹⁵² Double stratégie: (i) petites exploitations par des systèmes de production sans ou différents niveaux d’intrants/investissement, et (ii) grandes exploitations avec capacités d’investissement et maîtrise de la mécanisation.

¹⁵³ Voir détails dans: Stratégies du GSDM pour la mise au point, la formation et la diffusion des techniques agro–écologiques à Madagascar (Tafa, MAEP, FOFIFA, FIFAMANOR, FFEM, Centre FAFIALA, CIRAD, BRL–Madagascar, ANAE et AFD).

¹⁵⁴ Une synthèse des options est proposée en appendice 2.

¹⁵⁵ Une attention particulière sera accordée à maintenir une variabilité suffisante des variétés exploitées en vue de permettre une tolérance suffisante des systèmes de production aux chocs extérieurs; de plus, la capacité de réponse des paysans aux changements/variations climatiques, etc. sera renforcée.

variétés à cycles courts pour permettre des doubles cycles de culture, (v) des vergers (anacardier VERAMA) sur couverture végétale permanente (*Brachiaria* sp., etc.), (vi) l'amélioration des pâturages, lutte contre l'érosion et intégration de l'élevage, (vii) la mise en valeur et l'exploitation de bas-fonds drainés par une rotation riz pluvial légumineuse inversée.

43. La stratégie en matière de **formation et d'information** comprend: (i) le renforcement des capacités de formation et la création de supports de formation, (ii) les formations théoriques de courte durée pour les cadres de la vulgarisation, (iii) les formations longues, par la pratique, pour les techniciens et agents de vulgarisation, (v) la démultiplication des capacités de formation et d'encadrement, (vi) Initiation /sensibilisation des décideurs aux SCV, (vi) les enseignement des SCV dans les universités et les écoles, (vii) la circulation de l'information, et (viii) le suivi-évaluation interne et externe de la formation aux niveaux interne (terroirs) et externe.

44. Les principaux partenaires du GSDM sont:

- **TAFA** (Terre et développement) est une ONG, créé en 1994 et à l'origine de la mise au point des techniques de semis direct sur couverture végétale (SDCV) à Madagascar. TAFA conduit des essais dans les grandes ZAE (Hauts Plateaux, Moyen Orient, Lac Alaotra, Sud-Ouest et Sud-Est) sur différents types de sols et développe une large gamme de systèmes afin de proposer des solutions techniques adaptables individuellement à la situation de chaque paysan et au niveau du terroir villageois. TAFA joue également un rôle central de formation (théorique et pratique) à ces techniques agro-écologiques.
- **FAFIALA**. Le Centre d'expérimentation et de diffusion pour la gestion paysanne des tanety est une association privée, créée en 1992, sur les acquis du projet agroforestier suisse FOFAMPIALA. Il intervient sur les Hautes-Terres centrales dans la mise au point (études, actions-tests) et la diffusion de techniques et de méthodes participatives d'action¹⁵⁶ aidant les paysans à agir et à se mobiliser pour la production et la protection des tanety, en mettant l'accent sur les ligneux.
- L'association nationale d'actions environnementales (**ANAE**) est une ONG œuvrant dans le domaine de l'environnement (reboisement, agro-écologie) et de la conservation et de l'amélioration de la fertilité des sols par des actions de sensibilisation, de formation et de développement rural ai Lac Alaotra, dans le Nord-est, le Sud Ouest et l'Imerina.
- Les autres ONG (i.e. **FERT, SAHA, Interaid, CARE, CRS, etc.**¹⁵⁷) sont principalement engagées dans la diffusion des nouvelles technologies. Cependant elles sont toutes à un titre ou un autre engagées dans des actions de R/D paysans, notamment en vue de (i) identifier les pratiques améliorées adaptées aux besoins et potentialités paysans, (ii) adapter les systèmes et ou composantes aux besoins et potentialités locales.
- Le **BRL**, originellement impliquée essentiellement dans les programmes

¹⁵⁶ L'ensemble des partenaires du GSDM utilise préférentiellement une approche de « gestion des terroirs » dans le cadre de leurs actions de diffusion.

¹⁵⁷ D'autres ONG pratiquent également les techniques SD à titre de démonstrations: Vétérinaires sans frontières, Care, etc.

d'infrastructures hydrauliques, la compagnie Bas-Rhône Languedoc – Madagascar participe depuis 1999 à des projets de R-D et surtout de diffusion du semis direct sur couverture végétale permanente, dans une approche englobante des bassins versants dans leur ensemble (Lac Alaotra, Sud-Est). **CFAMA** participe également à l'adaptation et l'insertion des techniques agro-écologiques dans les systèmes de production paysans, y compris leur mécanisation, la production de matériel végétal amélioré et la mise au point de systèmes de production durables pour les bas-fonds et les vergers (i.e. anacardiens).

Les interprofessionnelles

45. Le CTHA/CTHT,¹⁵⁸ interprofessionnelles de structuration de la filière horticole, fournissent un appui technique à la production et à la commercialisation des produits horticoles: leur action cible l'organisation de la filière (approvisionnement en intrants, production et commercialisation), dans le cadre de conventions tripartites avec les exportateurs et les producteurs.¹⁵⁹ Evoluant dans un secteur non couvert par la recherche 'officielle', ils disposent de centres de R-D pour la mise au point des itinéraires techniques pour les espèces horticoles et la diffusion des résultats. Ils appuient également le développement de l'activité horticole, notamment en matière de formation et de conseil technique, au travers d'autres ONG et projets, tels que le PSDR. Le niveau d'autofinancement de ces structures reste cependant encore relativement faible.

46. La 'Maison de l'éleveur', constitué sur la base d'un programme de développement du secteur de l'élevage (1993), est une association interprofessionnelle regroupant les secteurs des poulets de chair, des pondeuses, des porcs, des palmipèdes et de l'aquaculture.¹⁶⁰ Les objectifs visés sont de: (i) organiser les membres et la structuration des filières membres, (ii) promouvoir les activités touchant les aspects techniques, économiques,¹⁶¹ sociaux, financiers, législatifs et réglementaires de l'élevage à cycle court, (iii) favoriser les rencontres et concertations en vue de faciliter l'interaction entre l'Etat, les producteurs et les opérateurs, (iv) assurer la représentation et la défense des intérêts des filières, (v) œuvrer pour le développement et la promotion des filières d'élevage à cycle court, et (vi) participer aux actions sanitaires et zootechniques pour améliorer la production. Ainsi la 'maison de l'éleveur' procure des services techniques aux membres, (laboratoire d'identification, services conseil en matière de plan de bâtiments, nourriture, gestion, etc.) ainsi que des prestations de services à des tiers (PSDR). La MdE réalise en outre le lobbying pour le développement de la filière, des études de filières, le suivi des marchés et la formation des auxiliaires vétérinaires villageois/revendeurs de médicaments.

47. Les priorités du développement de l'élevage villageois plus rationnel, intégré aux autres activités des systèmes de production locaux, sont: (i) l'organisation des soins prophylactiques (vaccination, déparasitage), (ii) la formation aux pratiques d'alimentation améliorée, (iii) l'amélioration génétique des races locales (consanguinité) et la diversification

¹⁵⁸ CTHA pour les productions horticoles tempérées/d'altitude et son équivalent CTHT pour les cultures horticoles tropicales

¹⁵⁹ 35 entrepreneurs et environ 2000 paysans pour le CTHA en 2004.

¹⁶⁰ Zones d'action: Antananarivo, Bongolava/Moyen Ouest, Alaotra et Boina/Maravoy.

¹⁶¹ Diverses études économiques: i.e. *L'influence de la crise du riz (2004) sur l'explosion du prix du maïs/provende et collapse de l'élevage du poulet de chair.*

(mouton?) et (iv) l'intégration de l'élevage de la pisciculture/crevetticulture et des productions végétales (i.e. PSSA).

48. D'autres associations en connexion directe ou indirecte avec la R-D agricole:

- AMPROSEM ou l'Association des producteurs de semence
- etc.

Les organisations paysannes

49. Grâce au renforcement de la structuration des organisations paysannes¹⁶² au cours des 10 dernières années, ceux-ci constituent un des piliers du développement agricole. Leur mission est de représenter les intérêts des paysans mais également de prêter des services aux agriculteurs membres, y compris l'information, la formation¹⁶³ et le conseil technique. A ce titre, les organisations paysannes forment un partenaire de la R/D et du développement technologique par:

(i) l'implication directe des paysans et de leurs organisations dans la R/D participative, et (ii) la participation des OP à la planification et au suivi des programmes de recherche au niveau régional et national.

Seuil de renouvellement pour un paysan traditionnel

- Il y a 50 ans, un agriculteur qui cultivait 1ha et produisait 1t, devait vendre 200 kg pour pouvoir renouveler son outillage, ses vêtements, ... Il disposait donc de 800 ha pour sa consommation, ce qui lui permettait de nourrir une famille moyenne.
- Il y a 20 ans, il devait vendre 400 kg pour renouveler ses moyens de production et il ne lui restait que 600 kg pour sa consommation.
- Aujourd'hui, il doit vendre 600 kg pour le renouvellement, et 1ha ne suffit donc plus à nourrir sa famille et renouveler son outillage.
- Conséquences
 - précarité
 - endettement
 - abandon des surfaces cultivées
 - exode rural
- Source : Mazoyer (2002)

Les réseaux internationaux

50. **Interdev**¹⁶⁴ est un service d'information fondé sur les nouvelles technologies de l'information, dont la construction a démarré en 1999. Il offre aux opérateurs de développement des

références sur les expériences, les techniques et les méthodes. Sur différents champs thématiques (filières agroalimentaires, systèmes de production agroécologiques, etc.) un réseau d'opérateurs, du Nord et du Sud, produit et met à disposition une information opérationnelle, fondée sur leur pratique. Cette information est organisée en bases de données, accessibles à travers un site web. Dans le cadre du programme « Afrique », l'objectif est double: structurer et animer deux réseaux régionaux, coordonnés respectivement par Enda-Graf pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre et le Cite pour l'Océan indien mettre en œuvre les mécanismes pérennes et les outils et méthodes de capitalisation et d'échange d'expériences.

51. Les **réseaux paysans de AFDI** (Agriculteurs Français et développement international) et de FERT « Formation pour l'Epanouissement et le Renouveau de la Terre ».

¹⁶² Les grandes OP sont: CPM (Fédération de coopératives appuyée par AGRITERRA), Couloir N (LTI), SOA (AFDI) et FIFITA (FERT).

¹⁶³ Formation professionnelle en agriculture: confessionnel (34%), OP/OPA (31%), public (20% EASTA) et projets 15% en termes de nombre de personnes formées.

¹⁶⁴ Partenaires: IUED (Suisse), CITE (Madagascar), CHTH (Madagascar), CTHA (Madagascar), Apexhom (Maurice), Enda-Graf (Sénégal), Agro-Pme (Cameroun), Cepepe (Bénin), IC Sahel (Mali).

D. Les types de technologies proposées

Quel type d'agriculture et pour quels agriculteurs?

Révolution verte

52. Au cours des dernières décennies les programmes de recherche agricoles¹⁶⁵ ont été fortement influencés par les orientations de la “révolution verte”, c.-à-d. la promotion des rendements des cultures alimentaires sur la base de: (i) l'utilisation de semences sélectionnées de variétés à haut rendement; (ii) la promotion de l'irrigation, (iii) l'apport massif d'engrais et l'utilisation systématique de produits phytosanitaires; et (iv) le développement d'un contexte politico-économique favorable notamment par la régulation des marchés, l'amélioration des infrastructures, etc.

53. Incontestablement, cette révolution a permis d'augmenter la productivité et les revenus moyens des paysans asiatiques; cependant en Afrique sub-saharienne, y compris à Madagascar, l'accroissement de la production vivrière (y compris du riz) a été obtenu principalement par une expansion des terres cultivées, souvent jusque dans des zones marginales dont le potentiel de rendement durable est faible. Les incitations aux agriculteurs pour accroître la productivité ont été minimales, en raison de la faible productivité de la main-d'œuvre, du faible niveau d'accès aux ressources économiques, du mauvais fonctionnement des marchés (intrants et produits) et de l'accès limité à la mécanisation et aux sources d'énergie.

54. Les sciences et les technologies ont eu un rôle capital pour parvenir à fournir les moyens nécessaires pour accroître la production vivrière. Cependant il y a un revers à cette prospérité: toujours soucieux de ‘produire plus’, les agriculteurs ont abusé des engrais chimiques et des pesticides, changé les assolements, puisé sans réserve dans les nappes phréatiques, dégradé les sols et perturbé l'équilibre biologique. De plus, les connaissances acquises durant ces 30 dernières années confirment la forte influence des forces du marché, des politiques des gouvernements et des courants sociaux et culturels sur les innovations technologiques. Ces considérations doivent être prises en compte si l'on veut que les progrès obtenus soient durables et répartis équitablement entre les différents groupes sociaux de la population rurale.

55. En fait, l'élargissement de la recherche à de plus nombreuses espèces végétales et animales, y compris aux systèmes de cultures, l'attention accrue à la lutte intégrée contre les ravageurs et à la nutrition des plantes, l'adoption d'approches éco-régionales de la recherche afin de tenir compte des principales contraintes biologiques et physiques, sont déjà en cours.¹⁶⁶ Outre les améliorations de productivité toujours possibles au niveau de la R/D, la priorité sera accordée à la réduction des écarts (‘gaps’) entre les rendements obtenus par la recherche et ceux que les agriculteurs obtiennent sur le terrain, notamment par: (i) le réaménagement des liens entre les centres de recherche et les services de vulgarisation pour assurer une participation paysanne plus active, (ii) la promotion des sciences et des technologies pour produire les aliments de base, mais en insistant davantage sur les systèmes intégrés de production agricole, (iii) la réforme des

¹⁶⁵ Le SRA (voir Appendice 3) proposé à Madagascar pour la promotion de la productivité du riz est dans la lignée des produits de la révolution verte. On peut constater que les paysans n'adoptent que très rarement des ‘paquets’ techniques, mais plutôt intègrent des éléments techniques dans leurs systèmes de production (i.e. la forte adoption du « plant jeune » faisant partie du SRI).

¹⁶⁶ Voir par exemple le SDCV

politiques portant sur l'accès aux capitaux, les incitations pour investir dans la recherche-développement participative orientés sur les systèmes d'exploitation performants et durables, et (iv) la répartition plus efficace des avantages par l'élaboration de stratégies d'amélioration de la productivité qui bénéficient également aux groupes à faible revenu, exposés à l'insécurité alimentaire.

56. Ainsi, ces stratégies doivent aussi permettre d'améliorer les conditions de vie et le bien-être des ménages dans les zones 'défavorisées', notamment par l'accès à l'éducation et à la formation, une diversification de l'agriculture vers d'autres secteurs, des investissements dans la capacité de transformation et de commercialisation des produits agricoles, pour donner une valeur ajoutée aux produits qui peuvent être fabriqués.

Approche agro-écologique¹⁶⁷

57. L'agriculture basée sur le labour est remise en question alors qu'elle apparaît incapable de répondre aux principaux challenges en matière de conservation de l'eau et des sols, de protection de l'environnement, de sécurité alimentaire, de réduction des coûts, etc. Des systèmes de culture attractifs, rentables, protecteurs de l'environnement et durables ont été créés et vulgarisés à grande échelle, basés sur le semis direct sur couverture végétale permanente (ou l'agro-écologie) notamment au Brésil mais également en Afrique de l'Ouest.

58. **Principes du SDCV.** Différentes pratiques basées sur le non-labour, les plantes de couvertures, le semis direct, etc. ont été étudiées dans le monde. Dans ces systèmes, le sol n'est jamais travaillé et une couverture morte ou vivante est maintenue en permanence. Les pailles proviennent des résidus de cultures, de cultures intercalaires ou de cultures dérobées utilisées comme «pompes biologiques». Ces plantes ont des systèmes racinaires puissants et profonds et peuvent recycler les nutriments des horizons profonds vers la surface, où ils peuvent être utilisés par les cultures principales. Ils produisent aussi rapidement une importante biomasse (réacteur biologique) et peuvent se développer en conditions difficiles comme durant les saisons sèches, sur des sols compactés, et sous une forte pression des adventices. Des équipements adaptés à cette technique pour tous les types d'agriculture: semoirs motorisés pour les grandes et les petites exploitations, semoirs à traction animale, roues semeuses et cannes planteuses manuelles. Les agriculteurs les plus modestes peuvent également utiliser un simple bambou ou une houe.

59. Une agriculture durable basée sur le semis direct sur couverture végétale n'est pas envisageable sans rotations de culture et productions diversifiées (végétaux/animaux, annuelles/pérennes), ce qui augmente favorablement la biodiversité, la résistance aux chocs et la durabilité économique. Les principaux avantages de cette approche sont:

60. **Technique.** La couverture végétale permanente: (i) prévient l'érosion, (ii) augmente l'infiltration, (iii) réduit l'évaporation, (iv) tamponne les températures, (v) crée un environnement favorable au développement de l'activité biologique, (vi) contrôle les adventices, et (vii) accroît le taux de matière organique du sol et fournit des nutriments aux plantes. Des plantes avec un système racinaire puissant, et une activité biologique intense participent à: (i) 'amélioration de la structure du sol, (ii) l'accroissement du taux de matière organique, (iii) l'alimentation des cultures et au recyclage des nutriments lixiviés, particulièrement les nitrates, (iv) l'utilisation de l'eau profonde du sol pour la production de biomasse durant la saison sèche. En conséquence,

¹⁶⁷ Extrait des notes de synthèse et fiches techniques du GSDM

l'utilisation rationnelle de l'eau et des nutriments est accrue. Les récoltes augmentent, et se stabilisent.

61. **Environnement.** L'agriculture agro-écologique propose des solutions pour les principaux défis que le paysannat doit affronter à court terme: (i) protection des sols et régénération de leur fertilité, (ii) séquestration du carbone et réduction de l'effet de serre, (iii) réduction de la consommation d'eau pour la production agricole, et productions pluviales dans les zones marginales, (iv) réduction des doses d'engrais et de pesticides, diminuant leur impact sur la pollution et améliorant la qualité et la sécurité alimentaire, (v) effet tampon pour les flux d'eau et réduction des risques d'inondation, et (vi) réduction de l'agriculture itinérante et de la déforestation (tavy, etc.).

62. **Socio-économique.** Outre les aspects positifs sur les plans technique et environnemental, un intérêt majeur de ces systèmes est qu'ils sont particulièrement attractifs sur le plan économique du fait de la réduction (à terme) des temps de travaux et de leur pénibilité, de l'optimisation de l'organisation du travail avec un accès facilité aux champs, mais aussi de la réduction de la consommation en carburant pour les grandes exploitations, des intrants (engrais, pesticides), et des investissements (tracteur, charrue, etc.). En conséquence, ces systèmes procurent une meilleure rentabilité de la terre, du capital et du travail que les systèmes conventionnels tout en préservant l'environnement. La large capacité d'adaptation de ces systèmes aux diverses conditions agro-écologiques, moyens de production, et niveaux d'intensification, les rend aussi accessibles aux différentes catégories d'agriculteurs, y compris les plus pauvres. De plus, cette approche permettrait d'augmenter la valeur ajoutée de leurs produits en leur ouvrant le marché mondial parce ces derniers répondent aux besoins des consommateurs.

63. L'adoption de systèmes de semis direct par les agriculteurs dépend de l'implication des acteurs dans la démarche adaptative et participative. Accompagnés par les agronomes, les agriculteurs réalisent progressivement que les systèmes qu'ils développent peuvent combiner amélioration des sols, production, bénéfice économique et respect de l'environnement. Les premières étapes sont difficiles et doivent être appuyées par des spécialistes. Le semis direct sur couverture végétale représente des changements radicaux, aussi bien de mentalités que de pratiques. Il n'est pas seulement une association de techniques de conservation des sols, c'est surtout une autre manière de produire, en harmonie avec la nature.

64. **Le potentiel des techniques agro-écologiques** pour le développement de Madagascar apporte des solutions à des problèmes majeurs), notamment: (a) les rizières sans maîtrise de l'eau, notamment en utilisant les variétés SEBOTA poly-adaptées, (ii) l'abattis sans brûlis comme alternative pour la fixation des cultures en zone de tavy, (iii) la remise en valeur des tanety et la protection des bassins versants par une gamme de solutions pour rendre la fertilité à des sols extrêmement dégradés, (iv) la sécurité alimentaire dans les zones semi-arides (amélioration du bilan hydrique par la MO), (iv) la production de fourrages et l'intégration avec l'élevage dans les systèmes de production, (v) le contrôle intégré des pestes végétales, notamment les mauvaises herbes.

65. Ainsi, grâce aux travaux de recherche appliqués conduits par TAFA, FOFIFA appuyé par le CIRAD (sur financements AFD) durant les dernières années, le GSDM et les paysans malgaches disposent d'un référentiel de techniques potentielles performantes, unique au monde. La priorité est maintenant donnée à la formation des agents de vulgarisation à ces techniques (maîtrise d'une gamme large de système et compréhension des principes sous-jacents à ces

techniques), pour une diffusion efficace, c'est-à-dire une intégration participative des potentialités¹⁶⁸ adaptées aux systèmes de production existants au niveau de terroirs villageois.

E. Technologies d'intensification et de diversification

Produits du FOFIFA

Secteur	Techniques améliorées ¹⁶⁹
FORESTERIE	<ul style="list-style-type: none"> - Fiches techniques (DRFP) sur les caractéristiques des bois de forêts naturelles (Caractéristiques physiques, possibilités d'utilisation, ...). - Sortie de fiches techniques sur la germination des essences de forêts naturelles. - Installation de vergers à graines améliorées d'espèces feuillues pour le reboisement à Toamasina, Toliary, Kianjasoa, Mahajanga, Mahela (Brickaville). - Disponibilité d'environ 4 500 échantillons de la flore forestière prélevés dans toutes les régions de l'île et conservés dans l'herbarium de la recherche forestière.
TECHNOLOGIE	<ul style="list-style-type: none"> - Eléments d'amélioration scientifique et technique de la production du "Toaka Gasy" axée sur la qualité et la sécurisation des consommateurs - Mise au point de la technique de fabrication de la farine améliorée de manioc, technique d'association avec la farine de blé b(panification, biscuiterie et produits artisanaux), - Détermination des caractéristiques physico-chimiques de variétés de riz consommées habituellement à Madagascar (i.e. présence de vitamine B, etc.)
CULTURES D'EXPORTATION	<ul style="list-style-type: none"> - Deux variétés de vanille à forte teneur en vanilline allant jusqu'à 6% (baptisées "Manitra am-potony" [gousses indéhiscentes] et "Tsy taitra"). - Mise au point de technique de culture du café par l'utilisation de banquettes de flémingia entre les lignes de caféier, permettant d'avoir un meilleur rendement sans utilisation d'engrais classiques.
CULTURES INDUSTRIELLES	<ul style="list-style-type: none"> - Nouvelles variétés de coton (Guazuncho et D 388.8) en remplacement des variétés habituelles (Acala, ...) destinées respectivement pour les régions du S et N-O.
CULTURES VIVRIERES	<ul style="list-style-type: none"> - Nouvelles variétés performantes de haricot, assorties de fiches techniques (Raozin'Alaotra, ...). - Technique de production rapide de boutures de manioc indemnes de maladies. - Proposition de variétés performantes, résistantes aux maladies et sécheresse de riz dans les régions de production (Fiches techniques). – Voir détails variétés - Mise au point d'une technique de plantation "0 labour" (Semis direct). - Collecte et caractérisation de variétés de riz (5 000 accessions en collection).
PRODUCTION ANIMALE	<ul style="list-style-type: none"> - Sortie de la race bovine "Majan'ny Boina". - Mise au point d'une technique de fabrication de bloc mélasse (pierre à lécher) avec adjonction d'urée. - Mise en œuvre d'un système d'épidémiologie-surveillance des maladies de grandes épizooties du cheptel bovin. - Opérationnalisation du laboratoire d'analyse des aliments de bétail, - Production d'une fiche technique sur la production des fourrages. - Alevinage et rizi-pisciculture (voir également expériences PSSA)
Etudes économiques	<ul style="list-style-type: none"> - Prix du riz - Qualité du riz (variétés etc.)

Source FOFIFA, diverses publications.

¹⁶⁸ Voir synthèse des propositions actuelles en appendice 2. Des détails supplémentaires sont fournis dans les documents techniques publiés par le GSDM.

¹⁶⁹ Voir également les 40 fiches techniques élaborées en 2005 (Collaboration MAEP, FOFIFA, FAO, PSDR)

Les variétés améliorées

66. Riz. Les variétés de riz améliorées adaptées aux différents systèmes de production;

ZAE	Pluvial	Mixte	Irrigué
Basse altitude		Sebota 68 et 70 (b)	Ali Combo, 1329, X415
Moyenne altitude Alaotra	Fotsiambo (B22) FOFIFA 154 CIRAD 141	1562, 2366 Sebota 41, 65, 43, 280, 147 FOFIFA 154 (<1 m innond)	Makalioka (MK34), 1347, Alicombo Tsemaka, FOFIFA 151, X265 (a)
> 1000–1200 m	FOFIFA 152, 154 et 133	X265, Soameva, Manjamena	X265 (Mailaka), Malady 2509, Tche kouai
Nord Ouest	IRAT 112		1632, X265 Var. TOX résist à maladie dite "Mena-moretaka" Vari. résist. à la sécheresse: X360 ("Mahadigny")

(a) variétés précoce; (b) bon tallage et potentiel de 8–10t (<100 jours). A compléter.¹⁷⁰

67. FOFIFA a développé en continu des variétés de riz pour les différentes ZAE tant en pluvial qu'en irrigué. Les nouvelles variétés SEBOTA (originaires du Brésil), présentent l'avantage de leur poly-adaptabilité aux conditions de mauvaise maîtrise de l'eau, tant l'excès d'eau que les sécheresses temporaires. En outre des variétés à haute valeur ajoutée (Espadon de type Basmaty, etc.) constituent également des potentiels notamment au niveau du commerce de 'luxe', y compris pour l'exportation.

68. Autres cultures vivrières (à compléter):

Espèces	Basse altitude	Moyenne altitude	Haute altitude
Manioc	- H53, 452, 482, 492, H67	- Morgai, H53, H45	- Madarasy, Masakovoko - H 54
Patates douces	-	-	-
Pommes de terre	-	-	- Ker Pondy, Claudia, Prisca, ...
Maïs	- IRAT 200 - Pool 18, 16	- Bakoly, IRAT 200, Volaso.	- IRAT 200, Meva, Volaso
Arachides	- Volaso 247, Fleur 11, Valencia	- Valencia 247	- SA 156
Soja	-	-	-
Vigna	-	- David	-
Haricot (<i>Phaseolus vulgaris</i>)	-	- <u>Mahavatsy</u> (GLPX92) - <u>Raozin'Alaotra</u> - <u>Marohavana</u> (CIAT) - Ikinimba	- <u>Mahavatsy</u> (GLPX92) - <u>Raozin'Alaotra</u> (Rosihna G2), Ikinimba - <u>Marohavana</u> (CIAT)
Vouandzou	-	- Dona, Menarangotra (120 j), Boa Amigo	- Dona, Menarangotra (150 j)
Vanille	- Manitra Ampotony et Tsy Taitry	-	-
Cultures maraichères	-	-	-

¹⁷⁰ Variétés NERICA? Info?

Espèces	Basse altitude	Moyenne altitude	Haute altitude
Cultures fruitières	<ul style="list-style-type: none"> - Agrumes: 4 saisons de Philipeville, Eureka, Lisbon (citron), citron Gallet, Meyer et Matsitso (limetier), Ruby, Marsh seedless (Pomélo) - Prunier: Methley, Santa Rose, Satsuma (précoces), Wikson et Kesley (tardives) - Pêcher: Culemborg, Valodo, Pento - Avocat: Gottfried, Bacon, Lula, Booth, Hickson, Choquette, Hall - Litchi: Kwai mi (Tai so) - Ananas: Cayenne lisse, Victoria Queen, Spanish, Abacaxi - Papyer: Solo, Sunrise, Solo sunset 		

Voir également cartes FOFIFA des vars recommandées par ZAE.

Plantes de couverture:

- **Brachiaria sp.:**

SP.	Utilisations
<i>B. ruziziensis</i>	Association en bandes alternées avec le niébé (David), le pois cajan (Boa Amigo) et le manioc. Prairies sur colluvions
<i>B. brysantha</i>	Idem mais plus pérenne (var Verama?)
<i>B. humidicola</i>	Prairies/tanety décapés, prairies avec stylo, association avec fruitier (anacardier, etc.)

- **Stylosanthes guianensis:** Variété CIAT 136, résistante à l'antracnose.
- **Autres légumineuses:**¹⁷¹ *Arachis pintoii*, *Cajanus cajan*, *Calopogonium mucunoides*, *Canavalia ensiformis*, *Cassia rotundifolia*, *Centrosema pascuorum*, *Clitoria ternatea*, *Crotalaria caricea/spectabilis*, *Desmodium tortuosum/uncinatum*, *Dolichos lablab*, *Leucena* sp., *Lotus uliginosus*, *Macroptilium atropurpureum*, *Mucuna deeringianum/pruriens*, *Pueraria phaseoloides*, *Sesbania*, *Stizolobium aterrimum*, *Stylosanthes hamata/guianensis*, *Tephrosia pedicellata*, *Trifolium semipilosum*, *Vigna unguiculata*
- Graminées: *Sorghum guinea*, *Brachiaria* sp., *Cynodon dactylon*, *Panicum maximum*, *Paspalum notatum*, *Pennisetum clandestinum*, etc.
- **Composées:** *Chromolaena odorata*, navet fourrager, colza, etc.

L'accès aux semences améliorées

69. Les semences de qualité, tant des cultivars locaux que des variétés améliorées, jouent un rôle essentiel dans la productivité végétale: ainsi des sources fiables de semences améliorées adaptées aux conditions et besoins locaux, disponibles à des prix compétitifs, combinés avec des pratiques agricoles améliorées (y compris l'utilisation d'intrants) peuvent accroître dans une large mesure et maintenir l'efficacité de la production agricole et sa rentabilité.

70. Dans le passé, les programmes semenciers gouvernementaux ont largement ciblé la production (subsidée) et la distribution¹⁷² de semences améliorées. En vue d'établir des systèmes semenciers durables et compétitifs les programmes semenciers ont été réorientés pour permettre au secteur privé de répondre aux besoins du marché des semences et d'offrir aux paysans un plus large choix en terme de variétés de qualité. Les CMS gouvernementaux ont été partiellement privatisés dans la hâte sans réelle prise d'initiatives du secteur privé, ce qui a conduit à l'affaiblissement des systèmes semenciers formels et du contrôle de qualité.

¹⁷¹ Voir détails dans *Caractéristiques des principales plantes de couverture pouvant être utilisées dans les SCV*.

¹⁷² Au lieu de 'commercialisation', répondant ainsi relativement faiblement à la demande paysanne.

71. Cependant, le principal Centre Multiplicateur de Semence (CMS) du pays (Anasiboribory dans la région du lac Alaotra), produit en régie plus de la moitié des semences améliorées nationales, sous la tutelle du MAEP. Le Ministère de l'Agriculture travaille également en partenariat avec des Groupements de Producteurs de Semences (GPS) privés (il y aurait une dizaine de GPS fonctionnels travaillant avec les services publics et l'appui financier du PSDR). Enfin, il existe des associations paysannes ou des opérateurs individuels qui produisent des semences. Ils sont alors dans la plupart des cas encadrés par des organismes de développement étatique ou privés.

72. L'utilisation de semences améliorées reste très faible et par exemple pour le riz inférieure à 10% de la quantité totale de semences utilisées. Pour les principales cultures vivrières, outre les handicaps liés à la loi semencière,¹⁷³ les problèmes pratiques à résoudre sont situés au niveau de la production et de la distribution des semences, et notamment: (i) la faible valorisation¹⁷⁴ de la semence par rapport au produit commercial, (ii) la faiblesse du MAEP dans son rôle pour le contrôle de la qualité des semences, (iii) les dysfonctionnements dans la relation fonctionnelle entre les centres de recherche et les CMS, et le manque de formation technique des producteurs de semences, (iv) les difficultés d'accès au capital pour les producteurs semenciers privés, (v) la désorganisation de la liaison entre la recherche et la vulgarisation et l'absence de promotion de l'utilisation des semences de qualité et/ou des variétés améliorées, (vi) l'absence d'organisation de la demande en semences, (vii) le conditionnement surdimensionné par rapport aux besoins des paysans, et (viii) le financement de l'achat des semences, etc.

73. Il apparaît clairement que ce secteur aura besoin de supports, tant que sa durabilité ne sera pas assurée dans les faits (appuis long terme, renforcement des relations entre institutions, etc.). Le rôle de l'Etat devrait se limiter au contrôle, aux inspections (SOC), à la création d'un environnement favorable à la production semencière, à la définition d'une politique d'orientation de la production agricole, et à l'instauration des réglementations et normes relatives à la législation semencière. Les objectifs du gouvernement seront probablement le mieux servis par des politiques qui limitent les contrôles et les interventions publiques au strict minimum, c'est à dire un rôle critique dans: (i) le développement et l'accès libre aux semences de base et aux ressources génétiques améliorées, (ii) la mise en place d'un cadre pour l'enregistrement des variétés, (iii) la certification et le contrôle de qualité des semences, et (v) le suivi du secteur.

74. Une des questions fondamentales à résoudre est de savoir « *quel type de semences et pour qui?* ». A cette question deux types de stratégies complémentaires¹⁷⁵ devraient être combinées, à savoir:

- la production de *semences commerciales* (filiale commerciale privée) principalement pour la production de semences de riz, maïs et d'autres filières spécialisées¹⁷⁶ destinés aux systèmes d'exploitation de type commerciaux,¹⁷⁷

¹⁷³ Une étude de la filière semences est actuellement en cours (FAO/TCP) – voir résultats.

¹⁷⁴ Outre la faible valorisation de la « semence » par rapport au produit commercial, il existe une confusion entre « semence » et « variété » améliorée.

¹⁷⁵ Signalons que le développement de la seconde stratégie permettra à terme l'élargissement du champ d'action de la stratégie 1.

¹⁷⁶ Etude de la filière Semence de pomme de terre à Madagascar (Henk Baarveld, 2005)

- la production de « *semences paysannes de haute qualité* » (toutes espèces/variétés demandées) destinées aux systèmes de production à faible ou à zéro excédent commercialisé.

75. Dans le cadre de la sécurité alimentaire et de l'amélioration des conditions d'existence des systèmes de production vulnérables (la majorité!), notre intérêt se portera ici sur la seconde stratégie.¹⁷⁸ Force est de constater, à quelques exceptions près, que l'utilisation des semences améliorées reste très faible au niveau des systèmes de production paysans. Cette réalité est expliquée notamment par un ensemble de raisons, dont: (i) la disponibilité restreinte en quantité et en temps voulu, (ii) les difficultés de distribution et un accès limité, (iii) une gamme restreinte de variétés disponibles par rapport à la demande et une forte variabilité de la qualité des semences proposées, (iv) la non information ou formation des paysans sur le rôle des semences et/ou des variétés améliorées, (v) la non adaptation des variétés disponibles aux conditions biophysiques, socio-économiques (systèmes d'exploitation), voire aux préférences paysannes, etc.

76. Dans des systèmes d'exploitation générant un faible revenu et avec un faible accès aux connaissances techniques, les paysans ont toujours accès à des solutions alternatives (i.e. auto-production). Les systèmes formels de production centralisés de semences ne sont généralement pas adaptés aux besoins de ces catégories de paysans. A cette fin, une approche participative¹⁷⁹ devra être adoptée (tout comme pour la R/D dans les processus de sélection de variétés améliorées) pour permettre le développement de systèmes de production semencière au niveau local, axés directement sur la demande (organisée), que ce soit par des individus ou des groupes. Dans ce cadre le système formel de production de semences, en collaboration directe avec la R/D sera responsable de la production de semences de base pour alimenter les producteurs de semences paysans. Cette approche permet de répondre directement à la demande paysanne, résoudre les problèmes de distribution dans une large mesure et l'appropriation de ce secteur par les organisations paysannes informées et formées.

77. L'adaptation des nouvelles variétés aux spécificités des systèmes de production locaux constitue un des facteurs clés. A ce titre, la relance des services techniques d'appui (CSA) devra permettre la relance de la R/D paysanne et de l'appropriation par les paysans du choix des variétés améliorées demandées et à diffuser. Ce processus de choix paysans continu développera graduellement le besoin/la volonté de disposer de semences améliorées à la base. Ainsi, l'approche des GPS semble la manière la plus efficace et durable d'améliorer la disponibilité de semences améliorées et adaptées (répondant aux besoins) aux spécificités des systèmes de production locaux. Les CSA assureront la pérennité des appuis techniques, y compris l'organisation de la demande.

78. Ainsi, en complément du développement du secteur formel,¹⁸⁰ le gouvernement et ses partenaires (NGO, OP, etc.) devront axer leurs efforts sur le secteur informel de production de

¹⁷⁷ Voir propositions concrètes notamment dans différentes études récentes de la FAO, dont (1) *Madagascar: Supply and distribution of agricultural inputs – Seed sector study* (IFDC), (2) La relance de la filière semencière à Madagascar: analyse et perspectives (J. Razafarijaona)

¹⁷⁸ Une approche similaire peut être adoptée pour l'amélioration des qualités génétiques des cheptels animaux, notamment par la multiplication de géniteurs plus performants.

¹⁷⁹ Ce type d'approche est adapté tant aux espèces à multiplication générative (avec un respect strict des règles techniques surtout pour les espèces allogames) que pour les espèces à multiplication végétative.

¹⁸⁰ Pour les zones et paysans intéressés par les semences du secteur commercial, la demande sera organisée et mise en relation avec les producteurs et/ou distributeurs.

‘semences paysannes de haute qualité’.¹⁸¹ A ce titre, la formation paysanne sur la sélection, traitement et conservation des semences de qualité à la ferme¹⁸² en vue de la conservation de la qualité génétique et physiologique de leur matériel de plantation, constitue une des priorités de l'appui conseil agricole. De plus, le choix des variétés à multiplier devra passer par une R-D (recherche-action) participative, impliquant directement les organisations paysannes, de sorte à faciliter leur choix compte tenu des conditions agro-écologiques et socio-économiques locales, des systèmes de production, y compris le facteur ‘risque’, capital dans une économie de survie et/ou d'autoconsommation.

79. La stratégie de production semencière paysanne de ‘haute qualité’ requiert: (i) la sensibilisation des paysans sur la valeur de la semence et l'information technico-économique sur les options variétales disponibles dans le cadre de l'intensification de leurs systèmes de production, (ii) une liaison renforcée entre la R/D et la production des semences de base, (iii) l'organisation de la demande en qualité (variétés, ...) et quantité, ainsi que la liaison des producteurs paysans (individus et groupes) aux sources de semences de base, (iv) la formation des paysans producteurs de semences en techniques de production, sélection, traitement et conservation de la semence au niveau paysan et leur suivi technique, (v) formation paysanne au contrôle de qualité et (vi) si nécessaire, un appui aux systèmes de commercialisation des semences paysannes (stockage, organisation de la demande et de la distribution).

80. Une décentralisation de la production semencière intégrant directement les producteurs à la base et leurs organisations aura un effet dynamique sur le niveau d'utilisation des semences améliorées, l'élargissement de la gamme d'espèces demandées/proposées, la réduction des coûts de production et de distribution des semences, tant pour les espèces à multiplication générative que végétative. Cette approche permettra: (i) de répondre à la demande organisée, (ii) d'assurer la qualité des semences, (iii) d'adapter les circuits de multiplication et de distribution au choix des organisations paysannes, et à terme, (iv) de renforcer les circuits formels de semences commerciales. A ce titre, la production de semences paysannes de ‘haute qualité’ constitue une des composantes appuyées par le CSA (notamment dans le cadre des Fonds de développement agricoles régionaux).

81. Cette double stratégie flexible permettra de capaciter les organisations paysannes locales de soit organiser leur propre multiplication (nécessite l'accès à des semences de base de qualité), soit organiser l'approvisionnement en semences commerciales, à sourcer au niveau des CMS et/ou des producteurs agréés de semences. Le rôle des partenaires dans cette approche est de:

¹⁸¹ Voir également publications FAO-AGPS et expériences dans d'autres pays africains.

¹⁸² Une plus forte sensibilisation des producteurs (et de leurs organisations) à la valeur intrinsèque de la semence (de variété locale ou améliorée) et de sa capacité inhérente à promouvoir la productivité, reste nécessaire en combinaison avec les techniques spécifiques de sélection, de traitement et de conservation des semences au niveau paysan.

Partenaires	Rôles et fonctions
Paysans / OPA	<ul style="list-style-type: none"> - sensibilisation à l'utilisation des semences de qualité et promotion des variétés améliorées, - organiser la demande locale en semence améliorées (quantités, variétés, etc.), - organiser la multiplication paysanne, y compris la demande pour le matériel de base, - l'organisation de la demande de semences commerciales (y compris les variétés demandées en qualité et en quantité) - la distribution de la semence commerciale et/ou paysanne de haute qualité au niveau local
CMS et/ou producteurs agréés	<ul style="list-style-type: none"> - Production des semences de base suivant la demande/besoins des OP pour les cultures de base, - Production et distribution des semences commerciales - Production des semences de base et commerciales pour les espèces utilisées par les techniques agro-écologiques
Etat (Services du DRDR, SOC)	<ul style="list-style-type: none"> - Contrôle de la qualité des semences produites (SOC ou sous-contracté à un opérateur privé) - Privatisation des CMS
Centres de services agricoles	<ul style="list-style-type: none"> - Information/formation/conseil technique à l'utilisation de semences/matériel végétal de qualité - Renforcement de la liaison avec la R/D - Formation des OPA à la production, sélection, traitement et stockage des semences paysannes de haute qualité - l'appui à l'organisation de la demande et de la distribution des semences en partenariat avec les OPA
R-D	<ul style="list-style-type: none"> - Promotion de la recherche-développement participative, notamment en termes de sélection variétale - Production des semences de pré-base

Notes.

- ✓ le 'prix' de la semence de qualité devra être discuté et 'valorisée' par une concertation entre tous les partenaires
- ✓ La sécurité semencière en post-crise.¹⁸³ Les résultats décevants et les risques (non production, réduction du stock génétique local, etc.) des introductions de semences de cultures ou variétés non connues dans les zones affectées par des chocs importants (cyclones, inondations, etc.) ont conduit à des options de procurer des grains produits localement et de les utiliser comme semences comme alternative préférée.¹⁸⁴ Sous les pires conditions, des taux de germination de 50% sont acceptables, aussi longtemps que le matériel proposé, en terme de variété, correspond à la demande paysanne.
- ✓ La diffusion de variétés améliorées hautement performantes (voir autres cas en Afrique) permet souvent de répondre aux besoins des systèmes de production orientés sur la commercialisation, mais très rarement à ceux des petits producteurs 'autosuffisants' pour toutes sortes de raisons telles que la nécessité d'appliquer des intrants (engrais, produits phyto, etc.), l'absence de capacité technique suffisante, etc. Notons que les variétés améliorées proposées sont généralement moins performantes que les 'locales' en conditions de culture non-optimales (facteur risque)
- ✓ A ce sujet, la note 'Le petit historique illustré d'une installation mouvementée ... des variétés SEBOTA dans les zones à mauvaise maîtrise de l'eau du lac Alaotra en 2004' est très significative. Ce papier montre clairement la nécessité d'une capacité de réponse et d'adaptation pour lesquelles le paysan n'a actuellement ni les capacités techniques, ni financières. En clair, cela veut dire que ces variétés ne pourront exprimer leur potentiel que SI les conditions minimales de réponse sont disponibles. D'autre part, la diminution de la variabilité génétique, promue de facto par les entreprises semencières, présente un risque (notamment au plan phytosanitaire) à ne pas négliger.

¹⁸³ Voir littérature AGPS/FAO

¹⁸⁴ Même si cette approche réduit quelque peu les disponibilités alimentaires (alternative: substituer les 'prélèvements' par des farines, grains brisés pour éviter leur utilisation comme semences).

- ✓ *Vu la dichotomie de la demande semencière répondant à des besoins paysans spécifiques, il convient d'y répondre de manière adaptée: (i) l'approche des GPS pour les petits paysans (semences paysannes de qualité) et (ii) l'approche des entreprises semencières pour les agriculteurs tournés vers le marché.*¹⁸⁵

Les techniques de production

82. Utilisation des engrais.¹⁸⁶ L'atelier technique organisé par la FAO le 21/4/05 a reconnu la nécessité d'adapter l'utilisation des engrais minéraux aux besoins spécifiques du couple sol-plante en vue d'augmenter de manière efficiente et durable la production agricole. Ainsi la formule unique doit être remplacée par des formules adaptées en fonction de la fertilité du sol (en combinaison avec la fertilité organique), des besoins de la culture (à un stade végétatif donné), des conditions climatiques et hydrologiques, etc. Les études de la FOFIFA ont montré que la combinaison des engrais de type DAP (Phosphate diamonique)¹⁸⁷ dosés à (16–18% d'N et 46–50% de P₂O₅) combinés à l'apport d'urée (46% d'N) et de S constituent les éléments essentiels d'une fertilisation efficiente. Outre l'efficience technique, cette formule présente l'avantage d'un coût inférieur à l'unité fertilisante, qui dans le cadre d'une importation organisée (économies d'échelle) permettrait de réduire le coût de la fertilisation de plus de la moitié.

83. Les recommandations¹⁸⁸ générales d'apport en fertilisants (N, P₂O₅, K₂O) ont été résumées (en moyenne) comme suit:

Culture	MO < 5%	MO > 5%
Riz irrigué –Favorable moins favorable	125–80–40 80–55–30	80–85–40 52–57–30
Riz pluvial	10–20t/ha de fumier + 30–60–45	
Maïs	5t/ha de fumier + 67–32–24	
Blé	120–64–64 (forte) à 90–60–60 (faible)	
Pommes de terre	110–110–80	
Arachides	0–32–24	

Source: PEM – Programme engrais Malagasy.

84. La gestion des terres constitue un des grands défis de l'agriculture durable, tant du point de vue technique (pédologie, systèmes d'exploitation, etc.) que foncier. Etant une ressource partiellement renouvelable, l'utilisation durable des terres est confrontée au dilemme de l'accroissement de la production agricole combiné à la conservation (voir amélioration des ressources naturelles...).

85. La nécessité de conscientiser et de responsabiliser les paysans sur l'importance de leur ressource 'terre' (éducation environnementale) pour optimiser l'utilisation durable du capital sol. Pour la recherche¹⁸⁹ outre la caractérisation des sols, une nouvelle aire de recherches intégrées multidisciplinaires (biophysiques et socio-économiques) s'ouvre pour accompagner les

¹⁸⁵ Les deux approches sont complémentaires: d'une part certains GPS pourront travailler sous contrat avec des semenciers et d'autre part, à terme, certains paysans pourront s'orienter également vers les vendeurs de semences (multiplicité de choix et saine concurrence)

¹⁸⁶ Mort du NPK 11–22–16 (Tribune du 22/4/2005).

¹⁸⁷ Peut-être substitué par l'Hyper Barren (provenant des îles Barren) en association avec l'urée. Voir également les thermo-phosphates d'efficience supérieure sur les sols acides.

¹⁸⁸ Voir la note technique de la FAO intitulée: Madagascar: note sur l'effet de l'engrais sur la productivité et la rentabilité rizicole.

¹⁸⁹ Voir A. RAZAFINJARA, FOFIFA – Département de Recherches Rizicoles.

systèmes de production notamment par (i) l'étude de la dynamique des processus pédologiques en relation avec la dégradation des terres; (ii) le développement de nouvelles techniques pour combattre (voir récupérer) la dégradation des terres; (iii) le suivi des systèmes ruraux de production pour maintenir leur potentiel de production.

Les techniques de protection

86. En dehors des grandes 'pestes' (invasions de criquets, etc., à charge de l'état), et excepté pour les filières spécialisées à haute valeur ajoutée (i.e. l'horticulture), l'option de la protection intégrée apparaît comme la solution technique, écologique et économique la plus favorable. Cette approche (PPI = production et protection intégrée) comprend l'utilisation de variétés tolérantes/résistantes, de techniques culturales adaptées (périodes de culture, interculture, etc.), de la lutte biologique et de la protection chimique raisonnée en cas de nécessité.

87. Dans le cadre d'une agriculture intensifiée, l'application 'raisonnée' d'un minimum de pesticides est souvent requise pour limiter les pertes parasitaires et/ou améliorer la productivité du travail (i.e. herbicides). Ainsi, le traitement rapide des noyaux initiaux d'attaques parasitaires (i.e. poux du riz,¹⁹⁰ etc.), le traitement des semences en semis direct (i.e. lutte contre les insectes terricoles), etc. constituent des approches raisonnées permettant d'éviter soit des traitements ultérieurs à grande échelle, soit des pertes conséquentes. En outre, l'utilisation raisonnée des herbicides de pré- et post-levée constitue une des clés du succès des techniques de semis direct (SD).

88. Le rôle de la R-D et des services-conseil agricoles se concentrera donc sur: (i) la formation des relais paysans dans la connaissance des parasites, des pesticides et leur utilisation raisonnée (périodes d'intervention, doses, modes d'application, etc.), (ii) l'information / formation¹⁹¹ paysanne sur la lutte raisonnée contre les principales maladies et parasites, (iii) la recherche-développement participative (formules et organisation adaptées des moyens de lutte) et la promotion technique (démonstrations) à la demande, (iv) l'appui à l'organisation de la demande en au niveau des OP, (v) organisation de la lutte phytosanitaire au niveau des groupements paysans (formation de relais, etc.), (vi) la mise en relation de la demande avec les distributeurs du secteur privé, y compris l'organisation des achats groupés par les associations de producteurs (fédérations, unions paysannes) pour le compte de leurs membres,¹⁹² et (vii) l'appui technique aux opérateurs privés pour la gestion des stocks, etc.

89. Plusieurs maladies sur les cultures alimentaires de base méritent une attention particulière, et notamment:

- La pyriculariose (*Mangaporthe grisea*) appelée aussi "maty fotsy" infeste actuellement une partie non négligeable des rizières et cause des pertes de rendement considérable. Face à la situation, le FOFIFA a créé des nouvelles variétés de riz irrigué résistantes à cette maladie et notamment les FOFIFA 2787, 1632, 1347 et 3308 considérées comme les plus tolérantes. La réaction de la culture varie largement selon des conditions de sol et de climat. Simultanément

¹⁹⁰ L'organisation d'un 'groupe' d'intervention phytosanitaire au niveau de l'AUE d'un périmètre irriguée dans la zone PHMB apparaît comme une approche appropriée et efficace.

¹⁹¹ Dans ce cadre les approches d'apprentissage développées par le FFS sont très efficaces.

¹⁹² Y compris des approches de 'boutiques villageoises établies par le secteur privé et/ou associatif.

des essais de protection phytosanitaire ont montré l'efficacité de plusieurs matières actives chimiques telles que le bénomyl, kasugamycine I, édifenphos tricyclazole.

- Le poux du riz, ...
- La maladie de Panama (*Fusarium oxysporum*) sur bananier (côte Est). Vu qu'aucune solution chimique efficace en milieu paysan n'a été identifiée, le moyen de lutte le plus efficace consiste à introduire et diffuser des variétés résistantes telles que ITC 1282, ITC 1271 et le PKZ, mutant de FHIA 01: ces variétés sont multipliés en cultures in vitro pour obtenir des jeunes plants de banane sains et tolérants en vue de relancer la culture.
- La virose du manioc (ACMV) combattu par l'introduction de variétés tolérantes/résistantes, la sélection paysanne du matériel de plantation, le 'roging', etc.

Les technologies de post-récolte

90. Les techniques de post-récolte constituent des pistes d'amélioration de la productivité nette des systèmes de production paysans, tant en quantité physique qu'au niveau du revenu financier généré. Ainsi les pertes de post-récolte du riz ont été estimées en moyenne à 10–15% de la récolte brute totale. Ces pertes comprennent entre autres: (i) les pertes au battage, (ii) les pertes au stockage (pourritures et dégâts d'insectes), mais surtout (iii) les pertes au décortilage.¹⁹³

Les équipements de production et de post-récolte

91. Les petits équipements¹⁹⁴ de production et de post-récolte constituent des éléments importants pour l'amélioration de la productivité du travail agricole. A ce titre il faut distinguer:

- les engins motorisés (Kubota, etc.) dont l'acquisition s'opère dans les filières commerciales classiques / y compris le crédit et qui requiert localement: (i) des capacités d'entretien et de réparation, (ii) des stocks de pièces de rechange et de carburants, et (iii) des capacités de développer/réparer des outils adaptés à ces engins, y compris les charrettes pour le transport,
- les outillages manuels simples de fabrication locale qui requièrent: (i) des capacités artisanales de fabrication et de réparation, (ii) l'organisation de la fabrication en série de pièces spéciales (i.e. roues dentées des sarcleuses), (iii) l'approvisionnement en matière première, et (iv) l'amélioration de la qualité des outils,
- les silos métalliques de stockage des graines alimentaires (céréales, légumineuses, etc.) et des semences.

¹⁹³ Le rendement du décortilage manuel (pillage) est estimé à 55–60% alors que le décortilage mécanique atteint 65–70%.

¹⁹⁴ Equipements tels que les sarcleuses de riz irrigué, semoir mono-rang ou roue semeuse, houes à griffes, herse à lames ou à dents, repiqueuse à riz, batteuse à pédales, décortiqueuse d'arachides, charrue à soc (boeufs), pompes à pédales en micro-hydraulique, l'irrigation en goutte-à-goutte (versions commerciales et familiales) pour les cultures horticoles à haute valeur ajoutée dans des situations de pénurie d'eau, etc.

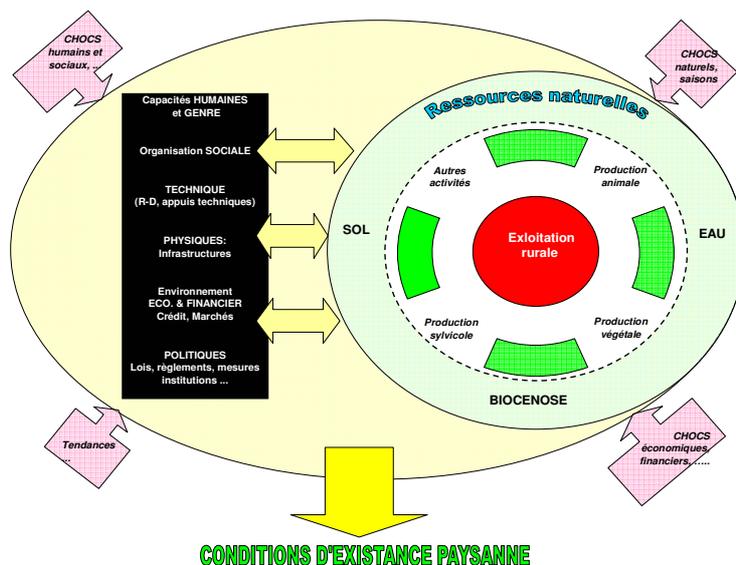
92. Le rôles de la R-D et du conseil agricole dans la promotion des petits équipements ciblera:

- l'information des OP sur les opportunités, y compris les techniques annexes
- l'organisation de la demande paysanne
- mise en relation avec les fabricants/vendeurs de matériels et petits équipements,
- R/D pour l'adaptation des systèmes de production agricoles à l'utilisation d'équipements suivant la demande et les besoins,
- appuis techniques et financiers (voir micro-projets) aux petits artisans locaux fabricants et réparateurs d'équipements agricoles.

F. La capacité de résistance des systèmes d'exploitation aux chocs

93. Les exploitations paysannes intègrent différentes composantes de production selon les disponibilités et leur accès aux ressources biophysiques et socio-économiques. Ces ensembles spécifiques sont régis par: (i) les capacités humaines des membres de l'exploitation, (ii) l'organisation sociale de la communauté rurale et d'autres déterminants socioculturels, (iii) les ressources techniques tant endogènes que celles développées par la recherche pour le développement, (iv) de l'environnement physique en termes d'infrastructures, (v) de l'environnement économique et financier (marchés, prix, facilités de crédit, etc.), et (vi) du contexte 'politique' au sens large, c'est-à-dire de l'appui institutionnel, du cadre législatif et réglementaire etc. L'ensemble de ces déterminants contribue à l'adaptation et à l'évolution des systèmes de production rurale.

94. Les systèmes de production paysans sont soumis à des chocs, qu'ils soient d'ordre naturels (cyclone, inondations, sécheresse, pestes, etc.), économiques (variation des prix et des marchés, etc.), sociaux (HIV, etc.), ou techniques: leur interaction désastreuse constitue un élément central de la stabilité des revenus et de la sécurité alimentaire des ménages ruraux. Outre les chocs 'violents' les systèmes de production sont soumis aux saisonnalités et doivent intégrer les tendances à moyen terme, tels que notamment



l'évolution démographique, la diminution de la fertilité des sols, le déboisement, etc. Ainsi, certains systèmes de production sont arrivés au bout de leurs capacités d'auto-adaptation et requièrent des mesures majeures de consolidation des ressources, voire d'allègement de la charge, notamment par la promotion de l'émigration rurale et/ou urbaine organisée.

95. Le niveau de tolérance/résistance aux chocs¹⁹⁵ et leur adaptation continue aux tendances saisonnières et long terme constituent des paramètres majeurs de la durabilité des systèmes d'exploitation, et delà des conditions d'existence des exploitants et de la SAN des ménages ruraux. Outre la basse productivité moyenne des systèmes de production, les effets combinés de ces chocs engendrent des variations considérables intra- et interannuelles d'une part des productions agricoles, mais surtout des revenus générés par les systèmes de production, tant végétaux, animaux que sylvicoles. De plus, la plupart des 'chocs' (surtout naturels) opèrent des effets cumulatifs sur l'ensemble des composantes du système d'exploitation.

96. Remarquons cependant qu'il existe des mécanismes de 'compensation' et de réduction des niveaux de risque au sein des systèmes de production traditionnels, tels que: (i) la diversité d'activités des systèmes de production végétale et notamment l'intégration des cultures irriguées, moins susceptibles aux chocs; (ii) les animaux d'élevage, qui constituent l'épargne et donc un volant de sécurité; (iii) l'aide alimentaire et autres travaux salariés (HIMO, etc.); (v) les mécanismes de solidarité¹⁹⁶ internes et externes des communautés de base.

97. Ainsi les systèmes de production 'traditionnels' intègrent dans leur complexité d'une part l'adaptation au changement mais également la résistance/tolérance aux chocs, leur permettant de générer un output optimal (bon an mal an) dans leurs conditions spécifiques d'accès aux ressources et d'opération. Le conservatisme et la peur de la prise de risque de la part du paysannat malgache ont souvent été affichés comme une contrainte majeure à la modernisation des systèmes de production agricoles traditionnels. Tout en constatant les carcans socioculturels¹⁹⁷ propres aux différents groupes de la société malgache, il faut constater également que, comme partout dans le monde, les paysans à la limite de l'autosuffisance alimentaire ne prennent pas de risques majeurs sur les productions de base qui pourraient mettre leur famille (ou groupe social) en danger.¹⁹⁸ Au contraire, les exploitations qui dégagent un surplus alimentaire durable, orientés vers le marché et/ou bénéficiant de revenus alternatifs (i.e. cultures de rente), montrent une plus forte propension à intégrer des nouvelles technologies, tout en disposant des ressources pour le faire.

98. Pourtant, au cours des dernières générations, des changements importants sont survenus en termes d'accès aux ressources naturelles et économiques: ceux-ci ont induit des changements majeurs de comportement, notamment en termes d'occupation des tanety, pour lesquelles les techniques traditionnelles sont souvent moins intensives, voire plus dévastatrices. A cet effet, la connaissance des systèmes d'exploitation agricoles,¹⁹⁹ leur évolutions et la rationalité (y compris 'émotionnelle') de leur fonctionnement interne en fonction de leur niveaux d'accès aux ressources (naturelles, humaines, sociales, techniques, économiques, physiques) constituent une base indispensable pour identifier de manière participative les portes d'entrée et les

¹⁹⁵ Ces chocs peuvent être de différents ordres tels que: (i) les chocs naturels (sècheresse, inondations, glissement de terrain, baisse de fertilité des sols, etc.), (ii) les chocs humains et sociaux (la maladie, mort, dérégulations au niveau de l'organisation sociale pour la gestion de l'eau, des terres, etc.), et (iii) les chocs et tendances économiques et financiers tels que la dérégulation des marchés, la concurrence inégale, etc.

¹⁹⁶ Même si ces mécanismes apparaissent comme fort limités dans certaines zones (notamment pour éviter de mettre l'ensemble du groupe social en danger) et souvent restreints au groupe familial élargi. Ces mécanismes mériteraient cependant une étude plus affinée.

¹⁹⁷ Analysés entre autres par E. Fauroux (*Voleurs de bœufs, état et paysans*) etc.

¹⁹⁸ Compte tenu notamment du fait que les systèmes traditionnels de production ont permis de résister tant bien que mal à tous les chocs extérieurs depuis des générations.

¹⁹⁹ Et pas seulement les systèmes de production rizicoles!

opportunités d'intensification et de diversification durables des systèmes de production agricoles dans les différentes ZAE.

99. Les solutions techniques proposées par la recherche-développement et la vulgarisation se sont longtemps limitées à viser une augmentation des rendements, sans se soucier de savoir si les innovations proposées induisaient effectivement: (i) une amélioration des revenus, (ii) des effets sur les autres composantes du système de production, notamment en termes de ressources humaines ou économiques, et (iii) une stabilité suffisante des améliorations, compte tenu des chocs extérieurs. Notons que les approches participatives récentes (gestion des terroirs, école paysanne au champ) et les itinéraires de semis direct sur couverture végétale ont contribué à corriger le tir, notamment en abordant les systèmes de production dans leur ensemble et la consolidation des ressources à long terme.

100. Cette évolution très positive reste toutefois encore partielle et morcelée. Les résultats obtenus ne sont que rarement consolidés, ni capitalisés et ne sont, au mieux, valorisés que dans un contexte limité. De ce fait il est recommandé de: (i) mettre en place des procédures et outils homogènes pour les analyses technico-économiques et diffuser les résultats, (ii) mieux prendre en compte les ressources rares en milieu paysan, (iii) prendre en compte les recettes effectivement perçues par les producteurs, et (iv) analyser de manière participative les effets de l'intégration des options techniques proposées sur des systèmes spécifiques de production paysans, en termes de résistance aux chocs et de consolidation de ressources de base.

101. A ce titre, l'évolution permanente des systèmes de production, notamment par l'intégration de nouvelles technologies, devra prendre en compte la tolérance des systèmes aux chocs en vue d'assurer une stabilité accrue des productions et de la SAN, tant des ménages que nationale. Les principaux facteurs de durabilité et de résistance des systèmes de production paysans aux chocs et tendances sont:

- le **renforcement des capacités humaines et professionnelles**, en termes d'analyse, de prévention et de 'réponse' aux chocs, auxquels sont soumis les systèmes de production paysans,
- la **maîtrise des ressources naturelles** (eau, sol, biocénose) et des facteurs de production (semences, intrants, etc.),
- la **diversification des systèmes de production** et l'intégration de l'élevage comme activité économique,
- le **renforcement des ressources économiques et financières**, par la rentabilité financière des systèmes d'exploitation et du travail, l'accès aux marchés et le développement d'autres activités rurales et AGR,
- Le maintien et la promotion de l'utilisation de la biodiversité.

102. **Le renforcement des capacités humaines et professionnelles** locales constitue un élément clé pour la consolidation de systèmes de production tolérants aux chocs. A ce titre, la mise en œuvre de mécanismes d'adaptation rapides, (techniques agricoles et des services d'appui), permet de réduire la vulnérabilité et d'accroître la capacité de résistance des SP. L'amélioration de la capacité de réaction/réponse des pratiques paysannes face aux variations climatiques fut

développée, notamment au Kenya,²⁰⁰ et constitue une des pistes en vue de réduire le niveau de risque des systèmes de culture. Cette approche permet d'orienter le choix des pratiques optimales en fonction de l'évolution des conditions climatiques vis-à-vis du calendrier agricole 'normal'. Cependant la 'response farming'²⁰¹ implique une connaissance fine de l'environnement et des systèmes de production locaux, la formation professionnelle approfondie des producteurs et de leurs organisations, et requiert la disponibilité et l'accès aux facteurs de production optionnels, en temps voulu.

103. Ainsi les options d'intensification potentielles promues par la R/D devraient comprendre des options alternatives d'adaptation aux variations environnementales et aux spécificités des systèmes de production paysans. A ce titre, outre le conseil agricole renforcé, des programmes intensifs de formation professionnelle, ciblant plus particulièrement les zones les plus vulnérables, permettraient de promouvoir les capacités d'auto-adaptation paysans et de diversification des activités professionnelles rurales.²⁰²

104. La maîtrise et l'accès aux ressources naturelles (eau, sol, biocénose, etc.) et aux moyens de production de base pour la mise en œuvre des nouvelles technologies d'intensification et de diversification des systèmes de production actuels requièrent: (i) la sécurisation de l'accès aux ressources naturelles (la terre, l'eau, etc.), et (ii) la sécurisation de l'accès physique et économique aux moyens de production, tels que les semences et autres intrants, l'outillage/les petits équipements. Le développement participatif et la promotion de nouveaux systèmes de production durables, adaptés aux conditions naturelles et socio-économiques locales, ainsi qu'à l'occurrence des chocs spécifiques auxquels ils sont soumis, nécessitent:

- la consolidation de la base des ressources naturelles, notamment par la récupération des sols (l'enrichissement en matière organique), une meilleure maîtrise de l'eau (irrigation et drainage), en vue d'améliorer la tolérance²⁰³ des systèmes de production aux aléas climatiques,
- la promotion des systèmes de semis direct sans labour, et l'amélioration des systèmes de production durables de mise en valeur des tanety, par une diversité de combinaisons culturales, adaptées aux conditions locales et aux besoins paysans,

²⁰⁰ *Response farming developed from research on rainfall behaviour and its predictability in a cropping system project in Kenya sponsored by USDA and USAID. The methodology also includes crop yield procedures developed at UC Davies plus subsequent findings on rainfall behaviour sponsored by WHARF (World Hunger Alleviation through Response Farming – is an educational and scientific organisation founded in 1984 in Davis, California, and dedicated to extending 'response farming' world-wide) – See also <http://www.mother.com/~wharf/>*

²⁰¹ Tel que expérimenté avec le SD des variétés poly-adaptées de riz dont le « semis » et les opérations d'entretien subséquentes, ont du être adaptées « rapidement » aux conditions d'humidité des terres à emblaver (semis direct en sec, semis en pré-germé, voir repiquage pour les conditions les plus humides.

²⁰² La formation professionnelle constitue également un facteur de développement économique en favorisant l'immigration en zone urbaine de populations qualifiées aptes à s'insérer rapidement sur le marché de l'emploi, et d'éviter notamment que des jeunes sous-qualifiés viennent grossir les rangs des populations urbaines marginalisées.

²⁰³ Utilisation des bas fonds drainés par des rotations légumineuses/riz constitue un bon exemple, y compris de diminution du risque cyclonique sur le riz

- le maintien de la biodiversité, en termes d'espèces et de variétés, constitue un facteur de résistance/tolérance des systèmes de production, orientés en priorité à l'autosuffisance alimentaire.

105. Ainsi, dans le cadre des plans de développement locaux, l'aide d'urgence (alimentaire et autre) attribuée aux zones les plus vulnérables, devra contribuer à la consolidation coordonnée des ressources²⁰⁴ naturelles et économiques en vue d'une tolérance accrue des systèmes de production locaux aux chocs.

106. **La diversification des systèmes de production.** Dans les systèmes de production à bas niveau d'intrants, et dont certains facteurs de production ne sont pas maîtrisables à un niveau suffisant (eau, fertilité, maladies/pestes, etc.), la révolution verte n'a pas permis d'augmenter la productivité des ressources rares telles que le travail et la terre. D'une part le risque financier, mais surtout l'homogénéité des systèmes de culture et des variétés améliorées utilisées, ont fortement augmenté le risque d'échec, notamment en relation avec l'uniformité de réaction aux chocs extérieurs.²⁰⁵

107. La diversification des systèmes de culture en irrigué comme en tanety, l'intégration des légumineuses²⁰⁶ dans les rotations contribuent à une meilleure utilisation des ressources édaphiques et humaines en vue d'assurer des revenus améliorés²⁰⁷ et une SAN durable. A ce titre, la promotion des cultures horticoles (traditionnelles et exogènes), y compris de contre-saison, peut contribuer largement à l'amélioration de la SAN des ménages ruraux et de leurs revenus.

108. L'intégration de l'élevage,²⁰⁸ comme activité économique²⁰⁹ complémentaire, constitue non seulement des apports en termes de fertilisants et de productivité du travail, mais surtout une amélioration des ressources économiques pour une résistance accrue des systèmes, permettant une prise de risque supérieure au niveau des exploitations. Enfin, la diversification des activités agricoles (spécifications) et 'non-agricoles' contribue à la stabilisation des revenus et à la résistance des systèmes de production contre les chocs.

109. **Renforcement des ressources économiques et financières,** par la combinaison optimale des activités agricoles intensives et la promotion d'autres activités rurales, selon les potentialités locales. A ce titre, l'analyse des aspects socio-économiques et financiers des technologies et des systèmes de production proposés comprendra: (i) leur capacité de dégager des revenus financiers complémentaires, (ii) la valorisation des productions, (iii) la stabilité interannuelle des revenus. A cette fin, une meilleure productivité du travail par l'augmentation des rendements et l'utilisation de technologies adaptées en culture et post-récolte (petite mécanisation, etc.), la valorisation des produits et la sécurisation de l'accès aux marchés

²⁰⁴ Notamment par la protection contre les inondations, contre l'érosion, par l'ouverture aux marchés, l'installation de facilités de post-récolte pour une meilleure qualité /préservation des produits, etc.

²⁰⁵ Tels que les l'incidence des maladies et pestes, des perturbations climatiques etc.

²⁰⁶ Outre les avantages en terme de fertilité des sols, ces cultures constituent un apport non négligeable en protéines végétales et en lipides (soja, arachides, etc.).

²⁰⁷ Pour les productions alimentaires de base (tel que le riz), le maintien des prix au niveau le plus bas permet d'assurer la sécurité alimentaire des populations urbaines, en forte croissance.

²⁰⁸ Voir également: *Agricultural technology, productivity, poverty and food security in Madagascar*, B. Minten and C.B Barrett, Jan 2005 – final draft.

²⁰⁹ Et pas seulement comme acte de prestige et/ou de « caisse d'épargne ».

constituent des éléments clés de la SAN des ménages et requièrent le renforcement des ressources financières des unités de production.

110. Les banques commerciales privées sont relativement nouvelles et souvent peu enclines à financer le secteur agricole, jugé à risque, peu rentable et coûteux. Pratiquement, la majorité des malgaches n'avait pas accès au crédit sauf à travers l'emprunt familial ou le recours à l'usurier.²¹⁰ Pour pallier ce vide, un certain nombre d'initiatives ont été menées à partir de la fin des années 80 avec l'appui des bailleurs de fonds et du gouvernement afin d'offrir des services financiers aux populations à faibles revenus. Parmi ces initiatives, l'établissement d'institutions de microfinance (IMF),²¹¹ capables d'offrir des services financiers de proximité tant en milieu rural qu'en milieu urbain, a montré des résultats prometteurs bien que le taux de pénétration (moins de 5%)²¹² et le taux de couverture (moins de 20% des communes) restent faibles après une décennie d'intervention.

111. Compte tenu des capacités financières extrêmement limitées des petits exploitants agricoles et la nécessité d'un recours accru à des facteurs de production pour intensifier les systèmes de production, la facilitation de l'accès au financement est critique pour une amélioration de la productivité. Toutefois, plusieurs analyses effectuées sur des modèles d'exploitations rizicoles, montrent que seules les exploitations de haut niveau de technicité et disposant d'une certaine capacité financière peuvent dégager une rentabilité dans les conditions de taux d'intérêt actuels, ce qui confirme les réticences des petits paysans malgaches à investir. Il y a lieu de rechercher des modes de financement adaptés impliquant les différents acteurs concernés (producteurs, fournisseurs, institutions financières, commerçants ou opérateurs) de manière à permettre un meilleur accès des producteurs aux services financiers, en vue d'investissements rentables.

112. Enfin, deux questions mériteraient une réflexion:

- le crédit de campagne (intrants, main d'œuvre etc.) devrait permettre à terme une capitalisation suffisante en vue de permettre l'achat des intrants sur fonds propres: la très faible capitalisation, voir l'endettement croissant des ménages ayant recours à ce mécanisme pose la question de son efficacité durable,
- les besoins en 'petits crédits' pour besoins sociaux (sécurité alimentaire, maladies, etc.) auxquels ne répondent pas les IMF ni les mécanismes de solidarité traditionnels mériteraient une attention particulière pour éviter l'endettement croissant des plus vulnérables auprès des usuriers. L'expérience de certains projets (magasins communautaires, caisse de solidarité en nature, etc.) pourraient indiquer des voies potentielles à suivre.

113. Toutefois, toutes les activités de recherche-développement et les micro-projets, comprendront outre l'analyse technique, une analyse de la rentabilité économique et financière des technologies et systèmes de production utilisés. La capitalisation de ces acquis permettra de

²¹⁰ Avec des taux d'intérêt variant entre 50 et 100% par mois!

²¹¹ (AECA, OITV, DIANA, SAVA, CECAM, etc.).

²¹² L'analyse FOFIFA des déterminants de la participation dans une IMF montre que la participation des producteurs dans les marchés formels et particulièrement des IMF augmente significativement avec un rendement plus élevé du riz et un capital social plus élevé dans le village.

développer (et d'adapter en continu) des modèles de financement rentables adaptés aux spécificités locales.

114. **La biodiversité** est un concept complexe qui englobe la diversité d'écosystèmes, des espèces et des variétés, qui toutes offrent des opportunités supplémentaires, utilisables à des fins de production, d'alimentation/nutrition et de revenus. Des générations de paysans ont développés et entretenu la diversité végétale et animale, qui leur a permis de dériver une variété de produits.²¹³ La diversité génétique est la base de l'agriculture durable: l'adoption d'un nombre restreint de variétés/races, promu dans les secteurs intensifs, réduit les ressources génétiques et augmente la vulnérabilité des systèmes de production. Ainsi, la diversité ajoute de la stabilité dans les récoltes (et revenus), modère les fluctuations, causées notamment par les changements environnementaux et améliore les capacités de récupération, surtout dans les environnements marginaux et pour les paysans pauvres. Une utilisation plus effective de la biodiversité présente donc une opportunité pour une agriculture durable et une solution écologique aux problèmes de production alimentaire.

115. D'autre part, la diversité génétique des systèmes de production orientés sur l'autosubsistance constitue un élément essentiel de réduction du facteur risque, et delà pour assurer la sécurité alimentaire (stabilité de la production) et nutritionnelle (diversité des variétés et des espèces) des ménages. A ce titre, les éléments suivants seront pris en considération: (i) s'assurer que la biodiversité soit caractérisée,²¹⁴ conservée et utilisée dans le développement des systèmes de production agricoles et l'amélioration de leur productivité, (ii) démontrer les bénéfices sociaux, économiques et environnementaux de la biodiversité agricole, (iii) générer des connaissances sur la biodiversité par la recherche participative et la valorisation de leurs résultats, (iv) développer des capacités humaines et institutionnelles pour une utilisation effective et durable de la biodiversité agricole), et (iv) promouvoir la diversification des productions horticoles, notamment des fruits et légumes locaux (feuilles vertes) pour une meilleure nutrition des populations

²¹³ D'autres éléments de l'agriculture durable, tels que le maintien/promotion (inconscient ou non) des pollinisateurs, des micro-organismes du sol, le maintien d'arbres dans le paysage, qui tous participent directement ou indirectement à la production et rendent des services écologiques. Outre les principes il s'avère indispensable de considérer cette composante au niveau de la RD, mais également de démontrer et quantifier les bénéfices de cette diversité pour les conditions d'existence et l'alimentation.

²¹⁴ Y compris et surtout le savoir-faire paysan et la connaissance locale.

Appendices

.

Appendice 1: Les zones agro-écologiques (ZAE) à Madagascar

116. Suivant les caractéristiques du relief et du climat, on distingue à Madagascar trois grandes zones:

- a. La dorsale montagneuse** d'axe nord-sud qui s'étend pratiquement du nord au sud du pays, avec des sommets culminant de 2600 à plus de 2800 m.
- b. Le versant oriental** exposé aux alizés du Sud-Est, uniformément arrosé par des pluies abondantes pendant pratiquement toute l'année et qui bénéficie d'un climat de type sub-équatorial.
- c. Le versant occidental** avec un climat de type tropical à saison de pluie alimentée par une mousson d'été venant du Nord-Ouest (Nov-Mar) et à saison sèche marquée (Avr-Oct): partie nord-centre avec des pluviométries de 1500 mm/an et la partie sud-ouest tropicale sèche, de pluviométrie inférieure à 800 mm/an.

	Climat	Sols	Végétation	Sous Préfectures/districts
Nord	Climat tropical semi-humide et chaud de basse et moyenne altitude Pluies > 1800 mm (novembre à avril) et précipitations moindres de mai à octobre (env. 230 mm)	Sols alluviaux à sédiments limono-sableux ou sablo-limoneux Volcanique dans l'extrême nord Sols ferralitiques sur basalte, ferrugineux tropicaux et colluviaux issus de sols ferralitiques	Forêt dense ombrophile de basse et moyenne altitude Savanes arbustives et herbeuses (Centre)	Antsiranana I et II, Ambilobe, Nosy-Be, Ambanja, Vohémar, Sambava, Antalaha, Maroantsetra.
Nord Est	Climat subéquatorial humide et chaud (absence de saison sèche). Pluviométrie moy. supérieure à 2000 mm/an	Zone cristalline à sols ferralitiques Sols hydromorphes et sols sableux dans la zone littorale	Forêt dense ombrophile de basse et moyenne altitude, forêt littorale Feux de brousse répétés et des fortes pluies induit des sols indurés	Mananara, Soanierana-Ivongo, Fénérive-Est, Sainte-Marie, Vavatenina, Toamasina I et II, Brickaville, Vatomaniry, Mahanoro, Marolambo, Antanambao Manampotsy
Moyen – Est	Climat tropical d'altitude saison pluvieuse de Novembre à Mars Pluviométrie à forte variation inter annuelle. (1100mm/an) se répartissant sur 150j (1 seule culture de riz)	Sols hydromorphes organiques et minéraux en plaine, de vallée et bas-fonds tourbeux. Sols minéraux d'apports alluvionnaires de type argilo-limoneux (baiboho) Sols ferralitiques fortement érodés et désaturés en zone de tanety..	Savanes herbeuses à <i>Hyparrhenia rufa</i> , <i>H. Dissoluta</i> et Heteropogon (au Nord) Forêt dense ombrophile de moyenne altitude (au Sud et à l'Est) Marais	Andilamena, Ambatondrazaka, Moramanga, Amparafaravola, Anosibe an'Ala.
Sud Est	Climat tropical chaud et humide avec une saison sèche marquée vers septembre – octobre.	Sols ferralitiques (tavy) Sols hydromorphes pour les rizières traditionnelles en	Forêt dense ombrophile de basse altitude, forêt littorale (dominant au Centre)	Nosy-Varika, Mananjary, Ifanadiana, Fort-Carnot,

Madagascar: Plan d'Action National pour la Sécurité Alimentaire

Annexe 5: Notes sur Les processus d'intensification et de diversification durable des systèmes de production agricoles

	Climat	Sols	Végétation	Sous Préfectures/districts
	La pluviométrie de 1 700 à 3 500mm (irrég. selon le site ou l'année).	plaine Bourrelets de berge alluviaux (tany manga) et cuvettes de débordement ou (tany fasika)	Prairies côtières à <i>Stenotaphrum</i> et <i>Axonopus</i> , savanes et steppes à <i>Aristida</i> (E) Forêt dense ombrophile de moyenne altitude (W)	Manakara, Vohipeno, Farafangana, Vondrozo, Vangaindrano, Midongy du Sud, Fort-Dauphin, Befotaka, Iakora.
Hauts Plateaux Nord	Climat tropical assez tempéré d'altitude Pluviométrie de 2000mm (240 jours) Saison de pluies (gros orages): Nov–Avr, Saison pluvieuse à pet. averses Mai–Sep Petite saison sèche de Sep. à Nov.	– Sols ferrallitiques rouges – Association sols ferrallitiques rouge + jaune/ rouge (très dominant) – Sols ferrallitiques jaune/ rouge – Complexes lithosols et sols peu évolués – Sols hydromorphes (organ. et minéraux)	Forêt dense ombrophile de moyenne altitude (dominant au nord) Savanes et steppes à <i>Aristida</i> et <i>Ctenium</i> ou <i>Loudetia</i> (dominant au centre) Savanes herbeuses à <i>Hyparrhenia rufa</i> et heteropogon	Andapa, Bealanana, Befandriana et Mandritsara
Hauts Plateaux (centre)				Antana. Atsimondrano, Antana. Avaradrano, Antana. Renivohitra Andramasina, Anjozorobe, Arivonimamo, Ambatolampy,
Hauts – Plateaux Sud	Climat tropical d'altitude , avec gelées durant la période Juin – Août Pluviométrie: Relativement sèche Région de Vinaninony à 1800m d'altitude: froid à la limite extrême de la culture de riz	Associations sols ferrallitiques rouge + jaune/rouge (très dominant) avec roches volcaniques, concrétions et cuirasses – Complexes lithosols et sols peu évolués – Sols hydromorphes (organ. et minéraux) – Complexes sols ferrugineux tropicaux et peu évolués	Savanes et steppes à <i>Aristida</i> et <i>Ctenium</i> ou <i>Loudetia</i> (très dominant au centre) Forêt dense ombrophile de moyenne altitude (à l'Est) – Savoka et brousse éricoïde (à l'Est) – Forêt dense à mousse et lichens (à l'Est) – Savanes herbeuses à <i>Hyparrhenia rufa</i> (W)	Ambohidratrimo, Manjakandriana, Faratsiho, Antanifotsy, Antsirabe I et II, Fandriana, Ambositra, Ambohimahaso, Fianarantsoa I et II, Ambalavao,.
Nord – Ouest	Sud (Maintirano – Besalampy – Antsalova): Climat subhumide de l'W et SW (1000–1200mm/an); courte saison de pluies (Déc à Mar), longue saison sèche (Avr à Nov). Température moyenne de 26°C.	(S) Au Sud on rencontre surtout des sols hydromorphes aménageables en rizières mais cette zone connaît un grave problème d'enclavement.	– Savanes herbeuses à <i>Hyparrhenia rufa</i> , <i>H. Dissoluta</i> et Heteropogon (très dominant) – Forêt dense caducifoliée	Soalala, Besalampy, Morafenobe, Antsalova, Ambatomainy, Maintirano.

Madagascar: Plan d'Action National pour la Sécurité Alimentaire

Annexe 5: Notes sur Les processus d'intensification et de diversification durable des systèmes de production agricoles

	Climat	Sols	Végétation	Sous Préfectures/districts
	Partie Nord Climat tropical et subhumide avec une forte pluviométrie (1500 mm) sur 5 mois Saison sèche très longue: (Avril– Octobre). Température moyenne annuelle: 27°C.	Plaine de la Betsiboka: sols hydromorphes peu évolués d'apport (Baiboho), sols sodiques ou halomorphes, sols. – Sols ferrugineux tropicaux, complexes lithosols, sols calcimorphes, vertisols et rouges méditerranéens – Sols salés et mangroves	Savanes herbeuses à <i>Hyparrhenia rufa</i> , <i>H. Dissoluta</i> et Heteropogon (très dominant) Forêt dense caducifoliée (dominant)	Marovoay, Mitsinjo Ambato Boeni, Mampikony, Port–Bergé, Mahajanga I et II, Antsohihy Analalava,
Moyen – Ouest	Transition entre climat chaud et semi–aride, et celui tropical d'altitude des Hauts– Plateaux. La température moyenne annuelle: 22°C Pluviométrie utile de 1450 mm (150 jours).	Sols ferrallitiques moyennement désaturés, de fertilité moyenne exploitées en tanety Sols ferrallitiques rouges (très dominant), sols peu évolués et rankers (dominant) Sols bruns eutrophes volcaniques, complexes lithosols et sols peu évolués Sols hydromorphes (organ. et minéraux)	Savanes herbeuses à <i>Hyparrhenia rufa</i> et Heteropogon (dominant au Centre et à l'Est) Savanes et steppes à <i>Aristida</i> et <i>Ctenium</i> ou <i>Loudetia</i> (partie Sud– Est et au Centre) Forêts denses ombrophiles (moy altitude SE) Savanes herbeuses à <i>Hyparrhenia rufa</i> , <i>H. dissoluta</i> et Heteropogon ('Ouest)	Tsaratana, Maevatanana, Ankazobe, Tsiroanomandidy, Miarinarivo, Soavianandriana, Betafo, Ambatofinandrahana, Ikalamavony, Ihosy, Ivohibe, Betroka, Fenoarivobe, Kandreho.
Centre Ouest	Climat tropical bien contrasté, analogue à celui de tout l'Ouest malgache. Pluviométrie annuelle est très basse, de décembre à mars (4 mois)	Sols hydromorphes (S), sur alluvions des sols halomorphes sous–jacents. Sols ferrugineux tropicaux (dominant)	Savanes arbustives ou à palmier – Forêt dense caducifoliée (à l'Ouest) Mangroves (partie littorale Ouest) Forêt dense à mousses et lichens (au Nord) Savanes à <i>Hyparrhenia</i> /Heteropogon (N)	Belo sur Tsiribihina, Mahabo, Manja Miandrivazo, Morondava
Sud et Sud – Ouest	Climat de type tropical semi–aride , à saison sèche très marquée (mai–oct). Pluviométrie moyenne: 600mm Nombre de jours humides < 75 L'altitude est inférieure à 100 m	Sols alluviaux limono–sableux stratifiés et limono–sableux très fins (60%). Sols hydromorphes argileux calcaires et les Baiboho lourds. Complexes sols ferrugineux tropicaux et peu évolués (dominant), sols ferrugineux tropicaux avec roches sableuses	– Savanes arbustives ou à palmier (dom. N) – Forêt dense caducifoliée (au Nord) – Savanes herbeuses à <i>Hyparrhenia rufa</i> , <i>H. Dissoluta</i> et Heteropogon (au Nord) Fourré xérophile (bush) à Didiéréacées et Euphorbia (dominant à l'Ouest et au Sud) – Savanes arbustives (au Sud)	Beloha, Tsihombe, Bekily, Ampanihy, Ambovombe, Amboasary. Toliara I et II Morombe, Beroroaha, Ankazoabo, Sakarah, Benenitra, Betioky,

Source: Adapté de MAEP/DDP /Service des relations avec le secteur privé, Juillet 2004

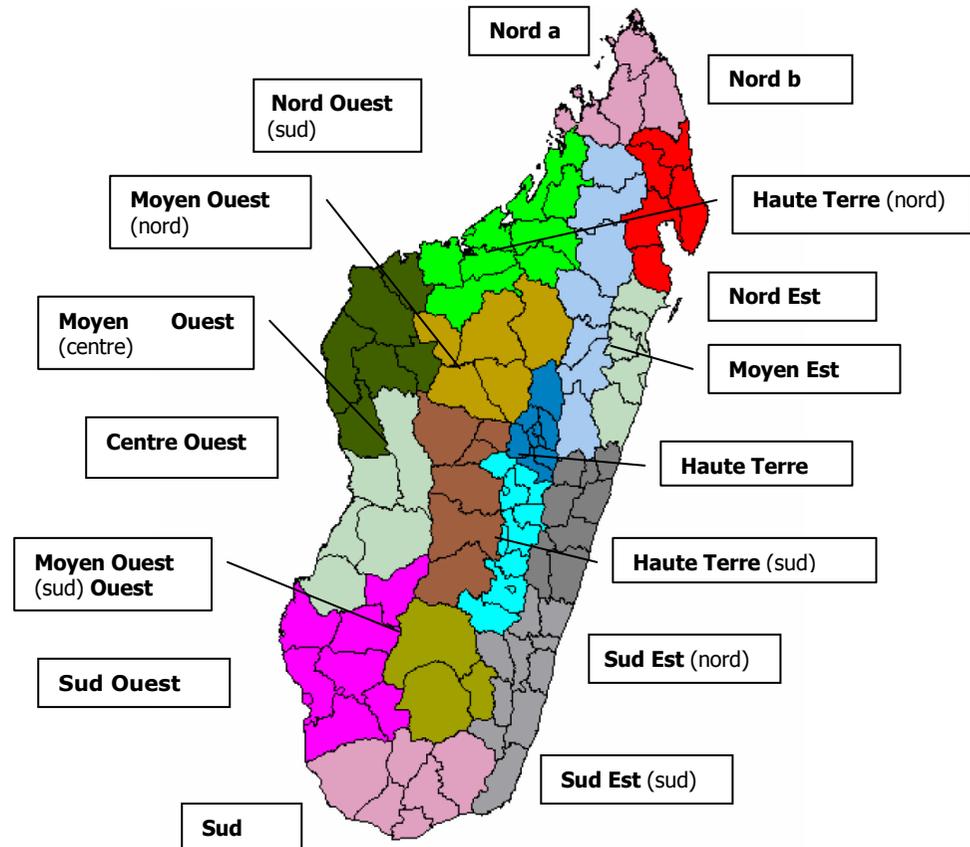
Madagascar: Plan d'Action National pour la Sécurité Alimentaire

Annexe 5: Notes sur Les processus d'intensification et de diversification durable des systèmes de production agricoles

Madagascar - Régions



Madagascar - ZAE



Appendice 2: Situation transitoire des propositions techniques SDCV en 2005.

SYNTHESE DES SITUATIONS ET TABLEAUX DE SYSTEMES SCV A PROPOSER

ZONE	TYPES DE SOL	COMPACTION	UTILISATION	OBJECTIFS	TABLEAU			
LAC ALAOIRA ET MOYEN - OUEST	"RICHES"	NON	CULTURES	1 2, 3 et 4	A.1.1.a A.1.1.b			
		OUI	CULTURES	1 3 et 4	A.1.2.a A.1.2.b			
	"PAUVRES"	NON	CULTURES	1 2, 3 et 4	A.2.1.a A.2.1.b			
			CYNODON (bien développé)	1 et 2 3 et 4	A.2.2.a A.2.2.b			
		OUI	CYNODON (mal développé) OU ARISTIDA	1 3 et 4	A.2.3.a A.2.3.b			
			BAIBOHO	CULTURES	1, 2 et 3	A.3.		
	RIZIERES MAL IRRIGUEES	CULTURES	1	A.4.1.				
		CYNODON	1	A.4.2				
	HAUTS PLATEAUX	VOLCANISME RECENT	NON	CULTURES	1 2 3 et 4	B.1.a B.1.b B.1.c		
					FERRALLITIQUES	NON	CULTURES	1 2 3 et 4
NON								CYNODON
		OUI	ARISTIDA	1 2 3 et 4		B.2.3.a B.2.3.b B.2.3.c		
RIZIERE MAL IRRIGUEE				1		B.3.		
SUD-OUEST				FERRUGINEUX TROPICAUX ARGILEUX RICHES	NON	CULTURES	1 3 et 4	C.1.a C.1.b
		FERRUGINEUX TROPICAUX	NON				FORET BRACHIARIA, CENCHRUS, ANDROPOGON OU HYPARRHENIA	1 3 et 4
				CULTURES	1 3 et 4	C.2.3.a C.2.3.b		
					OUI	HETEROPOGON	1, 3 et 4	C.2.4.
			RIZIERE MAL IRRIGUEE	1	C.3.			
	SUD-EST	BASALTES	NON	FORET STENOTAPHRUM, PANICUM, IMPERATA OU HYPARRHENIA	1, 3 et 4 1 2 et 4	D.1.1. D.1.2.a D.1.2.b		
				FERRALLITIQUES NON HYDROMORPHES	ARISTIDA	1, 3 et 4	D.2.	
FERRALLITIQUES HYDROMORPHES				ARISTIDA	1 et 4	D.3.		
RIZIERES ET BAS FONDS HYDROMORPHES		1	D.4.					

1. OBJECTIFS: CULTURES ET PRODUCTION DE BIOMASSE POUR COUVERTURE MORTE
2. OBJECTIFS: CULTURES ET PRODUCTION DE BIOMASSE POUR COUVERTURE VIVE
3. OBJECTIFS: SYSTEMES COMBINANT UNE ANNEE DE CULTURE ET UNE ANNEE DE PLANTES DE COUVERTURES VIVACES
4. OBJECTIFS: IMPLANTATION DE PATURAGES

Source: GSDM, 2005.

Appendice 3: Comparaison riziculture traditionnelle, SRA, SRI

Opérations	Traditionnel	SRA	SRI
Pépinière			
Lieu	Une partie de la rizière	Non loin des rizières, bien ensoleillé, bien drainé et pourvu d'un système d'irrigation et de drainage autonome	Semer sur terre non inondée ou sol du jardin
Superficie	Au moins 1/20 de la rizière, dimensionnement variable	5 ares pour 1ha de rizière, dimensionnement: parcelle de 1 are avec une longueur maximale de 25 m	1 are pour 1 ha de rizière; dimensionnement: 1m de largeur, longueur variable
Travaux	Labour et hersage, manuel ou attelé; planage manuel	Labour à 1 mois avant le semis et hersage, manuel ou attelé; planage à la main, puis mise en place des rigoles sur les périphéries	Labour et émottage manuel
Fumure	Néant	100 à 150 kg de fumure organique, appliquée au moment du labour, + 1 kg d'urée à la 15e jour après le semis	Application d'un mélange de 1/3 sable 1/3 terreau et 1/3 poudrette de parc
Semences	60 kg pour 1ha de rizière	10-15 kg pour 1ha de rizière	6 kg pour 1ha de rizière
Semis	Pré germé ou non, semis à la volée avec plusieurs passages, application des terreaux ou des poudrettes de parc pour les semences pré germées	Semences pré germées par trempage de 48 heures dans l'eau suivi d'une incubation de 24 heures dans un trou préalablement chauffé, semis à la volée avec deux passages en sens contraire, application de poudrette de parc ou de terreau	Opération de semis en plein jour, semences pré germées, semis à la volée avec plusieurs passages après arrosage de la parcelle, application des terreaux/poudrettes de parc, recouvrir de pailles les 3 prem. jours
Conduite de l'irrigation	Une hauteur d'eau de 5 à 10 cm en permanence	Premier et deuxième jour sans eau, 3ème jour: remplissage des rigoles, 4ème à 8e jour: 2 à 3 cm d'eau pendant la nuit et à sec le jour, 9 à 15ème jour 2 à 4 cm d'eau en permanence, à partir de 16e jour à sec.	Arrosage matin et soir tout les jours s'il ne pleut pas.
Arrachage	-		Soulever avec une bêche par en dessous, garder la terre avec les racines (sans frapper ni laver), repiquage immédiat après arrachage.
Durée pép.	2 à 3 mois	1 à 1,5 mois	6 à 14 jours
Champs			
Préparation du sol	Labour et hersage, manuel ou attelé et affinage à la main (planage)	Labour 1 mois avant le repiquage et application fumure organique à raison de 5 t/ha, hersage manuel ou attelé et affinage à la main (planage), épandage engrais minéraux s'il y en a, avec une dose préconisée de 300 kg/ha	Labour et hersage, manuel ou attelé et affinage à la main (planage), enlèvement manuel des débris végétaux non décomposés, mise en place des rigoles en périphérie et à l'intérieur pour parcelles trop larges
Fumure de base	Néant /variable	1500 kg de fumier	1500 kg de fumier + 300 kg/ha + 30 kg d'urée après le premier sarclage
Repiquage	En foule avec 3 à 4 brins par touffe	En ligne avec 25 à 30 cm d'intervalle et 7 à 10 cm entre les touffes de 2 brins	En ligne avec 1 brin par touffe en prenant le plant entre le pouce et l'index au niveau des racines et en les glissant

Madagascar: Plan d'Action National pour la Sécurité Alimentaire

Annexe 5: Notes sur Les processus d'intensification et de diversification durable des systèmes de production agricoles

Opérations	Traditionnel		SRA		SRI	
					doucement, intervalle 30 à 40 cm entre les lignes	
Sarclage	Manuel et une seule fois après 3 mois du repiquage		Premier sarclage 15 à 20 jours après le repiquage et deuxième sarclage 10 j après le premier, à la houe sur interlignes et manuel sur les lignes; un troisième si nécessaire.		3 sarclages à la houe espacés d'une semaine dès 8 à 12j après le repiquage	
Conduite de l'irrigation	Un niveau d'eau de 10 cm au moins en permanence jusqu'à la fin du cycle		Une lame d'eau jusqu'au 8ème j, une lame d'eau, de 8 à 35ème j une hauteur d'eau de 3 à 4 cm renouvelée 2 x fois par semaine (évacuation pendant le sarclage et irrigation après 2 ou 3 j), puis 10 à 12 cm d'eau en permanence jusqu'à 15j avant la récolte		Irrigation 2 à 4 jours après le repiquage avec 2 cm d'eau le matin et à sec l'après midi,	
Rendements	T/ha	FMG/ha	T/ha	FMG/ha	T/ha	FMG/ha
Bien irrigué	2	1 085 000	3	1 725 000	6	3 855 000
Mal irrigué	1	85 000	2	725 000		
Non irrigué	0,9	0				
Mal drainé	-	-	-	-	-	-

Source: Rapport d'évaluation PPI/AFD

Annexe 6: La sécurité alimentaire et les problèmes nutritionnels dans les populations vulnérables

A. Situation nutritionnelle

1. Comme le souligne la Politique nationale de nutrition, les aspects nutritionnels constituent un problème particulièrement critique en matière de sécurité alimentaire à Madagascar. Ainsi, on considère que la malnutrition constitue un véritable problème de santé publique qui entrave le développement humain et handicape le développement socio-économique du pays. Les données de l'Enquête permanente auprès des ménages (EPM) permettent d'estimer que la proportion de la population qui consomme moins de 2 300 calories par jour était de 62 pour cent en 1999. La récente Enquête démographique et de santé (EDS 2003–2004)²¹⁵ conclut pour sa part que 45 pour cent des enfants de moins de trois ans souffrent d'un retard de croissance (malnutrition chronique) et 22 pour cent de malnutrition sévère. Par ailleurs, la malnutrition est estimée affecter 42 pour cent des femmes enceintes et allaitantes, ce qui conduit à la naissance et la croissance d'enfants eux-mêmes atteints de dénutrition²¹⁶ et fragiles. On estime ainsi que la malnutrition est associée à plus de 50 pour cent de la morbidité et de la mortalité des enfants de moins de 5 ans.²¹⁷

2. Par ailleurs, ces données recouvrent d'importantes variations géographiques, le milieu rural en général et plus particulièrement les provinces de Fianarantsoa et de Toliary étant les plus affectés par l'insécurité alimentaire et les déséquilibres nutritionnels. Ainsi, selon le MICS 2000, la malnutrition chronique atteint 55% de la population en milieu rural contre 45% en milieu urbain, et 54% dans la province de Fianarantsoa contre 41% dans celle de Mahajanga.²¹⁸ Toutefois, il ne faut pas négliger l'insécurité alimentaire en milieu urbain et périurbain et notamment dans les quartiers pauvres de la capitale où 100 000 personnes sont affectées par l'IAC (données SICIAV).

3. Enfin, les données disponibles montrent une stagnation, voire une aggravation, de la situation nutritionnelle. Entre les années 1990 et 2000, la prévalence de la malnutrition chronique des jeunes enfants ne s'est pratiquement pas améliorée. Quand à la malnutrition aiguë (émaciation), sa prévalence a presque triplé entre 1992 et 2003, en passant de 5% à 14%.

4. La malnutrition est liée aux carences énergétiques mais aussi aux larges déséquilibres de la ration alimentaire, qui privilégie les céréales et tubercules au détriment d'une diversification significative de l'alimentation, ce qui induit notamment des déficits en lipides, protéines²¹⁹ et un grave problème de carences en oligo-éléments (vitamine A, fer et fluor), même dans les zones où la disponibilité en calories est assurée.

²¹⁵ Source: Enquête Démographique et de Santé, 2003–2004, Institut National de la Statistique, Ministère de l'Économie, des Finances et du Budget, Madagascar, ORC Macro Calverton, Maryland, USA; Février 2005.

²¹⁶ Programme de pays, Madagascar, PAM, Rome, 11–14 octobre 2004.

²¹⁷ Qui reste très élevée à Madagascar bien que l'EDS 2003–2004 mette en évidence une tendance à la baisse (mortalité avant 5 ans estimée à 94 pour mille, au lieu de 163 pour mille lors de l'EDS–97 et de 159 pour mille lors de l'EDS–92).

²¹⁸ Enquête MICS 2000: Enquête par grappe à indicateurs multiples (*Multiple Indicator Cluster Survey*).

²¹⁹ Voir graphiques en appendice.

5. Les carences en oligo-éléments des jeunes enfants, des femmes enceintes et des jeunes mères pose un problème particulièrement aigu, en milieu rural et, dans une moindre proportion, en milieu urbain et ce pour la plupart des classes sociales. On estime ainsi que les carences en vitamine A, élément essentiel pour la croissance et le développement de l'enfant, touchent 42% des enfants et 29% des femmes en âge de procréer; et que la prévalence de l'anémie²²⁰ atteint 46% des femmes qui ont eu au moins un enfant au cours des cinq dernières années²²¹ et plus des deux tiers des enfants de moins de 5 ans.²²² Seules les carences en iode ont très significativement diminué (prévalence du goitre inférieure à 5 pour cent²²³), car environ 80% des ménages urbains et 68% des ménages ruraux consomment du sel iodé (EDS 2003–2004).

6. Les déficits en calories sont largement liés à la pauvreté et donc, en milieu rural, directement dépendantes du niveau d'accès aux terres cultivables et de l'enclavement. Les contraintes à une nutrition plus équilibrée ne sont pas d'ordre agronomique, ni technique mais tiennent avant tout aux habitudes alimentaires. Le potentiel agricole de Madagascar permettrait une très large progression en matière de diversification de l'alimentation. Mais cette progression implique un changement en profondeur des habitudes alimentaires et donc une politique très volontariste, d'information, de sensibilisation, d'éducation et d'accompagnement des changements alimentaires.

B. Politique et plan d'actions

7. L'amélioration de la situation nutritionnelle du pays fait partie des préoccupations majeures du Gouvernement, comme en atteste l'adoption d'une Politique nationale de nutrition (PNN) en avril 2004, et d'un Plan national d'action pour la nutrition 2005–2009 (PNAN), publié en avril 2005.

8. La PNN fixe des objectifs clairs et déclinés dans le temps:

- en **2005**: éliminer virtuellement les troubles dus à la carence en iode dans toute la population;
- d'ici **2010**: (i) éliminer virtuellement l'avitaminose A chez les enfants de moins de 5 ans; et (ii) réduire de moitié l'anémie ferriprive chez les enfants de moins de 5 ans, les enfants d'âge scolaire et chez les femmes enceintes;
- d'ici **2015**: (i) réduire de moitié la prévalence de l'insuffisance pondérale chez les enfants de moins de 5 ans; (ii) réduire de moitié la prévalence de la malnutrition aiguë chez les enfants de moins de 5 ans; (iii) réduire de trois-quarts la malnutrition aiguë sévère chez les enfants de moins de 5 ans; (iv) réduire de moitié la prévalence de l'insuffisance de poids à la naissance; et (v) augmenter le taux d'allaitement maternel exclusif jusqu'à 6 mois de 50 pour cent à 90 pour cent et maintenir le taux d'allaitement maternel jusqu'à 2 ans et au-delà à plus de 95 pour cent; (vi) réduire de moitié la proportion de la population victime de l'insécurité alimentaire.

²²⁰ Source: EDS, 2003–2004.

²²¹ 35 pour cent sous forme légère, 9 pour cent sous forme modérée et 3 pour cent sous forme sévère.

²²² 35 pour cent d'anémie légère, 31 pour cent d'anémie modérée et 3 pour cent d'anémie sévère.

²²³ Estimations de l'UNICEF et du Ministère de la santé malgache.

9. Pour atteindre ces objectifs, le PNAN propose 14 axes stratégiques pour la période 2005–2009: (i) promotion de l'allaitement maternel et de l'alimentation complémentaire; (ii) intervention de nutrition au niveau communautaire; (iii) lutte contre les carences en micronutriments (TDCI, avitaminose A et anémie ferriprive); (iv) intégration des interventions nutritionnelles aux soins de santé primaires; (v) prise en charge des enfants malnutris; (vi) amélioration de la sécurité alimentaire des ménages; (vii) intervention de nutrition scolaire; (viii) stratégie de communication; (ix) convergence des politiques de développement; (x) préparation à l'urgence et réponse aux urgences nutritionnelles; (xi) système national de surveillance alimentaire et nutritionnelle; (xii) développement de la capacité nationale; (xiii) élaboration et application des normes et législations relatives à la nutrition et l'alimentation; (xiv) problèmes émergents: maladies transmissibles et VIH–SIDA.

10. Certains des aspects cités sont exclusivement du ressort des services de santé et de protection sociale. Toutefois, ces aspects sont minoritaires: ainsi que le souligne la PNN, **la nutrition doit être considérée comme foncièrement multisectorielle** – le cloisonnement des interventions étant l'une des causes majeures du peu de progrès observé en matière de nutrition – et trouver sa place dans l'ensemble des programmes de développement socio-économique. La PNN a ainsi vocation à constituer « *un cadre d'intervention multisectorielle au niveau national avec une structure de coordination effective en vue d'assurer une meilleure synergie des interventions relatives à la nutrition* ». ²²⁴ L'agriculture, en particulier, a un rôle capital à jouer dans l'amélioration de la situation alimentaire et nutritionnelle du pays; elle devra contribuer à mettre en œuvre durablement certaines des stratégies du PNAN, en favorisant:

- l'**intensification** de la production agricole et de la productivité du travail agricole (stratégie 6);
- la **diversification** de la production, en faveur d'aliments permettant de combler les carences nutritionnelles (stratégies 2, 3 et 6 du PNAN);
- la production d'aliments de **compléments** adaptés aux enfants ²²⁵ (stratégies 1, 5 et 7);
- la préparation à l'**urgence** et la réponse aux urgences nutritionnelles (stratégie 10).

11. Par ailleurs, le fait même que la nutrition en général et les stratégies définies par le PNAN en particulier soient prises pleinement en compte dans le PANSa contribuera à réaliser la stratégie 9 du PNAN, en assurant la **convergence** des politiques de développement.

12. Ainsi que le souligne le PNAN, le MAEP aura également un rôle clé à jouer dans la consolidation des systèmes de **surveillance** alimentaire et nutritionnelle (stratégie 11) et en matière de **législation** et de normes alimentaires (stratégie 13).

13. Enfin, la **formation** systématique des agents de développement agricole aux bases de la nutrition contribuera à la stratégie 12 du PNAN (développement de la capacité nationale).

14. Le PNAN définit plus précisément le rôle du Service de sécurité alimentaire du MAEP comme suit:

²²⁴ Plan national d'action pour la nutrition 2005–2009, avril 2005.

²²⁵ Aliments adaptés aux enfants de moins de 2 ans et à l'approvisionnement des cantines scolaires.

« Le Service de sécurité alimentaire du MAEP aura un rôle plus appuyé à jouer dans la lutte contre la malnutrition que ce soit au niveau de l'orientation générale des politiques agricole/pêche/élevage ou au niveau des interventions de nutrition communautaire. Ce service doit avoir les compétences suivantes:

- faire l'analyse des conséquences nutritionnelles des politiques et programmes dans le domaine de la sécurité alimentaire et de l'agriculture/pêche/élevage et prendre les actions nécessaires;
- renforcer la synergie entre les actions du MAEP et les interventions de nutrition communautaire et scolaire;
- faire la collecte et l'analyse des données du MAEP relatives à la sécurité alimentaire des ménages, en collaboration avec l'UNSAN. »

15. Le PNAN souligne par ailleurs que la participation active d'autres ministères à la réalisation des objectifs de la PNN doit se jouer tant au niveau national que régional. A ce titre, les structures régionales et locales de développement agricole auront un rôle à jouer dans la mise en œuvre de la Politique nationale de nutrition en étroite collaboration avec les structures plus spécifiquement chargées de la nutrition. Au niveau central, la PNN et le PNAN ont ainsi défini des instances, rattachées à la Primature, qui auront pour fonction d'orienter et de coordonner les interventions dans le domaine de la nutrition. L'Office national de nutrition (ONN) assurera la coordination technique et le suivi de la mise en œuvre du PNAN 2005–2009, sous les orientations stratégiques du Conseil national de nutrition (CNN). Le PNAN prévoit également la mise en place d'une Unité nationale de surveillance alimentaire et nutritionnelle (UNSAN) qui constituera et analysera la banque de données de l'ONN. Ces différentes institutions doivent encore être opérationnalisées.

C. Programmes et projets

16. L'amélioration de la nutrition a fait l'objet de nombreuses interventions, dont le Projet de surveillance et éducation des écoles et des communautés en matière d'alimentation et de nutrition élargie (SEECALINE) cofinancé notamment par la Banque mondiale et le PAM et qui, avec 3 600 sites communautaires et 34 000 volontaires et agents communautaires, est le plus grand acteur dans le cadre de la nutrition à Madagascar. Certains des projets de nutrition sont arrivés à terme; toutefois de nombreux intervenants poursuivent des activités qui intègrent une composante nutritionnelle (CRS, ADRA, CARE, SantéNet/USAID, Agro-action allemande, etc.).

17. La démarche privilégiée par la plupart des intervenants est celle de la **nutrition communautaire** (sensibilisation des communautés en matière d'hygiène et de nutrition), même si les modalités de sa mise en œuvre varient d'un intervenant à l'autre. L'expérience de SEECALINE, mais aussi du programme de nutrition à assise communautaire de l'UNICEF constituent des références en la matière.

18. A l'image des autres volets du projet SEECALINE, les interventions en matière de nutrition se sont également concentrées sur: (i) la **nutrition scolaire**: organisation de cantines scolaires,²²⁶ soutenues en particulier par le PAM, dans le cadre du Programme de nutrition scolaire de SEECALINE; (ii) la réhabilitation des enfants hautement malnutris (programme

²²⁶ Dans les provinces du Sud, où l'insécurité est particulièrement aigüe, dans le cas du projet SEECALINE.

CRENI); (iii) la distribution de vivres dans les zones les plus fragiles en période de soudure, dans le cadre de programmes de type « vivres contre travail »; et (iv) les actions d'information et de communication.

19. Les Centres de récupération nutritionnelle intensive (CRENI) ont pour objet de traiter les cas de sévère malnutrition chez les enfants de 6 mois à 5 ans. Ces centres sont rattachés aux hôpitaux. Le coût de la réhabilitation par bénéficiaire est évidemment beaucoup plus élevé que le coût des programmes visant à la prévention. Ceci montre qu'une dépense faible de prévention dans les zones où la malnutrition est sévère peut, à l'avenir, éviter une dépense considérable de réhabilitation (la dépense est multipliée par un facteur allant de 60 à plus de 300).²²⁷

20. Les bilans réalisés soulignent que certaines actions, comme les interventions de nutrition communautaire et la lutte contre les carences en micronutriments, ont rencontré des succès notables dans les zones couvertes,²²⁸ que ces programmes sont bien ciblés, à la fois sur les zones géographiques où les populations sont les plus vulnérables (sud du pays en particulier) et sur les personnes qui sont les plus vulnérables, en particulier les femmes enceintes et qui allaitent et les enfants de 6 mois à trois ans. Ces programmes ont contribué au renforcement des capacités locales, y compris des ONG, qu'elles soient confessionnelles ou non, même si des efforts restent à réaliser en la matière (niveaux encore très inégaux des intervenants).

21. L'une des principales difficultés rencontrées par ces programmes a été toutefois l'approvisionnement fiable et régulier en vivres des régions enclavées. Par ailleurs, le manque d'efficacité et de synergie ainsi que la faible couverture de ces interventions n'ont pas permis une réduction tangible de la malnutrition au niveau national. Dans le cadre de la préparation du PNAN, de réels efforts ont donc été réalisés pour capitaliser les expériences passées et définir une approche améliorée et commune des activités de nutrition à base communautaire, à travers un processus d'harmonisation qui a abouti notamment à la définition d'un Programme national de nutrition communautaire (PNNC).

Tableau 1: Coût des programmes de nutrition²²⁹

Programme	Période	Coût (millions\$)	Bénéficiaires	Coût par bénéficiaire (\$EU)
SEECALINE (PNC)	2003	7,3	1 461 600	5,0
SEECALINE (PNS)	2003	1,7	2 540 347	0,7
UNICEF	2002	0,38	425 000	0,9
CRS	2001	1,3	103 000	12,7
CRS	2003	6,0	ND	ND
CRENI	2003	1,4	4 714	291,7
PAM (cantine)	2003	0,9	45 000	0,11

²²⁷ Source: Stratégie de gestion des risques et de protection sociale, Ministère de la population, de la protection sociale et des loisirs, Version provisoire, mai 2005.

²²⁸ On estime ainsi que les programmes SEECALINE ont eu pour effet une diminution de 10 à 30 pour cent de la malnutrition sur la population cible.

²²⁹ Source: Stratégie de gestion des risques et de protection sociale, Ministère de la population, de la protection sociale et des loisirs, Version provisoire, mai 2005.

22. En ce qui concerne l'articulation entre développement agricole et nutrition, des expériences intéressantes ont également été réalisées, même si leur diffusion reste jusqu'ici limitée. On peut notamment mentionner: (i) des programmes à objectif nutritionnel mettent l'accent sur la production alimentaire dans les zones rurales, comme c'est le cas du programme du Catholic Relief Services (CRS); (ii) l'intégration de composantes nutritionnelles dans des projets d'appui à l'amélioration de la sécurité alimentaire (cas du projet PASA mis en œuvre par l'ONG Agro-action allemande dans le district de Farafangana); (iii) la collaboration entre le projet SEECALINE et le programme PSSA au niveau national et sur certains sites pilotes; (iv) la structuration de filières pour la production locale et la diffusion durable d'aliments de compléments adaptés aux enfants et peu coûteux (projet NUTRIMAD, en collaboration avec l'AFDI).

Encadré 1: Un projet de sécurité alimentaire avec une composante nutritionnelle: cas du PISAF

Le Projet intégré de sécurité alimentaire dans la région de Farafangana (PISAF) est un exemple de projet associant une composante agricole et une composante nutritionnelle, en plus d'un appui au désenclavement et à l'hydraulique. Ce projet, d'une durée de 5 ans et d'un montant de 3,5 millions d'euros, est financé par la Commission européenne dans le cadre du PASA et mis en œuvre par l'ONG Agro-action allemande, depuis début 2002. Il est prévu de mesurer les résultats du projet à partir d'indicateurs nutritionnels.²³⁰

Le volet nutrition / hygiène du projet, qui intervient dans 25 villages, sur 7 communes, est marqué par:

- un souci d'**adaptation** au milieu et à la population cible, par l'identification, dans chaque village, des aliments à haute valeur nutritionnelle potentiellement accessibles au groupe cible²³¹ (aliments déjà disponibles localement ou faciles à cultiver et peu coûteux) et la conception, sur cette base, de recettes équilibrées et diversifiées,²³² et de compléments pour les enfants malnutris (utilisation de l'amarante);
- un souci de **pérennisation**, par l'articulation des activités agricoles et nutritionnelles: l'appui agricole aux associations de femmes est focalisé sur les cultures à haut potentiel nutritionnel: maraîchage et cultures de légumineuses, susceptibles de contribuer à la fois à l'amélioration de l'alimentation familiale et à l'augmentation des revenus;
- un travail en parallèle sur la nutrition et sur l'**utilisation** des aliments, à travers un appui au renforcement de l'hygiène familiale et villageoise (mise en place de comités villageois d'hygiène formés entre autres à la nutrition, promotion de « dina²³³ » sur l'hygiène, sensibilisation des femmes ...);
- des interventions en faveur d'une **meilleure valorisation des vivres VCT**²³⁴ (renforcement de l'accès des femmes à ces vivres), par l'adoption de plusieurs « dina » réglant la participation des femmes aux travaux des chantiers, l'utilisation des salaires perçus (interdiction de troquer le riz) ...
- une collaboration avec des partenaires clés en matière de nutrition (centres CRENI, PAM ...);
- une contribution au suivi de la situation alimentaire, à travers l'animation d'un observatoire du ROR.

La principale limite en matière de nutrition est le niveau de diffusion et d'adoption des innovations proposées, lié aux **difficultés d'accès** à certaines zones;²³⁵ à la nécessité d'un **encadrement très rapproché et durable** pour promouvoir à la fois l'adoption de nouvelles habitudes alimentaires, la diffusion de nouvelles cultures et

²³⁰ Le cadre logique prévoit qu'avant 2015: (i) la période de soudure soit maîtrisée; (ii) l'accès aux aliments pour les plus défavorisés soit assuré toute l'année; (iii) les maladies nutritionnelles chez les femmes enceintes et les enfants aient diminuées de plus de 50 pour cent.

²³¹ De nombreuses interventions ont diffusé des recettes à base de viande et de légumes, aliments achetés par les projets et peu ou pas accessibles pour les ménages pauvres ciblés.

²³² Ces recettes sont notamment vulgarisées au niveau des groupements de femmes et des comités d'hygiène. Les fiches de recettes élaborées et diffusées précisent le coût et le temps de préparation.

²³³ Règles définies et adoptées localement, selon des modalités traditionnelles.

²³⁴ Vivres issus des programmes « Vivres contre travail ».

²³⁵ Qui ont conduit notamment à ne travailler que sur un district au lieu de deux.

²³⁶ Les femmes rencontrées expliquent que le repas familial est réparti en deux assiettes: une pour le chef de famille et une pour la femme et les enfants. Si cela est effectivement une pratique répandue, cela pose un problème additionnel: la mère ne peut que peu ou pas vérifier la répartition entre enfants.

l'organisation des filières (approvisionnement en semences, écoulement d'une partie de la production) ...

Par ailleurs, certaines **pratiques traditionnelles** apparaissent particulièrement contraignantes en matière de nutrition, c'est en particulier le cas: (i) du fait que, dans la région, ce sont les hommes qui décident à la fois des dépenses du foyer et des plats consommés (ce qui implique que les hommes soient largement ciblés par les actions de sensibilisation); (ii) de l'habitude qui veut que la moitié de la ration familiale soit attribuée au père de famille;²³⁶ (iii) des difficultés d'accès au foncier des femmes chefs de foyer (mères célibataires, veuves, divorcées), qui sont souvent, dans cette région, dans une situation particulièrement critique en matière de sécurité alimentaire.

Enfin, les activités de réhabilitation des enfants hautement malnutris souffrent de difficultés liées aux ruptures d'approvisionnement en aliments adaptés (importés).

Encadré 2: Articuler programmes alimentaires et agricoles: collaboration SEECALINE/PSSA

Le Programme spécial pour la sécurité alimentaire (PSSA), appuyé par la FAO et mis en œuvre par le MAEP, et le Programme SEECALINE, supporté notamment par la Banque mondiale, ont collaboré pour identifier des activités simples en faveur d'une alimentation plus diversifiée, à travers l'amélioration de la production, de la transformation et de la conservation des produits agricoles à haute valeur nutritionnelle. Ces activités seront testées dans un cadre participatif et capitalisées dans des guides référentiels techniques destinés aux techniciens et agents de terrain: les *Guides référentiels pour l'agriculture et l'alimentation à Madagascar* (GRAAM). Ces guides, qui prennent la forme de 23 fiches techniques (sur les cultures de contre saison, cultures vivrières, petit élevage, pisciculture, arbres fruitiers ...) ont vocation à être utilisés dans le cadre de programmes de nutrition communautaire et de nutrition scolaire. Ils ont une large portée: puisqu'ils vont de la réalisation du diagnostic au niveau du Fivondroana à l'élaboration de recettes.

En mai 2005, ces guides sont en train d'être testés dans deux communes pilotes du district de Manjakandriana, où le niveau de malnutrition est très élevé. Une vingtaine d'agents du PSSA, de SEECALINE et du MADR ont été formés en tant que formateurs potentiels. Les agents formés ont commencé à réaliser des diagnostics afin de cibler les fiches techniques les plus appropriées à chaque site. La diffusion des messages correspondants sera assurée par le biais d'une approche de type « Champs-écoles ».

Par ailleurs, des propositions sont en train d'être préparées avec l'appui d'un nutritionniste de la FAO pour une extension potentielle de ce programme.

Encadré 3: Etendre durablement le recours à des aliments de compléments adaptés aux enfants: cas du Programme Nutrimal²³⁷

Plusieurs projets ont appuyé l'organisation de cantines scolaires et la distribution de compléments alimentaires destinés aux enfants en bas âge. Le cas du projet de recherche – action Nutrimal (Nutrition infantile à Madagascar), mis en œuvre par le GRET et l'IRD²³⁸ en lien avec un ensemble de partenaires, est particulièrement intéressant dans la mesure où ce projet:

- (i) propose une gamme de solutions adaptées à la situation nutritionnelle, aux pratiques alimentaires et aux niveaux de revenus des populations cibles: formules destinées à une production industrielle locale à moindre coût²³⁹ (farines infantiles), à une production ménagère ou à la restauration hors foyer dans le cadre de « restaurants pour bébés » implantés en milieu urbain, ou de cantines scolaires ...
- (ii) cherche à instituer des systèmes pérennes, pour la gestion des fonds (comités de gestion des cantines scolaires), l'approvisionnement en matières premières locales, la transformation et la distribution²⁴⁰ des aliments de complément en lien avec un programme d'éducation nutritionnelle rapproché;²⁴¹

²³⁷ Sources: GRET, IRD, Labasan, Rapport d'activité, avril 2005, Nutrition infantile à Madagascar, Nutrimal; Luc Arnaud, Chantal Goudeau (GRET) et entretien.

²³⁸ Nutrimal s'insère dans un programme également mis en œuvre du Vietnam et au Burkina Faso.

²³⁹ La farine infantile, produite localement, revient à 2 000 Ar par kg, contre 12 000 pour les farines importées et 10 000 pour les farines produites localement à partir de produits importés.

²⁴⁰ Les systèmes de distribution proposés tiennent compte du temps et des ressources monétaires dont disposent les mères. Ils s'intègrent le mieux possible dans les systèmes existants (distribution des farines

- (iii) met en place un système de recouvrement des coûts (qui atteint actuellement 100% du coût de revient des farines pour bébés et 100% des coûts de distribution dans le cas des cantines scolaires);
- (iv) se focalise sur la prévention, en ciblant l'entière d'une classe d'âge pour un groupe social à risque et pas seulement les enfants qui sont déjà en situation de malnutrition grave;
- (v) met en place un système de suivi précis de la situation nutritionnelle dans les zones cibles (en lien avec des instituts de recherche).

L'expérience de Nutrimad montre, entre autres, que: (i) les moyens financiers ne sont pas les seules causes d'une alimentation infantile inadaptée y compris dans les quartiers les plus pauvres (la méconnaissance en matière de nutrition et les traditions culinaires jouant un rôle clé); (ii) on peut produire à Madagascar des farines nutritionnelles de qualité à moindre coût; (iii) l'éducation nutritionnelle rapprochée, intégrée à des systèmes de distribution de proximité (restaurants pour bébés), a un impact significatif sur les pratiques nutritionnelles en milieu urbain, même dans des quartiers très défavorisés.²⁴² Cette activité fait ses preuves et mériterait sans doute d'être étendue, en milieu urbain et périurbain.

L'expérience réalisée en milieu rural, moins avancée, reste quant à elle à approfondir.

Dans le cadre du programme Nutrimad, l'articulation entre agriculture et nutrition se fait à travers l'approvisionnement en matières premières locales des unités de transformation qui produisent les farines infantiles. Cet approvisionnement, notamment en soja, se fait dans le cadre de filières organisées dont la mise en place a été appuyée par l'AFDI. Des contrats ont été conclus entre organisations de producteurs et structures de transformation. Dans ce cadre, et à une échelle encore réduite, l'approvisionnement ne constitue pas pour l'instant une contrainte.

D. Propositions pour une contribution du PANSa à l'amélioration de la nutrition

23. **Principes.** Les axes d'intervention proposés dans le cadre du PANSa en matière de nutrition devront **s'intégrer dans le contexte du PNAN** et contribuer à le mettre en œuvre. Par ailleurs, les leçons des expériences antérieures et les analyses réalisées sur le terrain conduisent à recommander de suivre les principes suivants:

- promouvoir parallèlement l'augmentation de la demande (éducation nutritionnelle) et de l'offre (formation agricole, diffusion de productions à haute valeur nutritionnelle);
- favoriser la prévention des carences nutritionnelles par l'amélioration de la nutrition dans les familles et en milieu scolaire, afin de limiter l'aide d'urgence (récupération des enfants malnutris);
- prévoir des solutions locales, adaptées et autonomes au niveau opérationnel;
- passer par les enfants pour induire un changement des habitudes alimentaires (notamment en incluant l'éducation nutritionnelle dans le cursus scolaire).

24. Ainsi que mentionné plus spécifiquement dans les paragraphes B.10 à B.14, l'agriculture (au sens large) a un rôle spécifique à jouer dans le cadre de la mise en œuvre du PNAN. Certains des aspects cités seront explicités dans d'autres parties du document de PANSa,

par les commerçants locaux en milieu rural), tout en introduisant, au besoin, des innovations comme la création de 18 restaurants pour bébés, ou *hotely Jazakely*, dans des quartiers particulièrement pauvres d'Antananarivo (11), de Tamatave (3), de Fianarantsoa (2) et d'Antsirabé (2).

²⁴¹ Visites individuelles à domicile avant chacun des stades clés de l'alimentation infantile.

²⁴² 80% des enfants de moins de 24 mois des quartiers cibles ont fréquenté le restaurant pour bébés au moins une fois et 8,6% des enfants viennent quotidiennement.

il s'agit notamment de: (i) la consolidation des systèmes de **surveillance** alimentaire et nutritionnelle; (ii) la préparation à l'**urgence** et la réponse aux urgences nutritionnelles; (iii) l'intensification de la production et de la productivité.

25. La formation des agents de développement agricole à certains éléments clés de la nutrition sera prise en compte dans les recommandations sur le renforcement des services agricoles.

26. Deux aspects seulement feront donc l'objet d'approfondissements ci-dessous, il s'agit de la contribution de l'agriculture à:

- la diversification de l'alimentation, en faveur d'aliments permettant de combler les carences nutritionnelles;
- la production d'aliments de compléments adaptés aux enfants.²⁴³

Favoriser la diversification de l'alimentation, en faveur d'aliments permettant de combler et de prévenir les carences nutritionnelles

27. La diversification de l'alimentation, en faveur d'aliments permettant de combler les carences nutritionnelles passe à la fois par une augmentation de la demande pour des aliments plus diversifiés et plus riches (éducation nutritionnelle) et par une augmentation de l'offre (développement agricole). En parallèle avec l'augmentation de la demande, les IPP²⁴⁴ agricoles devraient favoriser l'augmentation de l'offre en appuyant le développement de productions à fort « contenu nutritionnel » comme les légumes, les fruits, les élevages à cycle court, légumineuses, etc.

28. **Diagnostic des besoins et des potentialités locales.** Comme l'ont montré les trois expériences présentées en encadré, toute intervention dans le domaine de la nutrition doit s'appuyer sur un diagnostic des potentialités locales. Ce diagnostic devra notamment permettre d'identifier:

- les principales caractéristiques des pratiques alimentaires locales (en particulier pour l'alimentation des enfants);
- les principaux déficits qu'elles induisent;
- les aliments disponibles localement ou qui pourraient facilement être produits localement et qui seraient susceptibles de s'intégrer aux habitudes alimentaires locales – sous la forme de recettes simples – et d'améliorer la situation nutritionnelle;²⁴⁵
- les systèmes susceptibles de favoriser la production de ces aliments et de les rendre accessibles au plus grand nombre de personnes cibles (production familiale, production et distribution de farines ...).

²⁴³ Aliments adaptés aux enfants de moins de 2 ans et à l'approvisionnement des cantines scolaires.

²⁴⁴ Interventions, projets, programmes.

²⁴⁵ Etant donné le très faible niveau de monétarisation en milieu rural, l'amélioration de la nutrition passe par une identification des ressources alimentaires / nutritionnelles locales susceptibles d'être mieux valorisées.

29. Ce diagnostic devrait être réalisé conjointement par des spécialistes de la nutrition et de l'agriculture, si possible par les structures locales chargées de l'appui au développement agricole et à la nutrition elles-mêmes, ou en lien avec elles. Des instruments très simples devraient être mis à disposition des agents locaux pour réaliser ces diagnostics, par exemple à l'échelle de districts. Une capitalisation des expériences antérieures (notamment les expériences mentionnées en encadré) pourrait servir de base à l'élaboration de ces outils.

30. **Jardins scolaires.** Le PNAN prévoit la réalisation de campagnes systématiques de sensibilisation et d'éducation nutritionnelle, à travers tous les médias, au niveau national et régional ainsi que par le biais de dispositifs communautaires, au niveau local. Des campagnes d'information nationales, régionales et locales sur les bienfaits d'une diversification des régimes alimentaires sont en effet nécessaires.

31. Aux activités de sensibilisation et d'information déjà prévues pourraient utilement s'ajouter des actions plus pratiques, articulées autour de la formation à la production et l'utilisation d'aliments à haute valeur nutritionnelle. Les enfants étant à la fois le groupe le plus sensible à l'insécurité alimentaire et le plus apte à recevoir des formations et à en tirer profit, il serait souhaitable de mettre en place, dans les districts intéressés, des programmes de jardins scolaires. A long terme, l'éducation et la formation des enfants est certainement une solution majeure pour diversifier et améliorer les régimes alimentaires au niveau des ménages.

32. Les programmes de formation associeraient systématiquement des aspects agricoles et nutritionnels. Ainsi, les enseignants recevraient une double formation et des outils pour organiser des formations/animations intégrant ces deux aspects. Il s'agit avant tout d'un outil pédagogique mais le rôle des fruits et légumes dans l'alimentation pourrait, en particulier, constituer un thème de première importance. Les IPP devraient assurer en même temps une formation rapprochée des parents (y compris les hommes) et des enfants quant à l'intérêt de certains aliments et préparations culinaires pour combattre les carences les plus répandues (protides, lipides, vitamine A, fer, fluor, ...).

33. Les jardins scolaires pourraient intéresser les élèves du primaire, mais aussi les élèves des collèges (au moins en début de cursus). De nouveaux thèmes pourraient être progressivement introduits, comme l'approvisionnement en intrants, la commercialisation groupée. Des exemples liés au jardin pourraient être choisis comme bases d'exercices (calculs ...). Un lien pourrait également être fait entre les écoles ou collèges et les fermes de formation aux techniques agricoles, les sites de recherche en milieu paysan (visites, exposés ...); etc.

34. Le ciblage des productions vulgarisées devra tenir compte du résultat du diagnostic, afin de s'assurer que le jardin scolaire constitue bien un modèle reproductible et valorisable localement. En effet, si le jardin scolaire peut être un élément important en matière d'éducation, il est indispensable que les cultures à haute valeur nutritionnelle n'y soient pas cantonnées mais aient vocation à s'étendre dans les villages. Les cultures de légumes ou de fruits pourraient en particulier trouver leur place dans **les jardins potagers et vergers situés aux abords des maisons**, susceptibles de bénéficier d'une fumure, d'un arrosage et de soins privilégiés.

35. Les enfants pourraient être incités à reproduire chez eux certaines des activités effectuées à l'école (sans que cela ne constitue toutefois une charge de travail trop importante: cas des « micro-jardins ») et les jardins scolaires pourraient aussi servir de cadre de formation

nutritionnelle et agricole des adultes, par le biais des associations de parents d'élèves.²⁴⁶ Les associations de parents pourraient être impliquées à certaines étapes clés de la culture (qui feraient l'objet de formations). Le programme pourrait prévoir des animations pour les mères de famille autour des questions de maraîchage et de nutrition; des opérations de sensibilisation en direction des hommes ...

36. **Autres sites clés, autres approches.** Les jardins scolaires peuvent constituer un très bon point de départ pour la promotion de productions à haute valeur nutritionnelle. Mais celle-ci peut également s'articuler autour d'autres sites.

37. Les **centres CRENI/CRENA**²⁴⁷ et les systèmes de types « **Champs-écoles** » (promus notamment dans le cadre de la collaboration PSSA- SEECALINE) pourraient sans doute également constituer de bons points d'ancrage. Les animations – intégrant agriculture et nutrition – porteraient sur au moins 3 thèmes prioritaires:

- amélioration/diversification/extension des jardins proches des maisons: diversification des cultures de légumes à proximité des habitations, en faveur de légumes à haute valeur nutritionnelle, étalement de la production à travers une diversification des variétés (de fruits et légumes), valorisation de la fumure organique et des déchets ménagers ...;
- promotion de la culture de légumineuses en rotation avec les céréales, notamment à travers des systèmes de culture en semis direct;
- promotion du petit élevage et de la pisciculture.

38. Parmi les aliments à haute valeur nutritionnelle, on attribuera en particulier une place importante aux aliments riches en vitamine A. En effet, chez les populations où l'avitaminose A est endémique (ce qui est le cas à Madagascar), on peut anticiper une diminution de 23 à 34 pour cent de la mortalité si l'apport de vitamine A est augmenté.²⁴⁸ Il a été démontré, par ailleurs, que la vitamine A préformée dans les aliments d'origine animale et le bêta carotène dans les aliments d'origine végétale amélioreraient l'état vitaminique A.

39. Afin d'être durables et d'avoir un impact significatif, ces activités devront viser à la fois la **commercialisation** et l'amélioration de la **nutrition familiale** (ce qui nécessitera certainement des appuis spécifiques, notamment en matière de commercialisation et d'organisation durable de l'approvisionnement en intrants). En effet, les productions à but purement alimentaire ne sont pas toujours à même de justifier, pour les producteurs, une activité supplémentaire dans un calendrier de production déjà très chargé. Par ailleurs, en l'absence

²⁴⁶ On constate en effet que les associations de parents d'élèves sont des entités organisées, capables de fédérer et de mobiliser les villages. Par ailleurs, il semble que toutes les familles qui en ont les moyens considèrent l'éducation de leurs enfants comme une priorité majeure, à laquelle ils consacrent une proportion très significative de leur budget. Des actions de sensibilisation insistant sur le lien entre nutrition et résultats scolaires pourraient donc être particulièrement fructueuses.

²⁴⁷ On peut notamment imaginer que les centres de réhabilitation nutritionnelle aient aussi leurs jardins et que les parents reçoivent une éducation à la nutrition, à la production et à la préparation d'aliments à haute valeur nutritionnelle autour de ces jardins.

²⁴⁸ Source: Le paquet minimum d'activités/nutrition *Improving child health through nutrition: The nutrition Minimum Package*, Tina Sanghvi, John Murray – Arlington, Va.: BASICS, 1997.

d'éducation nutritionnelle, une production commerciale à haute valeur nutritive peut être développée sans que la famille n'en profite. Il est donc capital de lier ces deux aspects.

40. Ce type d'activité pourrait viser en particulier les **milieux urbains et périurbains**, où le développement des activités maraîchères et horticoles offre des perspectives intéressantes à la fois pour l'amélioration de l'alimentation et l'augmentation des revenus des populations suburbaines en situation précaire.

41. Un suivi rapproché et une capitalisation des expériences en cours mais également des expériences réalisées dans d'autres pays (développement et valorisation des jardins vergers proches des maisons dans le cadre d'une approche à la fois commerciale et nutritionnelle ...), devrait permettre d'identifier relativement rapidement les approches et points d'ancrages les plus adaptés aux populations cibles.

42. **Dispositif d'appui.** Les programmes de jardins scolaires et autres animations associant agriculture et nutrition pourraient être coordonnés à l'échelle du district. Dans les zones où ces activités seraient identifiées comme prioritaires, un agent du Centre de services agricoles (CSA) pourrait se concentrer plus précisément sur ce thème. Il travaillerait alors étroitement en lien avec les services plus spécifiquement chargés de l'éducation nutritionnelle et de la réhabilitation nutritionnelle.

43. Les activités s'appuieraient largement sur les ressources locales: enseignants, associations de parents d'élèves, sites de nutrition communautaire, « champs-écoles » ...Elles pourraient être associées à des interventions dans le domaine de l'hygiène et de l'eau potable. En effet, il convient de rappeler qu'une alimentation plus équilibrée ne s'avèrera réellement profitable que si la situation sanitaire s'améliore. L'accès à l'eau potable et à l'assainissement, qui reste très limité à Madagascar en particulier en milieu rural,²⁴⁹ constitue une des clés pour une meilleure « utilisation » des aliments.

Favoriser une large utilisation d'aliments de compléments adaptés aux enfants

44. Un autre aspect des programmes nutritionnels dans lequel l'agriculture à un rôle capital à jouer est la production et la diffusion d'aliments de compléments adaptés aux enfants, aux pratiques locales et aux niveaux de vie, qu'il s'agisse d'améliorer l'alimentation des bébés (6 – 24 mois) ou d'approvisionner les cantines scolaires.

45. Le type d'aliment de complément et le mode de préparation et de distribution à promouvoir dépendent bien sûr du contexte, mais on peut déjà souligner l'intérêt des farines de qualité à moindre coût (voir encadré) pour limiter l'insécurité alimentaire des enfants en milieu urbain.

46. La promotion des aliments de complément et l'organisation de leur diffusion sont essentiellement du ressort des agents chargés des programmes de nutrition. Toutefois, les agents des services agricoles peuvent intervenir de manière privilégiée dans l'identification des aliments

²⁴⁹ Ainsi, la récente EDS 2003–2004 conclut qu'au niveau national, 35 % des ménages seulement ont accès à de l'eau salubre; la proportion étant de 74 % en milieu urbain contre 23 % en milieu rural. En ce qui concerne la disponibilité d'installations sanitaires, près de la moitié des ménages (49 %) utilisent les fosses perdues et plus de deux ménages sur cinq ne possèdent pas de toilettes du tout (45 %).

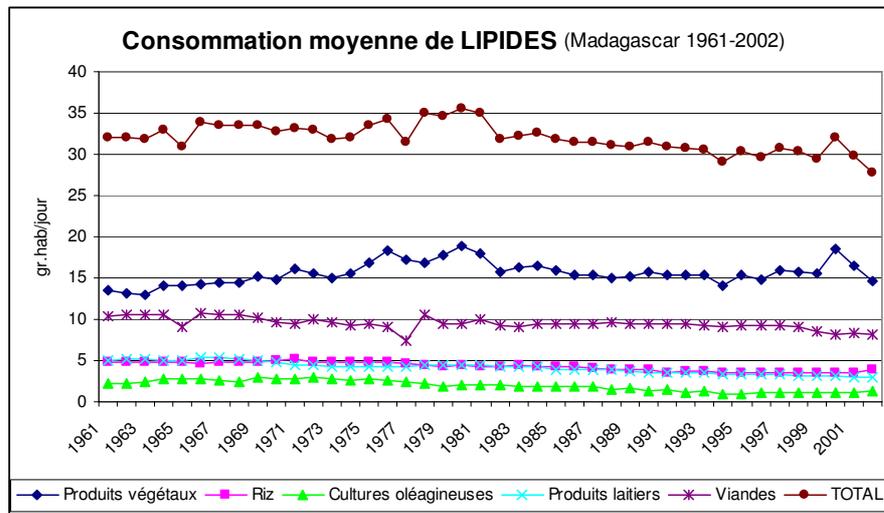
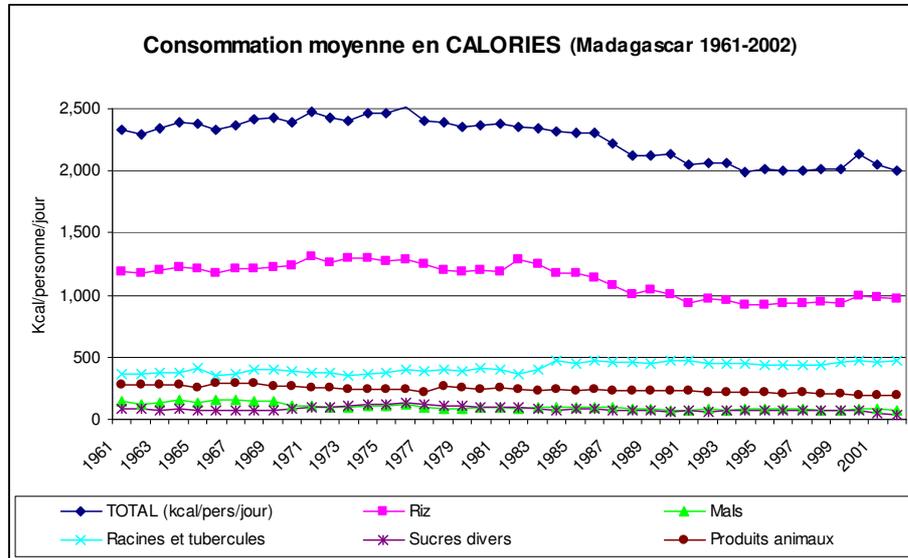
susceptibles d'être utilisés et dans l'organisation des filières d'approvisionnement en matières premières, qu'il s'agisse de filières assez vastes, destinées à approvisionner le marché urbain, ou de filières de plus petite envergure adaptées au milieu rural et en particulier aux zones enclavées ou à l'approvisionnement des cantines scolaires.

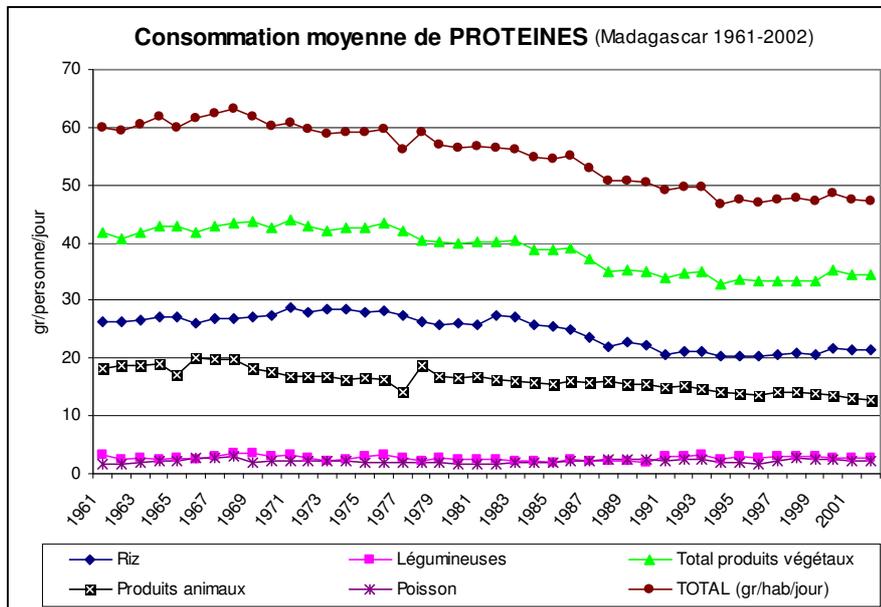
47. La principale contribution des projets de développement agricole et économique devrait être de permettre aux producteurs de s'organiser pour répondre à la demande générée par les programmes d'éducation nutritionnelle: appui à l'identification d'opportunités commerciales; mise en contact des producteurs avec les acheteurs potentiels (unités de transformation); appui à la contractualisation; formation/ sensibilisation à l'organisation des producteurs et au respect des contrats ... Dans ce cadre, les expériences d'appui au développement des cultures commerciales et à la contractualisation pourront en particulier être valorisées (mise en place de « Contrats de performance », etc.). Les programmes de développement agricoles et économiques pourront aussi appuyer l'installation pérenne d'unités de transformation gérées par des privés.

48. Notons enfin que l'extension de ce type de programme pourrait être largement favorisée par la **suppression de la TVA** sur les farines destinées aux enfants, ce qui témoignerait d'une volonté politique affirmée en faveur d'une alimentation plus équilibrée des enfants;²⁵⁰ et la mise en place de **programmes de formation spécialisés** en matière de nutrition, au niveau des techniciens, comme au niveau universitaire.

²⁵⁰ Sur les farines dont la production et la distribution à prix coûtant dans les quartiers défavorisés sont promues par de Nutrimad, par exemple, la TVA compte pour 13% des coûts de revient totaux.

Appendice: Evolution des consommations moyennes





Annexe 7: La stabilité des approvisionnements et la gestion des crises

A. Principaux facteurs de crises

1. On distingue deux types principaux de crises susceptibles d'affecter la sécurité alimentaire: les crises collectives, qui touchent une communauté, une région, voire le pays dans son ensemble, et les crises individuelles ou familiales, qui affectent plus particulièrement les familles vulnérables, que ces crises soient récurrentes (périodes de soudure) ou exceptionnelles (maladies, décès ...).

2. **Crises collectives.** Parmi les principales de crises collectives ayant un impact sur la sécurité alimentaire à Madagascar, on distingue celles qui affectent la production: phénomènes climatiques, invasions acridiennes ... et les phénomènes économiques qui affectent le pouvoir d'achat: inflation supérieure au niveau d'augmentation des revenus, augmentation particulièrement élevée du coût d'un ou plusieurs aliments de base ... Le premier type de crise compromet en premier lieu la sécurité alimentaire des producteurs ruraux, qui autoconsomment largement leur production. Le second type de crise affecte d'abord les ménages urbains, mais également un très grand nombre de ménages ruraux qui achètent des aliments en période de soudure. Enfin, les deux types de crises peuvent être liés puisque des crises climatiques significatives peuvent influencer sur le niveau des prix au niveau national, comme l'a prouvé la crise des prix du riz survenue à la fin de l'année 2004.²⁵¹

3. Les crises climatiques, leur emprise et leur impact sont enregistrés depuis 1968 dans la base de données du *Center for Research on the Epidemiology of Disasters*,²⁵² qui a recensé 44 catastrophes naturelles majeures (hors épidémies humaines) au cours des 37 dernières années (1968–2005), dont 32 cyclones, 6 sécheresses, 4 inondations, 1 famine et 1 attaque d'insectes majeure. Ces crises ont affecté en moyenne plus de 300 000 personnes par an et causé en moyenne 49 décès par an. Parmi les 10 crises ayant affecté le plus grand nombre de personnes – c'est-à-dire plus de 500 000 personnes chacune – on recense 7 cyclones (dont 3 depuis l'an 2000) et 3 sécheresses (dont 1 depuis l'an 2000). Les principales régions affectées sont: l'Est du pays, touché à 24 reprises (dont 18 cyclones, 3 inondations et 3 sécheresses) et le Sud du pays, touché à 16 reprises (6 sécheresses, 7 cyclones, une inondation, une famine et une attaque de criquets particulièrement importante).²⁵³

	Nombre de:				Total (cumulatif)	
	Evènements	Tués	Blessés	Sans abris	Personnes affectées	Domage '000 \$EU
Sécheresse	6				3 147 790	0
Famine	2	200	0	0	400 000	0
Inondation	4	41	0	3 582	130 293	150 000
Attaque d'insectes	1	0	0	0	0	3 500
Cyclones	32	1 986	3 136	710 608	8 018 284	1 613 101

Source: EM-DAT: Données Internationales sur les Cataclysmes OFDA/CRED, Université Catholique de Louvain, Bruxelles.

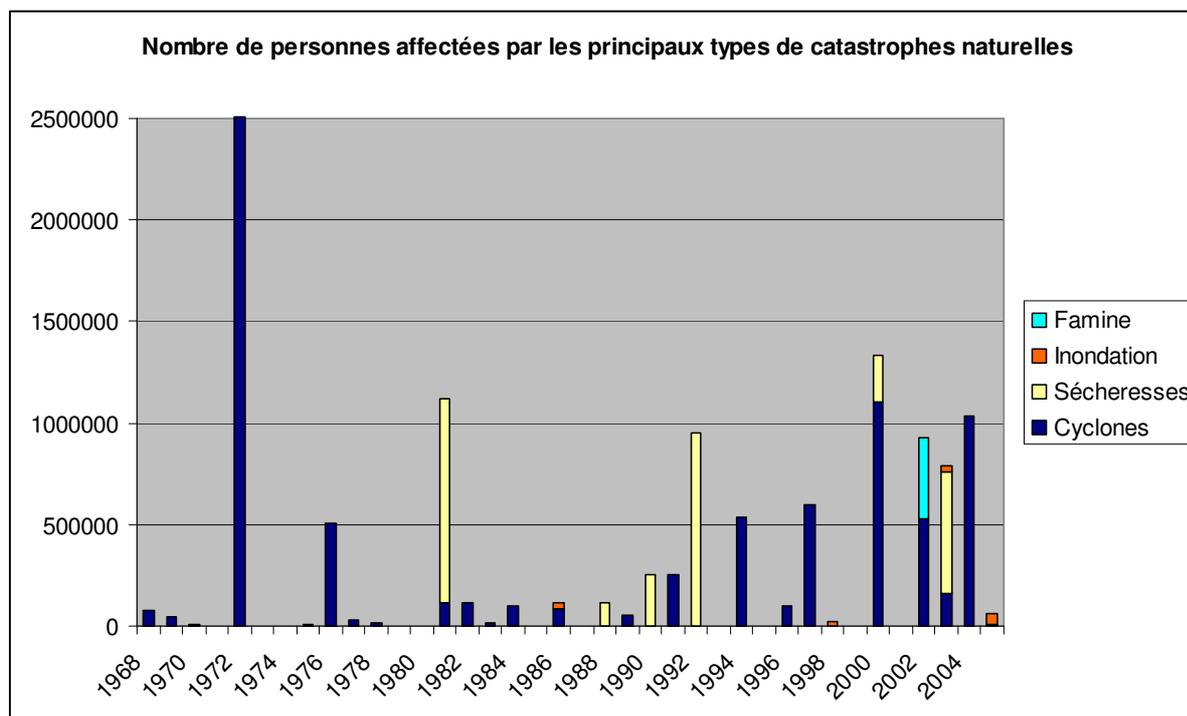
²⁵¹ Sans que cela est bien sûr constitué le seul facteur (augmentation concomitante des prix du riz sur le marché international, dépréciation du Franc malgache...).

²⁵² EM-DAT: Données Internationales sur les Cataclysmes OFDA/CRED, Université Catholique de Louvain, Bruxelles, Belgique.

²⁵³ Certains des événements recensés ont touchés plusieurs zones du pays.

Année	Nature de la crise	Nom	Lieux affectés	Morts	Pers. affectées
1972	Cyclone	Eugenie	Centre	91	2 510 056
1981	Sécheresse		Toliary, Tolagnaro	0	1 000 000
2004	Cyclone	Galifo	Antalaha, Maroantsetra, Mampikoni, Ambilobe, Andapa, Ambajana, Antsohihy, Andanalava, Mahajanga, Vatmandry, Sambava, Vohémar, Andava, Bealanana, Morondava, Morombé	363	988 139
1992	Sécheresse		Sud	0	950 000
2000	Cyclone	Eline, Gloria	Marolambo, Antanambao, Manampotsy, Mahanoro, Vatmandry, Ambositra, Brickaville, Antananarivo, Avaradrano, Ambatolampy, Antsirabell, Andramasina, Manjakandriana, Antanifotsy, Antalaha, Sambava, Andapa, Vohemar, Morondava, Belo, Mahabo, Morombe, Maroantset	130	736 937
1997	Cyclone	Gretelle	Vangaidrano, Vohipeno, Farangana, Vondrozo, Midongy, Befotaka	140	600 000
2003	Sécheresse		Sud	0	600 000
1994	Cyclone	Daisy, Geralda	(1) Vatmandry, Anosibe, An'Ala, Fandriana, Ambatofinandrahana, Beroroha, Ankazoabo, Toliara II, Ampaniy, Beloha, (2) Toamisina, Brickaville, Moramanga, Fenoarivo Be, Tsiroanomandity, Miandrivazo, Belo, Tsiribinina	200	540 043
2002	Cyclone	Kesiny	Antsiranana II, Ambilobe, Nosy Be, Vohemar (province d'Antsiranana), Fenerive Est, Maroantsetra, Toamisina (province de Toamasina)	20	526 200
1976	Cyclone		Nord	16	508 876

Source: EM-DAT: Données Internationales sur les Cataclysmes OFDA/CRED, Université Catholique de Louvain, Bruxelles.



Source: EM-DAT: Données Internationales sur les Cataclysmes OFDA/CRED, Université Catholique de Louvain, Bruxelles

4. Crises individuelles ou familiales. Les crises qui ne sont pas liées à des catastrophes naturelles sont en premier lieu les périodes de soudure qui affectent régulièrement les familles vulnérables en milieu rural, c'est-à-dire en premier lieu les familles qui ont peu ou pas accès à des terres cultivables de qualité. Les enquêtes réalisées notamment dans le cadre du programme SEECALINE et de l'enquête ILO sur les communes, reprise par le programme SICIIV mettent ainsi en évidence le caractère très saisonnier de la malnutrition, qui sévit en particulier de manière chronique sur la Côte Est, densément peuplée et très fortement soumise aux aléas climatiques (cyclones, inondations ...). Le Sud, soumis à de graves crises en période de sécheresse apparaît par contre relativement préservé en année normale si l'on en croit les enquêtes déclaratives du rapport SICIIV.

5. Les familles peuvent également être affectées par des crises ponctuelles qui leur sont spécifiques: maladies ou de décès par exemple.

B. Principales stratégies paysannes de prévention des crises

6. La première stratégie de prévention des crises alimentaires au niveau des familles paysannes est bien entendu le stockage des denrées de base (céréales, tubercules, légumineuses). Toutefois, diverses raisons limitent le stockage des familles les plus vulnérables. Parce qu'ils ont besoin de faire des dépenses monétaires, parce qu'ils sont endettés et doivent rembourser à la récolte, ou parce que la récolte coïncide avec des périodes de fêtes, de nombreux ménages, pourtant tout juste en situation d'autosuffisance ou même déficitaires, sont amenés à vendre une partie de leur production à la récolte, ce qui les contraint à racheter des vivres de base et notamment du riz en période de soudure à des prix bien plus élevés. Quelques programmes de micro-finace appuient le stockage (greniers) villageois, notamment pour la sécurité alimentaire, éventuellement avec l'aide de bailleurs de fonds. Mais ces programmes restent limités.

7. En dehors des systèmes traditionnels liés aux funérailles, les systèmes de contributions solidaires ou associations locales d'épargne informelles sont peu fréquents en milieu rural à Madagascar. Seul un cinquième des communes comporterait des associations d'épargne de quelque nature qu'elles soient. Par contre, les systèmes de solidarité consistant à échanger du travail sont assez répandus.

8. L'investissement en bétail, qui représente 41% des actifs des ménages ruraux, est également une forme répandue de prévention des crises, puisque le bétail constitue un capital qui peut facilement être mobilisé en cas de besoin, tout en restant productif.

9. Enfin, la diversification des revenus constitue également une stratégie de prévention des crises. On estime notamment que 43% des revenus monétaires des ménages ruraux proviennent du travail en dehors de l'exploitation (de 64% dans la province d'Antananarivo à 20% dans celle d'Antsiranana); et que plus du tiers des ménages ruraux a au moins un membre qui travaille en dehors de l'exploitation.

C. Principales stratégies paysannes de gestion des crises

10. En cas de crises, récurrentes ou exceptionnelles, les familles font graduellement appel à 3 niveaux de réaction: elles commencent par se priver en modifiant voire réduisant leur alimentation; puis elles cherchent des ressources complémentaires en faisant appel à l'aide de leurs proches, en s'endettant ou cherchant du travail salarié ou, enfin, en effectuant des prélèvements anticipés sur les futures récoltes; les familles touchées par des crises plus

importantes entrent ensuite dans un processus d'appauvrissement durable en vendant des biens qui constituent parfois leurs seuls moyens de production (terre, bétail de trait ...); enfin, certains jeunes gens sans emploi et certaines familles n'ont d'autres alternatives que de migrer à la recherche d'emplois urbains ou de terres cultivables.

11. **Privations.** Ainsi que l'ont montré très clairement les enquêtes du réseau ROR et les entretiens de la mission sur le terrain, les périodes de soudures conduisent les familles à:

- modifier leur alimentation, au profit de denrées de base moins prisées que celles qu'elles consomment habituellement (substitution du manioc au riz, par exemple); lorsqu'elle se fait à niveau de calories constant, ce qui est souvent le cas au moins dans un premier temps, la privation est alors plutôt d'ordre psychologique que d'ordre nutritionnel; le manioc joue un rôle particulièrement important dans ce cadre, en particulier pour les populations vulnérables, ainsi que le mettent en évidence les enquêtes du réseau ROR et le document présenté dans l'Encadré 1 ci-dessous;
- réduire la ration calorique consommée, et réduire la consommation de produits riches en protéines (viandes, poissons ...), qui doivent généralement être achetés (les ressources monétaires sont consacrées à l'achat de produits de base et notamment de riz);
- recourir à des produits de cueillette (fruit de jacquier, fruit à pain, tubercules sauvages); dont la valeur nutritionnelle laisse parfois à désirer, comme c'est le cas de certains tubercules dont seule une longue et fastidieuse préparation permet de réduire la toxicité.

12. Dans certaines régions particulièrement denses, notamment sur la Cote Sud-Est, la situation devient particulièrement difficile en période de soudure pour les ménages vulnérables et certains documents mentionnent que même les tubercules sauvages tendent à être appropriés par les ménages qui possèdent les terres sur lesquels ils poussent et que certains ménages essaieraient de les domestiquer.

Encadré 1: La filière manioc: amortisseur oublié des vulnérables²⁵⁴

Le manioc est la deuxième plus importante source de calories après le riz, représentant près de 14% de la consommation calorique malgache; il constitue un appui considérable pour les ménages, les régions et les saisons vulnérables. Dans le Sud, le manioc constitue ainsi plus de 25% des calories consommées.

En dépit de son importance pour la sécurité alimentaire des ménages et régions vulnérables, en particulier en période de soudure, le fonctionnement du marché du manioc à Madagascar est peu compris, souvent oublié et fréquemment mal apprécié. Le manioc sec transite pourtant sur de longues distances à Madagascar. En cas de sécheresse, les flux commerciaux se réorientent de façon notable vers le Sud et les autres régions où le stress nutritionnel est le plus élevé et contribuent ainsi à l'atténuation des crises.

La contribution du manioc à la sécurité alimentaire des ménages vulnérables pourrait être élargie par l'expansion continue et l'amélioration des techniques de production agricole, des installations pour le séchage du manioc frais et de l'infrastructure pour le transport dans certaines régions productrices. Etant donné la présente structure de la consommation alimentaire, toute intervention future dans le marché du manioc bénéficiera certainement aux ménages et aux régions malgaches les plus vulnérables.

²⁵⁴ Extrait du document: *La filière manioc: amortisseur oublié des vulnérables*, Benoît Dostie, Josée Randriamamonjy, Lala Rabenasolo, novembre 1999.

13. **Recours au salariat, aux transferts et à l'emprunt...** La deuxième stratégie des ménages en situation de crise alimentaire est de faire appel à des ménages plus favorisés, soit en bénéficiant de transferts – venant en général de la famille proche –, soit en recourant à l'emprunt, dans des conditions souvent très défavorables qui peuvent conduire à une spirale d'endettement dont il est difficile de s'extraire (emprunt en riz, remboursé à au moins 200% à la récolte, soit plus de 100% d'intérêt sur quelques semaines ou quelques mois), soit, enfin, en s'employant comme salarié agricole, souvent au détriment du temps consacré à leurs propres cultures, ou en répondant aux appels à « l'entraide » en échange d'un bon repas. Les exploitants agricoles les plus aisés s'arrangent pour obtenir de la main d'œuvre pendant la période des récoltes en faisant des avances en argent pendant la période de soudure. En échange, les travailleurs rendent leurs services à un taux en dessous du marché.

14. Dans une certaine mesure, les familles en situation de soudure ont également recours à un prélèvement anticipé sur la récolte, de riz ou de manioc par exemple. Ces pratiques contribuent, bien entendu, à réduire les rendements obtenus par les familles vulnérables.

15. **Vente de bétail et de terres.** Les ménages qui se trouvent dans une situation particulièrement critique peuvent être amenés mettre en cause l'avenir de leur activité agricole, en consommant leurs semences, en vendant leurs bœufs (y compris les bœufs qui effectuent le travail du sol), en mettant en gage, voire en vendant leurs terres. Ces phénomènes sont en particulier liés aux événements graves (maladie, funérailles et autres événements qui exigent des dépenses rituelles importantes), mais ils peuvent aussi être l'aboutissement d'une spirale d'endettement.

16. **Vols.** Enfin, dans les régions et les périodes de crises, certains interlocuteurs signalent un accroissement des vols. Dans certaines régions, les vols de bétail sont traditionnels, dans la mesure où ils font partie de processus d'initiation, ces phénomènes ne sont donc pas nouveaux. Toutefois, on rapporte une extension géographique et une accentuation des vols (on estime que 600 000 têtes de bétail sont volées chaque année, soit 8% du cheptel bovin), ainsi que l'apparition de vols de produits agricoles sur pieds: de cultures de rente, comme la vanille, mais aussi de produits vivriers, notamment le riz et le manioc ... Le gouvernement a défini des zones rouges, comme étant celles où le taux de criminalité est plus élevé qu'ailleurs et qui méritent donc des efforts particuliers en la matière.

17. **Migration.** Enfin, la migration permanente ou temporaire constitue une solution auxquels les individus ou les ménages semblent avoir de plus en plus largement recours, même si ces pratiques ne sont pas nouvelles et que la migration permanente reste limitée. Dans certains cas, il arrive que l'homme parte seul en laissant derrière une famille qui devient alors encore plus vulnérable.

**Encadré 2: Conditions de vie des ménages dans la CR d'Ampitatafika en période de soudure
Conséquences de la hausse du prix du riz sur les pratiques agricoles et la formation du revenu²⁵⁵**

Les travaux réalisés par l'IRD entre décembre 2004 et février 2005, dans une zone du Plateau central particulièrement pauvre²⁵⁶ et de forte pression sur les terres agricoles, aboutissent à une analyse localisée mais très fine des modalités de réaction aux crises des populations agricoles vulnérables. Notons que la récolte de riz 2004 a été décevante dans cette zone.²⁵⁷

Au moment de l'enquête, la plupart des ménages ont supprimé le riz à midi et l'ont remplacé par divers substituts et surtout de la pomme de terre. Ce produit, le moins cher en décembre, sera remplacé dans les mois qui suivent par le maïs, la patate douce et plus tard le manioc.

Pour faire face à l'augmentation des dépenses, les ménages ont dû décapitaliser: 26 des 75 enquêtés ont vendu une partie ou la totalité de leur cheptel, d'abord des volailles puis si nécessaire des bovins, ce qui les laisse sans épargne pour répondre à un besoin urgent d'argent, en cas de maladie ou de décès par exemple. Un tiers des ménages a consommé les semences de riz, ce qui les obligera à emprunter à la saison suivante.

Le salariat, la migration et la diversification des activités ont aussi nettement progressé. Ceux qui pratiquaient déjà le salariat agricole ont travaillé plus de jours que les années précédentes et de nouveaux individus sont entrés sur ce marché.²⁵⁸ Les hommes sont partis en migration saisonnière plus tôt que les années précédentes, c'est à dire avant la récolte, et en plus grand nombre. Par ailleurs, depuis le mois d'octobre 2004, de nombreux d'enfants, garçons et filles dès 7 ans, sont envoyés dans les villes pour travailler comme employés de maison.²⁵⁹ Depuis le début du mois d'octobre 2004, un nombre important d'enfants ont été déscolarisés.

La réponse paysanne s'oriente vers une mise en culture de toutes les terres exploitables en privilégiant les cultures vivrières: plus de riz, plus de maïs, et un intérêt particulier pour la pomme de terre. La rotation rapide des cultures est envisagée par nombre de paysans, surtout ceux disposant de peu de terres agricoles.

Enfin, les réseaux sociaux se sont en général montrés impuissants face à la crise, l'aide étant essentiellement venue d'enfants en migration à Tananarive. Quant au cas d'un grenier collectif, l'expérience est trop récente pour en tirer des conclusions, mais il semble que les membres du grenier souhaitent la poursuivre.

La crise a mis en exergue l'insuffisance ou même l'absence de structures permettant aux agriculteurs de prévenir les situations difficiles. Elle a rendu plus pressant le besoin d'une amélioration des rendements et d'une sécurisation de la production. Confrontés au manque de moyens (engrais, formation), les paysans semblent vouloir mieux s'organiser pour réaliser leurs projets et limiter les risques d'une future crise.

D. Programmes d'appui

18. Deux principaux types de programmes agissent sur les situations de crise: l'aide d'urgence (atténuation des crises particulièrement aiguës et réhabilitation post-crise) et l'aide structurelle (prévention et atténuation des crises récurrentes).

²⁵⁵ Extrait de «Travaux et Documents » du programme de recherche Dynamique démographique et développement durable dans les Hautes Terres malgaches N°1; Clotilde Binet, Pascaline Briet, Pascal Gastineau, Bénédicte Gastineau, Mustapha Omrane.

²⁵⁶ Revenu médian journalier est de 4500 FMI. La première source de revenus monétaires est le salariat agricole, suivi de l'élevage et de l'agriculture.

²⁵⁷ Assez nombreux sont les ménages qui ont perdu près de la moitié de leur récolte.

²⁵⁸ En septembre–octobre 2003, près d'un quart de la population de plus de 10 ans pratiquait le salariat agricole.

²⁵⁹ Dans le *fokontany* de Tsimabeharona, par exemple, les départs se font grâce à un réseau de migration constitué d'anciens habitants du village vivant à Tamatave. Au moment du départ, les employeurs donnent aux parents une avance sur le salaire de leur enfant (environ 150 000 FMG, soit 2 ou 3 mois de salaire). Ceci permet aux parents d'obtenir immédiatement de l'argent et de réduire le nombre de personnes à nourrir.

Aide d'urgence

19. La situation géographique de Madagascar, son relief et le régime des vents rendent le pays vulnérable à un large éventail de risques naturels. Avec la fréquence et la diversité des cataclysmes, le pays a acquis une certaine compétence pour la gestion des risques et des catastrophes et mis en place un dispositif institutionnel relativement efficace. La définition de stratégies et la coordination des interventions extérieures ont notamment fait l'objet d'efforts importants. Ainsi, une Stratégie nationale de gestion des risques et des catastrophes,²⁶⁰ a été définie en 2003 avec l'appui du PNUD. En ce qui concerne plus précisément l'aide alimentaire d'urgence – qui représente en général entre 10 et 20 pour cent de l'aide alimentaire totale – elle est autant que possible prépositionnée (c'est-à-dire positionnée à l'avance sur les sites les plus susceptibles d'être touché par des catastrophes notamment climatiques). En cas de crise, l'aide est efficacement coordonnée et les outils d'information mis en place, en particulier dans les régions du Sud (SAP, SIRSA) permettent une réaction rapide.

Date	Total	Urgence	Projet	Programme
2000	42 910	4 754	32 968	5 189
	100%	11%	77%	12%
2003	66 629	12 881	53 748	
	100%	19%	81%	0%

Source: Base de données INTERFAIS établie par le PAM.

20. Le cadre institutionnel de la gestion des risques et des catastrophe est dominé par deux structures opérationnelles principales: le Conseil national de secours (CNS),²⁶¹ chargé de la gestion des secours d'urgence et des travaux de rétablissement d'urgence, et le Conseil national de coordination des travaux de réhabilitation des dégâts cycloniques (CNC), auxquels s'ajoutent un ensemble de structures plus ponctuelles chargées de types de crises ou de régions spécifiques (Centre national anti-acridien, Commissariat général au développement intégré du Sud, Comité restreint d'intervention en cas de cataclysmes...).

21. Le CNS, est l'interlocuteur principal des bailleurs de fonds. Il gère un système d'information mobilisant les chefs de régions et les communes, dispose de vivres et de tentes, est en contact avec une vingtaine d'ONG spécialisées dans l'aide d'urgence et peut mobiliser les équipes de la protection civile. En 2004, le budget du CNS a été de 9 milliards de FMG, dont le quart financé par l'Etat et le reste par les partenaires. Le CNS assure aujourd'hui efficacement ses fonctions d'orientation et surtout de coordination des aides.

22. Le Fonds d'intervention pour le développement (FID), soutenu notamment par la Banque mondiale, s'implique aussi de manière croissante dans les activités de secours et de réhabilitation. Ses activités ont été particulièrement importantes en 2004, suite au passage des cyclones Elita et Gafilo (350 milliards de FMG de contribution du FID à la réhabilitation). Toutefois, il est important qu'une réflexion stratégique soit menée pour vérifier que le FID est bien placé pour mener de front les deux mandats qui lui sont actuellement attribués.

²⁶⁰ Stratégie nationale de gestion des risques et des catastrophes, Antananarivo, Madagascar, UNDP/CNS, février 2003.

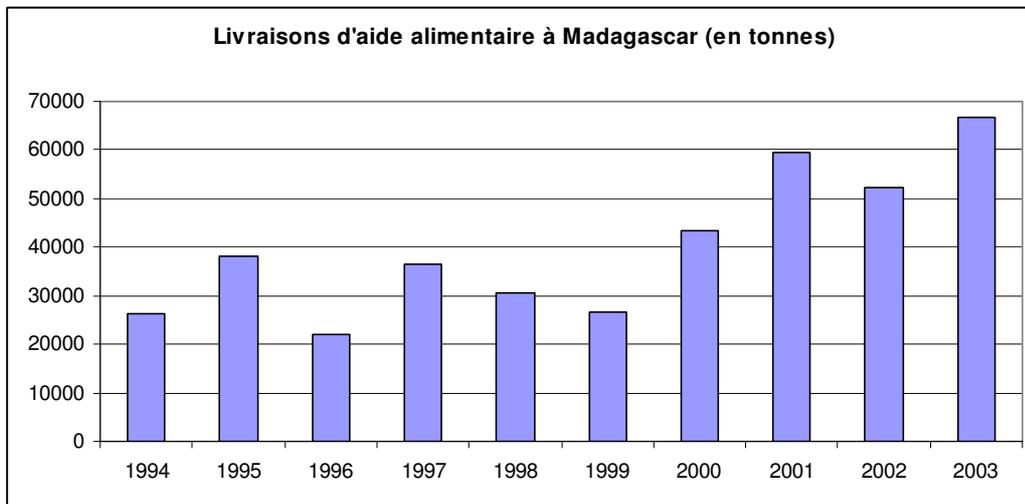
²⁶¹ Le CNS a été créé par le décret n° 72.377 du 20 Octobre 1972, modifié par le décret n°82.249 de mai 1990.

23. De manière plus générale, ce montage institutionnel reste complexe et la multiplicité des intervenants, dont plusieurs ont des attributions qui se chevauchent, constitue une contrainte. La Stratégie nationale de gestion des risques et des catastrophes a proposé en 2003 un schéma de refonte de ces institutions: intégration du CNC et du CNS sous une structure unique, le Conseil national de gestion de risques et catastrophes (CNGRC) et réforme de toutes les structures ad hoc, qui seraient intégrées à une Cellule de crise rattachée au CNGRC.

24. En début de l'année 2005, le Gouvernement malgache a pris la décision de créer la Cellule de prévention et de gestion des urgences (CPGU) rattachée à la Primature, pour faciliter la coordination des actions en cas d'urgences, d'origine naturelle ou non. La CPGU a des compétences extrêmement larges.²⁶² La création de la CPGU répond à un besoin de coordination, toutefois, elle vient s'ajouter à un dispositif d'une grande complexité, qu'il conviendrait de refondre.

Aide structurelle

25. L'aide alimentaire joue un rôle important dans la prévention et la gestion des crises. Le tonnage d'aide alimentaire que reçoit Madagascar varie d'une année sur l'autre, toutefois on observe, entre 1994 et 2003, une nette tendance à l'augmentation du tonnage d'aide alimentaire, comme l'illustre la Figure ci-dessous. Ainsi que cela a été présenté (voir §19), l'aide structurelle (hors période de crise spécifique) est prédominante.



Source: Base de données INTERFAIS établie par le PAM.

26. L'aide alimentaire structurelle intervient de manière récurrente dans les régions vulnérables, notamment en période de soudure. Elle permet notamment de mettre en œuvre: des programmes vivres contre travail; des programmes d'appui aux cantines scolaires; et des actions

²⁶² Les urgences naturelles sont d'ordre environnemental (pollutions diverses, feux de brousse, défrichement, érosion, éboulement, déversement d'hydrocarbures), cyclonique et géologique (inondations, raz de marée et séisme) ou météorologique (sécheresse et pluviométrie). Les urgences non naturelles couvrent tous les aspects susceptibles d'affecter: le riz et les produits vivriers, les produits de première nécessité, les produits pétroliers, la santé (épidémies, stocks de médicaments), la sécurité publique, les infrastructures d'accès...

de réhabilitation nutritionnelle. Les principaux contributeurs en matière d'aide alimentaire sont les Etats-Unis, le Japon et l'Union européenne, ainsi que l'illustre le Tableau 4 ci-dessous.

Tableau 4: Livraisons d'aide alimentaire par donateur (tonnes – céréales en équivalent grain)²⁶³

	Allemagne	CE	EU	Japon	Pays-Bas	Royaume Uni	Suède	Autres	Total
2000	3 129	1 680	27 231	5 189	1 303	1 343	360	2 676	42 911
	7%	4%	63%	12%	3%	3%	1%	6%	100%
2003	424	13 362	47 061	1 500	910	0	1 050	2 322	66 629
	1%	20%	71%	2%	1%	0%	2%	3%	100%

Source: Base de données INTERFAIS établie par le PAM.

27. Une partie importante de l'aide alimentaire est gérée par le PAM et par l'USAID. Le programme de l'USAID s'étend jusqu'en 2007. L'aide alimentaire de l'USAID dans le cadre du PL 480 vient compléter et appuyer les programmes de survie de l'enfant et d'éducation nutritionnelle, tandis que l'aide alimentaire par monétisation soutient les activités entreprises avec les groupements paysans pour améliorer les méthodes de culture et les rendements agricoles. Le PL 480 intervient à Madagascar depuis 1962 et touche des milliers de personnes chaque année. Environ un tiers des 30 millions de dollars EU de l'appui annuel de l'USAID proviennent du PL480 Titre II, dont 40% sont monétarisés, le reste étant distribué dans le cadre de programme Vivres contre travail ou de programmes de protection sociale. Monétarisation et distribution sont destinées à appuyer les communautés les plus pauvres en finançant des pistes reliant les exploitations aux marchés, renforçant les capacités de gestion des catastrophes dans les zones rurales, améliorant les infrastructures et promouvant la nutrition au niveau des ménages. Au cours de l'année fiscale 2004, plus de 800 000 personnes ont bénéficié sur programme PL 480 qui a couvert 14 des 22 régions du pays; et atteint près de 11,8 millions de dollars EU.²⁶⁴

28. Quant au PAM, son Programme pays vient d'être adopté avec le gouvernement, au début de l'année 2005. L'allocation du programme japonais (KR I) est pour sa part renégociée chaque année et le volume de riz reçu dans le cadre de ce programme – directement géré par le gouvernement – varie très largement d'une année sur l'autre.²⁶⁵

29. La distribution de l'aide alimentaire est notamment mise en place à travers le Programme SEECALINE, et par des ONG internationales qui disposent d'une longue expérience en la matière: CARE, ADRA, CRS, etc.

30. Les interventions récurrentes sont largement concentrées dans le Sud et le Sud-Est du pays. L'existence d'une bonne capacité d'analyse (systèmes SAP, SIRSA) permet une bonne capacité de réaction et un ciblage relativement précis des besoins dans le Sud, ce qui facilite largement les interventions dans cette zone.

²⁶³ Remarques: ces données ne représentent que les deux années concernées, à titre d'exemple, elles ne peuvent être généralisées dans la mesure où l'aide apportée par chaque donateur varie d'une année sur l'autre.

²⁶⁴ Source: Site Internet de l'USAID Madagascar, *Mission achievements: Fiscal Year 2004*, <http://www.usmission.mg/usaaid/achievement.htm>

²⁶⁵ 11 868 tonnes reçues en 2002 au titre de l'année budgétaire 2000, aucune aide en riz directement accordée au gouvernement au titre des années budgétaires 2001 à 2003; 4 715 tonnes pour l'année budgétaire 2004.

31. Les produits sur lesquels portent l'aide alimentaire sont variés et changent d'une année sur l'autre, selon les besoins et le donateur; toutefois, on constate l'importance des huiles alimentaires, au côté des céréales.

	Céréales					Autres produits				
	Blé (dont farine)	Riz	Grains bruts	Mélange / fortifié	Total Céréales	Produits laitiers	Huiles	Légumi-neuses	Autres	Total autres
2000		11 344	3 410	7 080	21 834	107	19 504	1 301	164	21 077
	0%	26%	8%	16%	51%	0%	45%	3%	0%	49%
2003	28 599	9 359	8 642	8 434	55 034	558	8 741	1 924	373	11 595
	43%	14%	13%	13%	83%	1%	13%	3%	1%	17%

Source: Base de données INTERFAIS établie par le PAM.

32. Les programmes **vivres contre travail** visent essentiellement les zones structurellement déficitaires (Sud et Sud-Est du pays) et sont mis en œuvre en période de soudure. La réhabilitation des pistes constitue une très large part des travaux financés, sans qu'il soit forcément possible de mettre en place une dynamique locale de maintenance qui permettrait de pérenniser les investissements réalisés. Le ciblage sur les pistes est lié à la demande locale mais aussi à la capacité d'identification et d'accompagnement des projets, qui fait souvent défaut.

33. Plusieurs opérations pilotes de **cantines scolaires** cherchent à tester de nouvelles approches privilégiant l'approvisionnement et la gestion locale (voir notamment l'exemple de Nutrimad présenté en encadré dans l'Annexe 6. Le succès et la durabilité de ces expériences dépend largement de l'effort investi pour assurer: le bon fonctionnement des comités de gestion, l'implication active des associations de parents d'élèves, une identification adéquate des matières premières disponibles localement, l'organisation de circuit d'approvisionnement fiables, la mise en place de systèmes de financement durables, qui pourraient articuler recouvrement partiel des coûts et subvention ...

34. Comme cela a déjà été présenté, des stratégies et des instances ont été mises en place pour orienter et coordonner les actions en matière d'aide d'urgence et de nutrition, toutefois on constate une absence de stratégie et de coordination pour ce qui est de l'aide alimentaire structurelle. Les efforts de coordination effectivement réalisés restent à l'initiative des partenaires extérieurs et portent essentiellement sur la répartition géographique des interventions.

35. Le cas des cantines scolaires est spécifique, dans la mesure où une dynamique de concertation est en train d'être lancée par le Ministère de l'éducation, en vue d'une meilleure capitalisation et, peut-être, d'une harmonisation de certaines approches.

36. La dispersion des intervenants ne facilite pas l'élaboration d'une stratégie coordonnée de l'utilisation de l'aide alimentaire; en effet, chaque type d'aide alimentaire est rattaché à un ministère de tutelle spécifique. Dans le cas du PAM, par exemple, l'aide d'urgence est coordonnée par le CNS, rattaché à la primature; l'aide aux cantines scolaires est rattachée au Ministère de l'éducation; l'aide destinée à la réduction de la malnutrition, à la Primature, et le programme Vivres contre travail au Ministère de l'agriculture.

E. Recommandations

37. Les actions d'appui devront viser à:
- **renforcer les stratégies déjà mises en œuvre par les populations vulnérables:** stockage, recours à des cultures vivrières alternatives au riz, diversification des activités, migration; et
 - **améliorer l'efficacité des appuis dispensés,** notamment de l'**aide alimentaire** et des **interventions sur le marché** des denrées de base, dont le riz.
38. Les actions à mettre en œuvre pour favoriser l'intensification des cultures vivrières autres que le riz et la diversification des revenus sont présentés par ailleurs. Seuls les autres thèmes retenus seront donc présentés ci-après. Les recommandations effectuées ci-dessous doivent être rapprochées de celles, complémentaires, se rapportant plus spécifiquement à la nutrition.

1. Appuyer le renforcement, la structuration et la diversification des systèmes de stockage locaux

39. La régulation des crises tant au niveau familial qu'au niveau national passe par un renforcement et une facilitation des systèmes de stockage locaux, en particulier des systèmes gérés par les producteurs et leurs organisations. Ces systèmes permettent en effet aux producteurs de mieux valoriser leur production: les producteurs en situation de surplus peuvent vendre à meilleur prix les excédents, les producteurs en situation d'équilibre ou de déficit évitent de brader les céréales à la récolte et d'en racheter en période de soudure, et de tomber dans des spirales d'endettement qui peuvent les conduire à mettre en gage ou à vendre leurs rizières.
40. Plusieurs modèles peuvent être proposés en fonction de la population cible et de la proximité d'institutions de microfinance. Il pourra s'agir:
- d'accompagner l'accroissement progressif du stockage des populations paysannes les plus vulnérables, dans le cadre de petits systèmes d'épargne / crédits informels gérés au niveau de groupes de solidarité très soudés (par exemple de groupes familiaux);
 - d'appuyer l'extension des greniers villageois, notamment en lien avec l'extension des programmes mis en place par les institutions de microfinance;
 - de favoriser le développement du stockage / commercialisation par des organisations de producteurs structurées, à travers des systèmes de financement de type « crédit-entrepôt ».
41. Le stockage par les producteurs comme outil de régulation des crises alimentaires n'est pas une recommandation nouvelle. Il est promu en Afrique depuis la période coloniale et a connu son plein succès dans le courant des années 1980 en Afrique de l'Ouest, et une dizaine d'années plus tard dans la zone sahélo-soudanienne d'Afrique centrale. L'appui au stockage n'est pas nouveau non plus à Madagascar.

42. Au niveau international, les avis sont très partagés sur l'opportunité des programmes d'appui au stockage villageois. De nombreux échecs, attribués selon les sources à des défaillances de gestion, à un manque de savoir-faire commercial et/ou au boycott des commerçants ont en effet conduit notamment les experts libéraux à promouvoir des solutions plus axées sur les commerçants privés en tant que « professionnels » du stockage et de la commercialisation.

43. Toutefois, certains systèmes testés plus récemment, comme les greniers villageois appuyés par les CECAM à Madagascar se montrent concluants. Le financement des greniers villageois connaît en effet un net succès, à la fois en terme de croissance du portefeuille et de taux de recouvrement (les crédits au stockage, sur une durée de 6 mois, constituent ainsi environ 40% du portefeuille des CECAM, par exemple). Ce produit financier, proposé par les différents réseaux et la BOA, est très populaire auprès des usagers, car il permet rapidement de dégager des fonds disponibles pour sortir des crédits informels dont le taux mensuel varie de 50 à 100%, de générer rapidement des revenus même dans les conditions actuelles de financement, et d'accroître la capacité d'épargne des usagers. Les crédits GCV sont garantis par le nantissement des stocks, ce qui constitue une forme souple de garantie, facile d'accès et de gestion. Les études en la matière concluent que les GCV constituent des produits d'appel pour lesquels il existe encore une forte demande inassouvie, à développer en priorité.

44. Dans le cas d'organisations de producteurs en situation de surplus, bien structurées, on peut imaginer que le stockage, facilité par un crédit entrepôt, devienne un véritable produit commercial et constitue un chaînon clé dans l'organisation de la commercialisation en commun gérée par des organisations de producteurs. L'objectif serait de favoriser la commercialisation conjointe de la production de plusieurs groupements villageois excédentaires. Le stockage pourrait avoir lieu dans des entrepôts plus vastes (30 tonnes?), qui seraient nantis par le secteur bancaire voire bénéficieraient du Fonds d'appui à la commercialisation des produits agricoles (FCPA), qui a jusqu'ici profité plus au secteur commercial qu'aux producteurs eux-mêmes.

45. Certains systèmes, enfin, ont cherché à développer une certaine flexibilité pour s'adapter à la fois aux producteurs en situation de surplus et aux producteurs tout juste capables d'assurer leur autoconsommation voire en situation de déficit. Ces systèmes peuvent constituer des solutions intéressantes dans des régions où coexistent surplus et déficits. C'est notamment le cas des systèmes promus par le projet ERI, dont un exemple est présenté dans l'Encadré 3 ci-dessous.

Encadré 3: Le système coopératif promu par le programme ERI: associer crédit de campagne et crédit au stockage; associer producteurs en déficit et en surplus

Une coopérative d'une zone rizicole de la province de Fianarantsoa a bénéficié d'un fonds de roulement, accordé par l'USAID, dans le cadre du programme ERI. Ce fonds de roulement permet à la fois d'acheter les intrants qui sont revendus à crédit aux producteurs et de faire fonctionner un système de stockage du riz à la récolte. La coopérative n'achète pas réellement la production de ses membres (les sacs restent appropriés individuellement dans des locaux communs) mais elle propose un système de « *crédit entrepôt* » selon deux modalités:

- les producteurs en situation de déficit, qui auront besoin de la production stockée en période de soudure, reçoivent un montant relativement limité à la récolte (1250 FMG/ kg), mais ils pourront avoir accès à leur propre production en période de soudure à un prix modique (1500 FMG/kg);
- les producteurs en situation de surplus, qui désirent vendre leur riz, peuvent également bénéficier du stockage; en 2005, étant donné les cours élevés du marché, il ont reçu un prix plus élevé (que les producteurs profitant du premier système) au moment du stockage et ils recevront le différentiel éventuel

au moment de la vente, auquel seront retranchés 250 FMG par kg qui permettront la gestion du système et l'augmentation progressive du fonds de roulement.

La coopérative met en œuvre efficacement ce système et d'un cycle sur l'autre son fonds de roulement augmente significativement.

L'un des principaux commerçants locaux préside la coopérative et veille à son fonctionnement. La décortiqueuse, qu'il possède à titre privé, favorise la transformation du paddy au niveau local et s'avère une activité très demandée par les ménages ruraux et profitable. Il existe ainsi une certaine synergie et non une concurrence entre les deux activités.

Certaines coopératives de ce type promues dans la même région ont moins bien marché, voire ont cessé leurs activités. Il serait intéressant de mieux comprendre les facteurs de succès, même si le facteur humain est certainement déterminant.

46. Des systèmes intéressants ont également été développés dans d'autres pays et pourraient constituer une source d'inspiration pour des modèles plus innovants et plus autonomes à Madagascar (voir, par exemple, Encadrés 4 et 5 ci-dessous).

Encadré 4: Cas des Greniers communs au Nord Cameroun²⁶⁶

Les « Greniers communs » du Nord Cameroun sont essentiellement financés par les groupements de producteurs de coton. Ils ont pour objectifs d'assurer une meilleure sécurité alimentaire par un stockage de proximité et une rémunération optimale des exploitants qui disposent d'excédents. Leur principe de fonctionnement diffère des greniers communautaires « classiques »: aucun financement extérieur, peu de constructions subventionnées, appropriation individuelle des sacs, intérêt des producteurs (qui ont peu confiance dans leur propre gestion des stocks) pour une mise à l'abri temporaire de leur production ...

Afin d'intéresser les différents types d'exploitation, deux options se présentent:

- Si le producteur dispose d'un stock alimentaire suffisant pour sa propre consommation, il demande au groupement de vendre son stock sur le marché à des prix plus élevés. Le groupement se rembourse de l'avance qu'il a concédée et remet la marge bénéficiaire au stockeur.
- Si le producteur a épuisé son disponible alimentaire, il a la possibilité de racheter le sorgho à prix coûtant pour sa consommation. [ce qui se rapproche du système présenté dans l'Encadré 3]

Suite à l'extension rapide de ce système, l'idée de créer des unions de ces groupements de stockeurs s'est imposée pour réguler l'approvisionnement en céréales des marchés régionaux et empêcher les Greniers communs d'achalander les mêmes marchés le même jour. Ces unions ont progressivement développé d'autres prestations de services, elles se sont notamment dotées progressivement d'un réseau de Conseillers paysans.

Encadré 5: L'expérience Komadji, au Tchad²⁶⁷

Komadji est un groupement créé en 1999 pour assurer la coordination entre les organisations paysannes impliquées dans la filière vivrière. Le problème à résoudre était la mauvaise gestion des récoltes au niveau des exploitations. Il s'agissait de parvenir à pré-financer les récoltes pour éviter que certaines familles les bradent (scolarisation, fêtes...). Ses objectifs sont:

- garantir la sécurité alimentaire en améliorant la gestion des vivriers grâce à un appui technique aux groupements membres;
- valoriser les excédents par l'information sur les prix, la concertation sur les périodes de vente, la négociation avec les commerçants et la politique de préférence nationale (produits de bonne qualité);

Les membres de Komadji sont 39 groupements, répartis dans 6 coordinations de groupements.

²⁶⁶ Source: « Faut-il brûler les greniers communautaires? Quelques éléments de réflexion pour des politiques de sécurité alimentaire en zone sahélo-soudanienne », André Teyssier, Géraud Magrin, Guillaume Duteurtre, dans *Ressources vivrières et choix alimentaires dans le bassin du lac Tchad*.

²⁶⁷ Idem.

Actuellement, les greniers membres de Komadji ont une capacité de stockage de 3 490 tonnes (sorgho, riz, petit mil, arachide et sésame), et comptent 2803 adhérents dont 572 femmes.

Les actions visent principalement les marchés (connaissance des acteurs et gestion), ce qui a nécessité la création d'une « commission commerciale » chargée d'enquêter sur les grands marchés céréaliers de la zone.

La question de la sécurité alimentaire dans la zone est ensuite soumise à une commission « zone excédentaire–zone déficitaire » chargée d'étudier le transfert entre ces zones.

Enfin, une commission « gestion des stocks » est chargée de suivre l'évolution des stocks afin d'éviter la vente individuelle. En principe, c'est Komadji qui décide de la période de vente et du prix. De plus, il est prévu que Komadji se charge d'un appui en conseil de gestion dans les villages et auprès des exploitations.

47. Si le système privilégié a une composante commerciale, l'accès à l'information sur les marchés et sur la filière et l'organisation des acteurs constituent des éléments clés de succès des opérations de stockage. Ainsi, le document suscité promouvait la mise en place d'observatoires locaux et la concertation entre les acteurs.

48. La place des commerçants et autres acteurs locaux qui ont des intérêts dans le marché du riz est ainsi capitale, comme l'illustre déjà le cas développé en Encadré 3.

« Reconsidérer la question du stockage au village et celle de la fluidité des marchés suppose de reconsidérer la question de la participation des commerçants et des transporteurs. Les tentatives de vente par des coopératives explicitement dirigées contre les pratiques spéculatives des commerçants s'étant souvent soldées par des échecs retentissants, des recherches pourraient être menées pour initier des relations contractuelles entre organisations de producteurs et commerçants, susceptibles d'améliorer la régulation des marchés vivriers. (...) Un appui à ces formes de concertation pourrait constituer une piste novatrice pour les projets actuellement chargés de renforcer les organisations paysannes et la professionnalisation de l'agriculture. »

« Aujourd'hui, il apparaît crucial de concevoir des observatoires locaux susceptibles de fournir des informations de terrain fiables et de susciter un débat entre tous les acteurs concernés sur les stratégies possibles en matière de gestion des marchés céréaliers. Il s'agit de réunir autour d'une même table commerçants, organisations de producteurs, chercheurs, administrations et autorités traditionnelles, pour qu'émergent des « modèles d'action ». De tels dispositifs pourraient être hébergés par des institutions publiques ou privées, à condition d'obtenir la caution de la recherche publique ou d'une expertise reconnue, seule garante de la fiabilité des données récoltées. »²⁶⁸

49. Une proposition qui va dans ce sens (Observatoire de la filière riz) est en cours de développement à Madagascar.

²⁶⁸ Idem.

2. Améliorer l'aptitude des ménages et des communautés à faire face aux situations d'urgence

50. L'amélioration de l'aptitude des ménages à faire face aux situation de crise passe par au moins deux éléments clés:

- la promotion de systèmes d'épargne / crédit adaptés aux activités et à la population cible (voir Encadrés 6 et 7, ci-dessous);
- la prise en compte de la préparation et de la gestion des crises dans les programmes de formation et d'appui à l'organisation des communautés locales; et notamment l'intégration d'aspects portant sur la prévention et sur la récupération des crises dans les programmes de formation techniques, lorsque l'activité promue est vulnérable.

51. **Inclure la prévention et la récupération des crises dans les programmes de formation technique.** Dans les zones les plus soumises aux crises climatiques, la préparation à la gestion des crises devrait être systématiquement prise en compte dans les programme de formation / vulgarisation, en particulier lorsqu'il s'agit de promouvoir des activités agricoles ou para-agricoles sensibles aux crises. Les producteurs devront notamment être formés et informés sur les actions à mener pour protéger leur activité et pour la redémarrer rapidement après un sinistre. Un appui à la planification et à l'organisation (mise en place de structures d'intervention d'urgence dans les zones les plus vulnérables) pourra également être prévu dans ce cadre. Enfin, des petits systèmes d'épargne locaux pourront être organisés avec entre autres objectifs de faciliter la récupération après des crises récurrentes, ainsi que l'illustre l'encadré 6, ci-dessous.

Encadré 6: Récupérer plus vite après une crise: cas de pêcheurs de langoustes

Des pêcheurs de langouste (utilisant des casiers ou nasses) de la région de Fort Dauphin se sont regroupés, au départ pour bénéficier d'un projet du PSDR. Dans ce cadre de ce projet, l'association a été appuyée par un prestataire spécialisé sur la langouste qui intervient à la fois en appui technique au groupement et dans la commercialisation. Le prestataire a, selon la démarche promue par le PSDR, incité le groupement à mettre en place un fonds d'épargne commun. Ce fonds est approvisionné à travers un prélèvement sur les ventes de chacun des membres. Ainsi, sur des langoustes vendues 30 000 FMG par kg à l'opérateur, 5 000 FMG reviennent au groupement et 25 000 au pêcheur (ce qui correspond au prix de référence officiel).

Ce système est en place et il semble bien fonctionner, dans la mesure où les pêcheurs utilisent ce fonds – dont ils assurent librement la gestion – pour mener des actions dont l'impact pour eux est immédiat et notamment pour faciliter la récupération après les crises récurrentes auxquelles est sujette l'activité.

La pêche langoustière au casier est une activité extrêmement sensible aux aléas climatiques. La quantité de langouste qu'un pêcheur donné peut attraper varie évidemment largement d'une journée à l'autre mais est globalement proportionnelle au nombre de casier que ce pêcheur possède. A chaque épisode de tempête, tous les casiers sont emportés et, en l'absence de tout système d'épargne individuel, le pêcheur doit commencer à reconstituer peu à peu son stock de casier. Le système d'épargne collectif favorise une reprise rapide de l'activité. En effet, le groupement mobilise l'épargne pour distribuer 5 casiers à chacun des membres après chaque épisode de tempête. Ce lot de départ permet aux pêcheurs de générer rapidement des revenus, ce qui leur permet d'acheter très vite de nouveaux casiers. L'impact pour les pêcheurs est évident.

On peut supposer que le succès de ce système d'épargne est largement lié au fait qu'il sert des objectifs immédiats.

Les pêcheurs ont aussi pu, au bout de quelques mois seulement, utiliser ce fonds d'épargne pour améliorer l'équipement de leurs membres en achetant une pirogue traditionnelle supplémentaire.

3. Favoriser l'accès durable à la terre

52. La pauvreté est un principalement un phénomène rural. Elle est fortement liée à l'absence croissante de terres cultivables et à l'absence de routes. Comme le montrent les enquêtes permanentes auprès des ménages, la répartition des terres cultivées est devenue de plus en plus inégalitaire, sous l'influence de la pression démographique mais aussi parce que certains ménages vulnérables sont conduits, en dernier ressort, à vendre leur terre quand ils ont été victimes de chocs. Les familles les plus pauvres et les plus vulnérables sont celles qui possèdent très peu de terres, en particulier des terres de bas-fonds, et certaines personnes qui cultivent la terre des autres en vertu d'accords de métayage, de location ou de prêt.

53. Certains droits délégués comme le métayage sont actuellement interdits à Madagascar. Par ailleurs, un exploitant qui peut attester de sa pérennité sur une parcelle peut revendiquer son appropriation. Ces mesures législatives, visant à sécuriser l'exploitant, conduisent au contraire les propriétaires à ne leur concéder que des droits d'exploitation à très court terme, destinés à éviter toute revendication des métayers sur les terres concédées. Les droits concédés sur une parcelle donnée étant très courts, un grand nombre de migrants doivent très fréquemment négocier l'accès à de nouvelles parcelles, voire se déplacer ce qui fragilise leurs liens sociaux. Ces phénomènes précarisent la situation des exploitants et préviennent toute velléité éventuelle d'investissement sur ces terres.²⁶⁹

54. Les actions en la matière viseraient à sécuriser à la fois les « propriétaires » traditionnels et les métayers ou locataires, dans le cadre de solutions plus stables que celles actuellement pratiquées. Toutefois, toute intervention en la matière poserait la question de la reconnaissance légale de ces pratiques et passerait donc par des décisions politiques qui devraient être prises au regard d'une meilleure connaissance de la situation qui prévaut, au moins: (i) dans les principales régions de production; (ii) dans les zones où le taux d'insécurité alimentaire est le plus fort.

4. Accompagner les migrations

55. Actuellement forte d'environ 17 millions d'habitants, Madagascar devrait voir sa population doubler avant 2030²⁷⁰ (avec un taux annuel de croissance démographique estimé à 2,86%,²⁷¹ la population malgache devrait dépasser 30 millions d'habitants en 2025). Les projections à moyen et long terme prévoient que la population rurale continue à s'accroître,²⁷² même si cet accroissement se fait à un rythme nettement moins important que celui de la

²⁶⁹ Cette partie décrit la situation d'exploitants en situation de grande vulnérabilité, toutefois il semble qu'au moins dans certaines zones des exploitants nettement plus favorisés aient également recours à des modes de faire-valoir indirect pour augmenter les superficies cultivées.

²⁷⁰ Selon la Note sur la situation démographique de Madagascar, Bénédicte Gastineau, IRD, décembre 2003, le processus de transition démographique va être long et l'indice synthétique de fécondité devrait passer sous la barre de 5 enfants par femme aux alentours de 2010 et sous la barre de 4 enfants par femme en 2020. Quant à la mortalité infantile, elle pourrait continuer à diminuer pour se situer autour de 60‰ en 2020. La population malgache va donc rester une population jeune avec environ 40% de moins de 15 ans.

²⁷¹ Projections démographiques, source Direction de la démographie et des statistiques sociales/ INSTAT.

²⁷² D'après, les prévisions des Nations Unies, le taux de croissance annuel de la population rurale passerait de 1,89% pour 2000–2005 à 0,97% pour 2025–2030.

population urbaine:²⁷³ ainsi, la population urbaine passerait de 30 pour cent environ en 2005 à près de 50 pour cent en 2030. Dans ce cadre, l'augmentation de la production agricole totale et de la production par actif agricole, nécessaires à l'alimentation d'une population accrue et plus largement urbaine, passera certainement par l'intensification, mais aussi par la mise en valeur de nouvelles terres.

56. Très inégalement exploitées, les potentialités agricoles de Madagascar demeurent considérables. Des zones à forte pression démographique favorables à la production agricole contrastent avec des zones encore presque vides, où est essentiellement pratiqué l'élevage bovin extensif. Ces différences se traduisent par des flux migratoires significatifs vers les villes et les zones rurales les moins denses. Ces migrations ont été amorcées dans les années 1950 dans le cadre d'opérations organisées par l'Etat. On constate actuellement que les flux migratoires spontanés, bien qu'encore limités, tendent à s'intensifier.²⁷⁴

57. L'appendice de la présente Annexe présente quelques éléments des mouvements de population tels qu'ils se présentent actuellement; toutefois, ceux-ci restent très mal connus, dans leurs aspects quantitatifs comme qualitatifs (environnement socio-économique, mécanismes, difficultés, échecs, acquis ...). La diversité des situations, l'absence totale de synchronisation entre initiateurs, l'inorganisation du suivi font qu'il n'existe aucune information centralisée sur la question de la migration (en dehors d'enquêtes statistiques déclinées par province) et le résultat des expériences antérieures.

58. L'analyse des perspectives démographiques et agricoles à moyen terme permet de conclure que les mouvements de migrations intérieures de zone rurale à zone rurale, pourvu qu'ils soient anticipés, préparés, accompagnés, constitueront donc a priori un élément clef du développement agricole, à la fois parce qu'ils permettront aux villes d'absorber le choc démographique de manière relativement tempérée, mais également parce qu'ils permettront une augmentation de la production agricole et qu'ils constitueront pour les ménages pauvres des régions les plus denses et leurs enfants la seule solution pour garantir leur sécurité alimentaire.

59. Toutefois, pour être optimisées et valorisées au mieux de leurs potentialités, les migrations intérieures devraient faire l'objet d'un accompagnement raisonné de la part de l'Etat. Il ne s'agirait naturellement pas de procéder à des déplacements de populations arbitraires dans le but de peupler et de valoriser des zones cibles, mais plutôt d'accompagner les mouvements migratoires spontanés, et de créer les conditions de leur réussite.

60. Dans ce cadre, le projet PROJER (Projet jeunes entrepreneurs ruraux) a initié, sur financement FAD/ BAD, un travail spécifique sur la migration. Cette étude doit permettre de mieux connaître les flux migratoires à Madagascar afin d'en cerner la logique; l'objectif étant de considérer progressivement l'accompagnement de la migration comme un véritable outil de développement rural. Cette étude est conçue comme une première étape dans la définition d'une Politique nationale de la migration. Il s'agit dans l'immédiat: (i) d'élaborer une base de données sur les flux migratoires à Madagascar; (ii) d'anticiper les mouvements migratoires intérieurs sur les 15 à 20 prochaines années; (iii) de proposer une stratégie de la migration (organisation, cadre juridique, mesures d'accompagnement, mesures incitatives, mesures d'intégration économique et

²⁷³ D'après, les prévisions des Nations Unies, le taux de croissance annuel de la population urbaine malgache serait 4,92% pour 2000–2005 et de 3,53% pour 2025–2030.

²⁷⁴ On observe une permanence des flux migratoires vers l'ouest et une accélération de l'exode rural.

sociale régionales ...) et un schéma directeur de la migration;²⁷⁵ (iv) de définir un plan d'action au niveau national (coordination) et régional (pour les aspects opérationnels).

61. Cette étude pourrait être l'élément principal sur lequel devrait se construire une véritable réflexion inter-ministérielle, dégageant une volonté politique claire et débouchant sur la conception d'une véritable politique des migrations à Madagascar. Cette étude pourra également être enrichie par d'autres études complémentaires, précisant certains points cruciaux, comme le traitement de la problématique foncière dans un contexte de fortes migrations ...

62. Une stratégie d'accompagnement des migrants pourrait notamment s'articuler autour d'appuis:

- à l'information sur les perspectives des zones d'accueil potentielles et sur les services d'appui proposés (services sociaux, économiques, qui pourraient être développés en lien avec la migration);
- à la formation professionnelle dans les zones de forte immigration (zones de départ);
- au développement d'infrastructures adaptées dans les zones susceptibles d'accueillir des migrants (désenclavement, eau potable ...);
- à l'installation et à la sécurisation foncière dans les zones d'immigration rurale;
- à la mise en place de services techniques d'appui ciblés..

63. **Information et coordination des interventions.** Par ailleurs, il apparaît nécessaire de prévoir, au niveau national, une entité chargée de l'information, de la coordination, de la facilitation des mouvements migratoires, constituant un interface entre tous les intervenants: les ministères intéressés, les régions, les bailleurs, les ONG et autres organismes initiateurs, les opérateurs économiques, les organisations paysannes, les bénéficiaires directs et leurs organisations. Ainsi que le mettent en évidence les termes de référence déjà mentionnés, au lieu d'organiser et d'encadrer des mouvements migratoires, la Direction d'appui à la migration²⁷⁶ pourrait réorienter ses activités pour jouer ce rôle. La mise en place d'un Office de la migration pourrait également être envisagé.

64. **Formation professionnelle.** Certains pays, comme la Chine, ont mis en place de véritables stratégies de préparation à la migration. Ainsi des programmes intensifs de formation professionnelle ciblent plus particulièrement les zones de forte immigration. Ces programmes permettent notamment d'éviter que des jeunes sous-qualifiés viennent grossir les rangs des populations urbaines et sub-urbaines marginalisées. A ce titre, la formation professionnelle dans

²⁷⁵ L'analyse des modalités pratiques d'installation tiendra une place importante parce qu'elles conditionnent tout le processus. L'étude se penchera en particulier sur les questions foncières, sur la conception et l'organisation des exploitations de migrants et sur les mesures d'appui sociales et économique. De manière plus générale, le sujet des migrations selon une optique transversale (foncier, aménagement du territoire, pôles de croissance, rendements agricoles, sécurité, santé, éducation...). Sur cette problématique, c'est quasiment l'ensemble de l'appareil d'Etat qui est concerné.

²⁷⁶ Revenue sous la tutelle du Ministère de l'Agriculture en 2003, et qui a vu ses responsabilités réduites passant de direction à service, puis à simple division (DivAM) sous la tutelle actuelle de la Direction d'appui aux investissements ruraux du MAEP.

les zones de départ constitue un élément clé en matière de prévention de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire en milieu urbain. Elle constitue également un facteur de développement économique en favorisant l'immigration en zone urbaine de populations qualifiées aptes à s'insérer rapidement sur le marché de l'emploi.

65. **Appui technique ciblé.** Dans les régions de forte immigration du milieu rural vers le milieu rural, la formation professionnelle et l'appui technique aux migrants pourraient porter, en particulier, sur les pratiques permettant de valoriser durablement des zones considérées comme marginales. L'appui aux flux migratoires vers des zones rurales pourrait ainsi notamment être lié à l'émergence de nouvelles techniques de cultures dites « agro-écologiques »,²⁷⁷ permettant d'améliorer et de reconstituer les sols pauvres et d'obtenir des rendements intéressants en cultures vivrières, et facilitant donc potentiellement l'installation de migrants dans des zones autrefois considérées comme peu propices à l'agriculture.

66. Certaines expériences en ce sens sont en train d'être entreprises, notamment avec l'appui de BRL. Ces expériences s'articulent à la fois autour d'un appui technique et d'un appui financier pour la mise en œuvre de systèmes de cultures et de systèmes de production susceptibles de valoriser les sols de zones marginales ou dégradées. Les premières années d'implantation, qui consistent notamment à investir pour établir un milieu plus favorable et plus durable pour la culture, devraient faire l'objet d'une large part de subvention (plantation, restauration des sols, entretien au moins partiel des familles pendant la période de transition ...).

67. **Appui à la sécurisation des droits fonciers délégués.** Les programmes d'appui à la migration pourraient être articulés avec des actions en faveur de la sécurisation foncière des droits délégués, permettant notamment d'éviter que les droits fonciers concédés aux migrants ne restent extrêmement courts et précaires comme c'est le cas dans certaines régions de forte immigration (voire recommandation plus générale formulée plus haut).

68. **Renforcement de la sécurité des biens et des personnes.** L'absence de sécurité des biens et des personnes constitue une contrainte forte à l'implantation de migrants dans des zones qui offrent un potentiel agricole.

5. Définir et mettre en place une stratégie d'aide alimentaire et des mécanismes de coordination et d'orientation de l'aide alimentaire aux niveaux national et régional

69. Ainsi que présenté au paragraphe D.34, des efforts très importants restent à faire pour: (i) définir une stratégie partagée en matière d'aide alimentaire, au niveau de chaque sous-programmes thématique (nutrition, vivres contre travail, cantines scolaires ...) et au niveau global (priorités d'affectation entre les programmes), et (ii) assurer la coordination des interventions, aux niveaux national et régional. En effet, seule l'élaboration d'une stratégie de l'aide alimentaire permettra d'en faire un véritable outil de développement en assurant un ciblage optimal de son utilisation, en évitant les phénomènes de dépendance et les contradictions entre projets de développement et aide alimentaire.

70. Ce travail devrait être réalisé sous l'égide du gouvernement et des chefs de région. Les chefs de régions pourraient en particulier être amenés à jouer un rôle clé dans la définition de

²⁷⁷ Ou « semis direct sur couverture végétale ».

stratégies et la coordination des interventions dans les régions les plus vulnérables, comme cela semble se dessiner déjà dans les deux régions du Sud qui bénéficient d'aides importantes.

71. La réflexion stratégique pourrait en particulier porter sur les types de rations (produits et combinaison) recommandés, les zones et périodes prioritaires, les critères d'intervention, les modalités de distributions (déclinées selon les différents programmes)... Il s'agirait de fixer des objectifs communs aux interventions d'aide alimentaire hors urgence, une approche de programmation commune et des critères d'intervention partagés. Cette réflexion devrait être l'occasion de mieux analyser le phénomène particulier de l'insécurité alimentaire au sein de la famille et d'améliorer ainsi le ciblage.

72. Cet effort doit, par ailleurs, avoir le souci d'articuler les programmes d'aide alimentaire avec les programmes de développement afin d'éviter toute contradiction éventuelle entre assistance et développement, en s'assurant, au contraire, que l'aide alimentaire est utilisée de manière stratégique pour appuyer les efforts d'une politique nationale ou régionale de développement, dans le cadre de programmes d'investissement durables. Enfin, les orientations stratégiques devront permettre d'affiner le ciblage de l'aide alimentaire et d'éviter l'apparition de phénomènes de dépendance.

73. Le PAM finance actuellement une mission d'évaluation indépendante d'urgence en sécurité alimentaire (mai et juin 2005), destinée à réévaluer la vulnérabilité dans ses zones d'intervention. Cette première mission sera suivie d'une évaluation globale de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité, portant sur l'ensemble du pays (juin à août 2005). Cette mission permettra au PAM de mieux cibler ses futures interventions. Elle pourrait aussi utilement alimenter la réflexion pour l'élaboration de stratégies nationale et régionales d'utilisation de l'aide alimentaire.

Appendice: Résumé sur les phénomènes migratoires

La migration en chiffres

74. L'Enquête permanente sur les ménages (EPM), réalisée par l'INSTAT,²⁷⁸ donne quelques informations sur l'ampleur et les caractéristiques des phénomènes migratoires à Madagascar.

75. Les individus ayant déjà effectué une migration représentaient, en 2001, 8,5% de la population totale de Madagascar. Ce taux est de 3,7% si l'on ne s'intéresse qu'aux 5 dernières années et de 4,6% pour les 10 dernières années, ce qui reste relativement limité, même si ces phénomènes tendent à s'amplifier.

76. En ce qui concerne exclusivement les 5 dernières années:

- Plus de 57% des migrations se font en direction du milieu rural.
- Près d'un tiers des migrations se font en direction de la province d'Antananarivo (dont 11% dans la capitale), contre 22% vers Fianarantsoa, 16% vers Toamasina, 11% vers Mahajanga, 12% vers Toliara et 6% vers Antsiranana.
- La population migratrice est relativement jeune: les migrations ont principalement lieu entre 15 et 30 ans, l'âge moyen au moment de la migration étant d'un peu moins de 30 ans.
- Les migrants sont majoritairement des femmes (52,5%).

77. La répartition des migrants par catégorie sociale montre que plus un ménage est riche, plus sa propension à émigrer augmente.

78. Enfin, les émigrants qui quittent le milieu rural le font essentiellement à cause de l'insuffisance de revenus issus de l'agriculture; en effet, plus de 68% des actifs qui quittent le milieu rural ont exercé dans le secteur de l'élevage ou de l'agriculture. Toutefois, les migrations pour raison familiale restent prédominantes.

Zones de départ

79. Ainsi que cela est relevé dans les Termes de référence pour l'étude sur la migration à Madagascar,²⁷⁹ les principales zones de départ des mouvements migratoires sont:

- les Hautes Terres centrales où la forte pression foncière a conduit à une mise en culture progressive de toutes les terres cultivables et à une forte atomisation des exploitations, qui contraint à l'exil les ménages ayant trop peu accès au foncier (cas de la région betsileo);

²⁷⁸ Source: INSAT/DSM/EPM/2001.

²⁷⁹ Appendice largement inspiré des Termes de référence pour l'étude sur la migration à Madagascar, Transtec/at, PROJER, janvier 2005.

- les systèmes agro–forestiers (abattis/ brûlis, tavy) typiques du Corridor forestier de la Côte Est où la densité de la population et la mise en réserve ne permettent plus de rotations assez longues sur un territoire limité, contraignant les paysans à passer d'un système de rotation à la migration;
- les régions méridionales où les conditions atmosphériques défavorables (sécheresse) et le processus de désertification induisent une grande précarité des conditions de production agricole et obligent les habitants à migrer vers les zones plus humides au Nord.

80. Enfin, on commence à enregistrer quelques signes d'exode urbain, en particulier en provenance de la capitale, liés à la montée du chômage, de l'insécurité, de la pollution ...

Zones d'implantation

81. La principale région d'immigration à Madagascar est le Moyen–Ouest, dans ses parties Nord et Centre, qui est restée fort peu peuplée jusqu'à une époque récente. Cette zone était jusqu'ici le domaine de l'élevage bovin des grands propriétaires des Hauts–Plateaux, mais aussi d'autres populations d'éleveurs, les Bara et les Antandroy venant du Sud, ce qui explique qu'aujourd'hui l'on assiste à une superposition d'activités pastorales et agricoles à l'origine de problèmes d'intégration. C'est une région à forte capacité d'absorption, propice à de nombreuses activités agricoles et rurales, ce qui explique les importants flux migratoires observés. On observe aussi l'ouverture d'autres zones d'accueil dans le Sud du pays, où ne sont encore observés que quelques mouvements ponctuels de migration organisée.

Modalités de migration

82. On distingue aussi les phénomènes migratoires par la façon dont ils sont organisés.

Migrations spontanées

83. **Migrations saisonnières.** Dans certaines régions vulnérables, les migrations saisonnières constituent une source de revenus importante et pour certains ménages une véritable stratégie de survie (voir Encadré 2: cas de la commune rurale d'Ampitatafika).

84. **Migrations permanentes.** Des courants migratoires spontanés, plus ou moins réguliers et isolés, sont liés à des mobiles personnels d'ordre économique et social. Les migrations spontanées tendent à reproduire des modèles de survie dans les zones d'accueil, aboutissant à des transferts spatiaux de la misère sans apporter forcément de solutions durables, ce d'autant que la situation foncière des migrants est souvent peu favorable (système de métayage à 50%...) et précaire (durées courtes ou très courtes de concession des terres en métayage, qui obligent les migrants à chercher régulièrement de nouvelles parcelles, à créer de nouveaux liens sociaux ...).

Migrations organisées

85. Des opérations classiques, plus ou moins organisées, de migration ont été entreprises à Madagascar depuis les années 1950, époque des premiers mouvements migratoires significatifs.

Ces opérations ont notamment été dirigées vers le Moyen Ouest. On peut les distinguer en fonction du type de structure appuyant la migration:

- **Etat.** Les opérations de migration organisées dans le cadre d'une stratégie élaborée dans les années 1970 tendaient à être des opérations « clés en mains » (transport, infrastructures, travaux ...), réalisées à des coûts prohibitifs, et non pérennes. Ces migrations ont en particulier été appuyées dans le cadre de projets intégrés de développement rural comme la SAKAY, la SOMASAK, l'ODEMO, opérations de migration dans le cadre du Service de la réforme agraire sur les 3 centres du Moyen-Ouest et celui du Sud, sur fonds publics ou appuis extérieurs comme l'opération OSRO/FAO. On peut notamment citer: (i) des projets spécialisés visant des objectifs plus ciblés vers la protection de l'environnement; (ii) des expériences de monitorat agricole initiées par les Forces Armées; (iii) des opérations de migration du Ministère de la Population dans la région d'Ankazobe; (iv) des projets d'installation de jeunes agriculteurs comme le projet BAD – Paysans modernes de la Tsiribihina, et le projet pilote PNUD/FAO, MAG 88014 – Insertion professionnelle agricole sur des terres nouvelles ...
- **Organismes caritatifs.** Les organismes qui promeuvent des migrations organisées à vocation sociale ont des statuts variés; il s'agit en général d'organismes confessionnels qui interviennent en dehors d'un cadre d'intervention définissant des principes et orientations clés (de type schéma directeur de migration). On peut notamment citer: (i) l'opération initiée par le Faritany d'ANTANANARIVO à Imoron'Imanga au profit d'enfants des rues; (ii) les mouvements migratoires initiés ou soutenus par des ONG et organismes caritatifs visant la réinsertion sociale dans le Moyen Ouest.
- **Firmes agro-industrielles.** Des déplacements de population sont organisés par les firmes agro-industrielles qui ont besoin de main d'œuvre sur les plantations (cas des sucreries et d'autres unités agricoles et d'élevage comme la SAKAY).
- **Projet PROJER.** Le Projet Jeunes entrepreneurs ruraux est une opération d'installation, sur des terres nouvelles, de jeunes diplômés d'origine urbaine appelés à initier de nouvelles activités autour d'un noyau agricole, dans une optique professionnelle. Le projet travaille à l'établissement d'un schéma directeur définissant des modalités d'organisation et de traitement des questions intrinsèques à la migration (sécurisation foncière, insertion sociale ...). Ce schéma directeur sera appelé à être piloté par la structure ministérielle chargée de la migration (DivAM) et répliqué dans d'autres régions de Madagascar.

Profils et objectifs des migrants

86. Enfin, les phénomènes migratoires peuvent être classés en fonction du profil et des objectifs des migrants; on distingue ainsi:

- des mouvements migratoires de type **élitiste** (type PROJER, Paysans modernes de la Tsiribihina ...), visant la professionnalisation de l'agriculture et la dynamisation du secteur rural par la constitution de pôles de croissance;

- mouvements migratoires de type **populaire en direction des villes**, caractérisés par l'explosion démographique urbaine et l'intensification du morcellement des terres entraînant des courants de migration se situant dans une logique de survie ou pré-survie;
- mouvements migratoires de type **populaire en direction de zones rurales**, caractérisés par les conditions précaires d'exploitation agricole et l'absence de services sociaux de soutien:
 - jeunes ruraux en fin de courte scolarité ou en échec scolaire, contraints à créer leur propre exploitation, dans la même zone que leurs parents;
 - paysannat en zone de pénurie alimentaire chronique avec une possibilité de déplacement limité dans l'espace;
 - agriculteurs contraints à des déplacements lointains lorsque les possibilités de migration de proximité ont été épuisées (migrations saisonnières ou définitives).