



**Nouveau partenariat pour le  
développement de l'Afrique (NEPAD)**

**Programme détaillé pour le  
développement de l'agriculture africaine  
(PDDAA)**



**Organisation des Nations Unies  
pour l'alimentation et l'agriculture**

**Division du Centre d'investissement**

## **GOUVERNEMENT DE L'UNION DES COMORES**

**APPUI À LA MISE EN ŒUVRE DU NEPAD-PDDAA**

**TCP/COI/2905(I)  
(NEPAD Ref. 05/20 F)**

**Volume I de III**

**PROGRAMME NATIONAL D'INVESTISSEMENT  
À MOYEN TERME (PNIMT)**

*Février 2005*



**UNION DES COMORES: Appui à la mise en œuvre du NEPAD–PDDAA**

**Volume I: Programme national d'investissement à moyen terme (PNIMT)**

*Profils de projets d'investissement bancables (PPIB)*

**Volume II: Projet pilote de sécurisation foncière (PPSF)**

**Volume III: Projet d'appui à la commercialisation des produits agricoles – promotion des filières prioritaires et des activités structurantes innovantes**



# UNION DES COMORES:

## Programme national d'investissement à moyen terme (PNIMT) dans le cadre du NEPAD–PDDAA

---

### Table des matières

Equivalences monétaires.....	iii
Abréviations.....	iii
<i>Préambule</i> .....	1
<b>I. INTRODUCTION.....</b>	<b>3</b>
<b>A. Economie .....</b>	<b>3</b>
(i) <i>Contexte général et évolutions récentes.....</i>	<i>3</i>
(ii) <i>Structure et performances de l'économie comorienne.....</i>	<i>3</i>
(iii) <i>Pauvreté et sécurité alimentaire.....</i>	<i>5</i>
<b>B. Agriculture et secteur rural .....</b>	<b>6</b>
<b>C. Institutions.....</b>	<b>10</b>
<b>D. Cadre stratégique .....</b>	<b>11</b>
(i) <i>Objectifs et stratégie du gouvernement.....</i>	<i>11</i>
(ii) <i>Stratégie et interventions des principaux partenaires au             développement.....</i>	<i>13</i>
(iii) <i>Projets en préparation et financements sollicités .....</i>	<i>15</i>
(iv) <i>Conclusion .....</i>	<i>16</i>
<b>II. CONTRAINTES ET OPPORTUNITÉS .....</b>	<b>17</b>
<b>A. Contraintes et opportunités macroéconomiques .....</b>	<b>17</b>
<b>B. Contraintes et opportunités institutionnelles .....</b>	<b>18</b>
<b>C. Ressources naturelles et environnement.....</b>	<b>19</b>
<b>D. Production agricole, production animale et pêche .....</b>	<b>20</b>
<b>III. LIGNES DIRECTRICES DU PROGRAMME D'INVESTISSEMENT .....</b>	<b>22</b>
<b>A. Principes .....</b>	<b>22</b>
<b>B. Filières prioritaires .....</b>	<b>23</b>
<b>C. Axes d'intervention prioritaires pour l'investissement .....</b>	<b>24</b>
<b>D. Critères de sélection des « projets bancables ».....</b>	<b>27</b>
<b>E. Identification préliminaire des projets à développer.....</b>	<b>28</b>
<b>IV. BESOINS EN FINANCEMENT .....</b>	<b>29</b>
<b>V. SUIVI ET ÉVALUATION .....</b>	<b>31</b>
<b>ANNEXES</b>	
<b>Annexe 1: Evolution de l'Indice de Développement Humain dans les pays de l'océan         Indien</b>	
<b>Annexe 2: Evolution des investissements dans le secteur agricole et rural</b>	
<b>Annexe 3: Convergence entre PNIMT, PDDAA, DSCR et Stratégie agricole</b>	
<b>Annexe 4: Interventions récentes ou en cours pour chacun des axes du PNIMT</b>	
<b>Annexe 5: Financement du développement agricole et rural</b>	
<b>Annexe 6: Compte–rendu des réunions régionales de consultation</b>	
<b>Annexe 7: Compte–rendu de l'atelier national de consultation et de validation</b>	
<b>Annexe 8: Critères de contrôle et d'évaluation d'un profil de projet</b>	
<b>Annexe 9: Liste des principaux documents consultés</b>	



### Equivalences monétaires

Unité monétaire	=	franc comorien (FC)
410 FC	=	1,00 \$EU
1 000 FC	=	2,44 \$EU

### Abréviations

ACTIV	Association comorienne des techniciens et infirmiers vétérinaires
AFD	Agence française de développement
AIEB	Projet d’appui aux initiatives économiques de base
AMIE	Projet d’appui aux micro et petites entreprises
BAD	Banque africaine de développement
BDC	Banque de développement des Comores
BM	Banque mondiale
CAS	<i>Country Assistance Strategy</i> (WB)
CIRAD	Centre international de recherche agricole et développement
CNDRS	Centre National de Documentation et de Recherche Scientifique
COI	Commission de l’océan Indien
COMESA	Marché commun de l’Afrique orientale et australe ( <i>Common Market for Eastern and Southern Africa</i> )
COSOP	<i>Country Opportunities and Strategic Options Paper</i> (IFAD)
DCP	Dispositifs de concentration des poissons
DECVAS	Projet de développement des cultures vivrières et d’appui semencier
DL	Développement local
DSCRP	Document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté
EIU	<i>The Economist Intelligence Unit</i>
FADC	Fonds d’appui au développement communautaire
FADESIM	Fédération des associations de développement local de l’île de Mohéli
FAO	Organisation des Nations Unies pour l’alimentation et l’agriculture
FC	Franc comorien
FED	Fonds européen de développement
FEM	Fonds pour l’environnement mondial
FIDA	Fonds international pour le développement agricole
GAD	Groupe d’action pour le développement
IDH	Indice de développement humain
IEC	Information, éducation, communication
INRAPE	Institut national de recherche pour l’agriculture, la pêche et l’environnement
MECK	Mutuelles d’épargne et de crédit des Comores
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l’Afrique
ODPC	Organisation du développement de la pêche aux Comores
ONG	Organisation non gouvernementale
OPA	Organisations professionnelles agricoles
PAFR	Projet d’appui aux filières de rente
PAOPAC	Projet d’appui aux organisations professionnelles agricoles des Comores
PDDAA	Programme détaillé pour le développement de l’agriculture en Afrique
PDLC	Projet de développement local des Comores
PDRM	Projet de développement rural de Mohéli
PIB	Produit intérieur brut
PIP	Programme d’investissement public
PNAN	Plan national d’action sur la nutrition

PNIMT	Programme national d’investissement à moyen terme
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPIB	Portefeuille de projets d’investissement bancables
PPSA	Projet pilote des services agricoles
PPTTE	Initiative Pays pauvres très endettés
PSSA	Programme spécial de sécurité alimentaire
SAU	Surface agricole utile
SCAC	Service de coopération et d’action culturelle
SFD	Système financier décentralisé
SNAC	Syndicat national des agriculteurs comoriens
STABEX	Système de stabilisation des exportations
TCP	<i>Technical Cooperation Programme</i>
UC	Union des Comores
UE	Union européenne



### **Préambule**

*Pour mettre fin au déclin du secteur agricole sur le continent, les ministres africains ont adopté, à la XXII<sup>e</sup> Conférence Régionale pour l’Afrique, le 8 février 2002 au Caire, une résolution sur les étapes clés à considérer dans le domaine agricole dans le cadre du **Nouveau Partenariat pour le Développement de l’Afrique (NEPAD)**. Afin de mettre en œuvre cette résolution, ils ont approuvé, le 9 Juin 2002, le **Programme détaillé pour le développement de l’agriculture en Afrique (PDDAA)**. La **Déclaration sur l’agriculture et la sécurité alimentaire en Afrique**, ratifiée par l’Assemblée des Chefs d’Etat et de gouvernement de l’Union africaine réunis à Maputo les 10 et 11 juillet 2003, a apporté un soutien politique fort au PDDAA. A cette occasion, les Chefs d’Etat et de gouvernement se sont engagés à adopter des politiques déterminées en faveur de l’agriculture et du développement rural et à y consacrer, dans les cinq années à venir, au moins 10% de leur budget.*

*Le PDDAA définit un cadre général présentant les principaux axes d’intervention prioritaires pour restaurer la croissance agricole, le développement rural et la sécurité alimentaire en Afrique. Par essence, il a pour objectif de mettre en œuvre les recommandations des conférences internationales récentes sur la sécurité alimentaire, la réduction de la pauvreté et l’utilisation durable des ressources naturelles. Le programme repose sur **cinq piliers**, à savoir:*

- 1. Extension des superficies bénéficiant d’une gestion durable des sols et de systèmes fiables de maîtrise de l’eau;*
- 2. Amélioration des infrastructures rurales et des capacités de commercialisation, pour un meilleur accès au marché;*
- 3. Augmentation de l’offre alimentaire et réduction de la faim;*
- 4. Recherche agricole, vulgarisation et adoption de technologies permettant une croissance durable de la production; et*
- 5. Développement durable de l’élevage, des pêches et des forêts.<sup>1</sup>*

*Suite à la Déclaration de Maputo, les représentants de 18 ministres africains de l’Agriculture des pays membres du Comité de mise en œuvre du NEPAD, du Comité pilote du NEPAD, de la Banque africaine de développement, de la Banque mondiale, du Fonds international pour le développement agricole, du Programme alimentaire mondial, de la FAO et de la société civile se sont réunis le 17 septembre 2003 à Rome pour discuter de la mise en œuvre du PDDAA, et plus spécifiquement de:*

- l’approche à suivre pour analyser et actualiser les stratégies nationales de sécurité alimentaire et de développement agricole à long terme,*
- la préparation des Programmes nationaux d’investissement à moyen terme (PNIMT), et*
- la formulation de profils de projets d’investissement bancables (PPIB).*

*Pour rester conforme à l’esprit du PDDAA/NEPAD et soucieux de renforcer les actions de lutte contre la pauvreté et contre l’insécurité alimentaire, le Gouvernement de l’Union des Comores a adressé une requête à la FAO pour le financement d’un appui à l’élaboration d’un Programme national d’investissement à moyen terme (PNIMT) et d’un Portefeuille de profils de projets d’investissement bancables,<sup>2</sup> visant à:*

<sup>1</sup> Le 5<sup>e</sup> pilier ne faisait pas initialement partie du PDDAA, mais y a été ajouté pour prendre en compte l’importance de ces sous-secteurs.

<sup>2</sup> Dans le cadre et pour les fins de la présente initiative, un « profil de projet bancable » est défini comme un aperçu de projet ou programme d’investissement rédigé d’après un format standard et visant à présenter les informations permettant sa prise en compte par des institutions financières internationales et bailleurs de fonds potentiellement intéressés ainsi que par le secteur privé, tel qu’envisagé dans la Déclaration de Maputo. Ce document devrait permettre aux partenaires d’exprimer leur intérêt de principe pour le projet proposé et le niveau approximatif de leur engagement à en financer le développement. Des analyses détaillées de faisabilité et procédures subséquentes

- créer un environnement favorable à une meilleure compétitivité du secteur agricole et rural;
- atteindre les objectifs quantitatifs fixés et mobiliser les ressources nécessaires pour réaliser les investissements correspondants, dans le secteur agricole;
- allouer des ressources à hauteur de 10% du budget national au secteur agricole, conformément aux engagements de la Déclaration de Maputo; et
- créer un cadre de référence pour le financement bilatéral et multilatéral coordonné du secteur.

Le présent PNIMT s’appuie largement sur les documents stratégiques existants (en particulier le Document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté – version provisoire – et la Stratégie de développement agricole, mise à jour en 2001) et sur les travaux sectoriels (Plan d’actions sur la nutrition, stratégie du secteur de la pêche<sup>3</sup>), et entend contribuer à la Stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté. Il a été préparé sous la supervision générale du Coordonnateur national/Point focal NEPAD pour le Ministère du développement rural, de la pêche, de l’artisanat et de l’environnement<sup>4</sup>, avec l’appui d’un consultant national<sup>5</sup> et en étroite collaboration avec les membres du comité de pilotage constitué à cet effet.<sup>6</sup> L’équipe a été appuyée par des experts du Centre d’investissement de la FAO<sup>7</sup>; la Représentation de la FAO ayant, pour sa part, apporté un appui administratif déterminant. Ce document a été préparé selon une approche participative qui a impliqué les principaux services de l’Etat concernés, les bailleurs de fonds, les organisations professionnelles agricoles, le secteur privé et la société civile. Les pistes de travail retenues ont été discutées lors de réunions organisées dans chacune des îles sur la base de l’aide mémoire provisoire de la première mission d’appui. Un **Atelier national de validation** réunissant les principales parties prenantes s’est ensuite tenu les 20 et 21 juin 2004. Cet atelier a constitué une étape clé de la finalisation du PNIMT; en effet, il a donné lieu à la présentation d’une version provisoire du présent document, qui a été discuté et validé, et des idées de projets d’investissement bancables, qui ont été priorisées sur la base de critères préalablement agréés. Le présent document tient compte des suggestions et recommandations des réunions régionales et de l’atelier national. Deux des idées de projets ont donné lieu à l’élaboration de profils de projets d’investissement détaillés qui sont présentés dans des documents spécifiques. Enfin, le PNIMT et les PPIB ont été revus par un groupe d’experts techniques de la FAO.<sup>8</sup>

Après avoir présenté le secteur agricole dans le contexte de l’économie nationale, de la situation alimentaire et de la pauvreté dans le pays, le document aborde successivement les principales stratégies du gouvernement et des partenaires au développement, les leçons des expériences antérieures ainsi que les principales contraintes et opportunités pour le développement du secteur. Sur la base de cette analyse, et en tenant compte des stratégies nationales existantes ainsi que des piliers du PDDAA, le document identifie les lignes directrices du programme d’investissement. Il présente ensuite une évaluation sommaire des besoins en financement additionnels nécessaires pour atteindre les 10% du budget national alloués au secteur dans les cinq ans à venir. Enfin, le document propose un cadre général pour le suivi et l’évaluation de la mise en œuvre du PNIMT.

---

seraient conduites ultérieurement, conformément aux règles et procédures des partenaires financiers concernés, afin de parvenir à une proposition de projet ou programme d’investissement du niveau de l’étude de faisabilité proprement dite.

<sup>3</sup> Préparée avec l’appui de la FAO et validée lors d’un atelier national qui s’est tenu en juin 2004 (« *Eléments de stratégie pour le développement des pêches comoriennes* », Union des Comores, FAO, Juin 2004).

<sup>4</sup> M. Mohamed Bacar Dossar, Directeur national de la forêt, de l’environnement et des stratégies agricoles.

<sup>5</sup> M. Thomas Thembo.

<sup>6</sup> Réunissant les principales institutions en charge du développement agricole au niveau de l’Union des Comores et des Îles autonomes, le Syndicat national des agriculteurs comoriens (SNAC) et l’Association comorienne des techniciens et infirmiers vétérinaires (ACTIV).

<sup>7</sup> Mme Elen Lemaître, agroéconomiste.

<sup>8</sup> Virtual Task Force.

## I. INTRODUCTION

### A. Economie

#### (i) *Contexte général et évolutions récentes*

I.1. L’archipel des Comores est situé dans le canal du Mozambique à 200 km au Nord–Est de Madagascar et à 300 km à l’Est du Mozambique. Il comprend quatre îles dont une, Mayotte, est restée sous administration française, lors de l’indépendance, en juillet 1975.

I.2. La population de l’Union des Comores est estimée à 590 000 habitants,<sup>9</sup> dont 66% de ruraux,<sup>10</sup> pour une superficie totale de 1 645 km<sup>2</sup>. La densité de population est donc élevée, en particulier à Anjouan et en Grande Comore.<sup>11</sup> Rapportée à la surface agriculture utile, cette densité est l’une des plus fortes d’Afrique. Le taux de croissance démographique est estimé à 2,6% et l’espérance de vie à 61 ans. La population est très jeune, 43% des comoriens ayant moins de 15 ans. Outre l’émigration, officielle ou non, vers la France, Madagascar et la Tanzanie, on observe une migration entre les îles, notamment depuis Anjouan vers Mohéli, moins densément peuplée et plus riche en ressources naturelles.

I.3. Depuis son indépendance, le pays a souffert de troubles politiques récurrents. En 1997, la sécession de l’île d’Anjouan puis de celle de Mohéli ont provoqué une crise majeure, qui a mobilisé l’intervention de l’Union africaine. Une nouvelle constitution, adoptée en 2001, vise à garantir à chaque île une large autonomie au niveau économique, tout en préservant l’unité du pays. Sur cette base, la situation s’est normalisée progressivement et les programmes qui étaient suspendus<sup>12</sup> ont repris leur cours. Des élections législatives des Assemblées des îles autonomes et de l’Assemblée nationale de l’Union se sont tenues en mars et avril 2004. La constitution doit être complétée par l’adoption de lois organiques.

I.4. Ces évolutions constituent des étapes clés dans la normalisation de la situation politique et institutionnelle et devraient favoriser notamment le renforcement de la coopération internationale. Toutefois, des questions importantes restaient à régler entre les institutions des îles et de l’Union, fin 2004<sup>13</sup>, en particulier sur la répartition budgétaire et fiscale. Une nouvelle répartition des compétences — qui responsabilise largement les administrations des îles — devrait également conduire à une réorganisation des institutions en charge du développement rural.

#### (ii) *Structure et performances de l’économie comorienne*

I.5. *Difficultés économiques prolongées.* A partir du milieu des années 1980, les Comores sont entrées dans une phase de récession économique prolongée, marquée par une diminution constante du PIB réel par habitant. Le PIB était estimé, en 2002, à 256 millions de dollars EU soit un niveau inférieur à celui de 1992 (280 millions de dollars EU). Le PIB par habitant, qui varie selon les sources

<sup>9</sup> Les statistiques démographiques varient toutefois d’une source à l’autre.

<sup>10</sup> Source: *Comoros at a glance*, du 20 août 2003, site Internet de la Banque mondiale.

<sup>11</sup> La densité démographique est estimée à 590 habitants/km<sup>2</sup> à Anjouan, 300 en Grande Comore et 150 à Mohéli (en se basant sur une extrapolation des données du recensement de 1991). Rapportée à la SAU cette densité serait respectivement d’environ 1 000; 450 et 250 hab./km<sup>2</sup>.

<sup>12</sup> Notamment les programmes sur financement Banque mondiale et FIDA.

<sup>13</sup> Période de mise à jour du document, suite aux recommandations et commentaires reçus.

entre 300 et 430 dollars EU,<sup>14</sup> a décliné en termes réels en moyenne de 1,9% par an entre 1990 et 1995 et de 2,1% par an entre 1995 et 1999. Ainsi, le PIB réel par habitant en 1999 n'atteignait que 86% du niveau de 1960.<sup>15</sup> Les estimations et prévisions de croissance sont de 2% pour 2003 et 1,5% pour 2004,<sup>16</sup> ce qui ne suffirait pas à empêcher une poursuite de la diminution du PIB par habitant.

I.6. Ni les réformes économiques du *Plan intérimaire* (1983–1986), ni le *Programme d'ajustement structurel* (1991–1993), ni la dévaluation du franc comorien en 1994 n'ont permis de redresser une situation contrainte par une croissance démographique élevée, des investissements publics n'ayant qu'un faible impact sur la croissance, une production agricole en stagnation, un très faible niveau d'investissement privé, des déficits budgétaires permanents et une aggravation de l'endettement limitant les possibilités d'intervention de l'Etat.

I.7. La dette extérieure a augmenté au cours de la dernière décennie, le rapport entre la dette publique et le PIB passant de 0,88 en 1989 à 1,03 en 2002 (267 millions de dollars EU); les arriérés de remboursement ont engendré de fréquentes interruptions des programmes de développement. Le budget de l'Etat, qui correspond à environ 15% du PIB, est déficitaire (de 4,7% du PIB en 2002). L'inflation est estimée à 6% en 2002.

I.8. **Part des différents secteurs dans l'économie.** L'agriculture emploie 71% de la population active; elle est estimée avoir généré 35% du PIB en 2002 (contre 41% en 2001) et fournit environ 90% des recettes d'exportation. Le PIB agricole provient largement des cultures vivrières (47%), de la pêche (21%), des cultures d'exportation (13%) et de la forêt (11%), l'élevage n'y contribuant que pour 8%. Le secteur des services, largement centré sur le commerce d'import-export, génère 54% du PIB. 11% du PIB sont fournis par l'activité industrielle. Au cours des dernières années, le tourisme a amorcé un certain développement mais sa croissance a été fortement limitée par l'instabilité politique.

I.9. **Balance commerciale et taux de change.** Malgré la prépondérance de l'agriculture dans son économie, le pays n'est pas autosuffisant en produits alimentaires et doit importer 95% de sa consommation de riz (principal aliment de base).<sup>17</sup> Les importations de biens et de services représentent environ 30% du PIB (2001 et 2002) avec des taux d'augmentation estimés à 6% en 2001 et près de 20% en 2002. Le déficit de la balance commerciale est récurrent; il atteint environ 15% du PIB en 2002.<sup>18</sup> La comparaison du coût des principaux facteurs de production avec les économies voisines, en particulier celle de Madagascar, suggère qu'il existe une légère surévaluation du franc comorien. Cependant, dans un contexte de large dépendance vis-à-vis des importations, cette surévaluation est jugée plutôt favorable.

I.10. **Organisations régionales.** Outre son appartenance à l'Union africaine, l'Union des Comores est aussi membre du COMESA (Marché commun de l'Afrique orientale et australe), entré en vigueur en 1994, et de la Commission de l'océan Indien (COI), à laquelle appartiennent également Madagascar, Maurice, les Seychelles et la France (La Réunion). Par ailleurs, les Comores ont adhéré en 2004 à la zone de libre échange créée dans le cadre du COMESA en octobre 2000.

<sup>14</sup> Source 1: EIU, *Country Profile 2003*; source 2: *Comoros Data Profile*, du 20 août 2003, site Internet de la Banque mondiale. Ces variations sont largement liées à des divergences dans l'estimation de la population, mais ne mettent pas en cause les tendances.

<sup>15</sup> Source: *Gouvernance, capital social et réduction de la pauvreté – Rapport sur le développement humain durable*. PNUD 2002.

<sup>16</sup> Source: EIU, *cit.*

<sup>17</sup> Les importations de riz ont représenté en moyenne 14% des importations totales en valeur entre 1998 et 2003 et les importations de viande 9% en moyenne sur la même période.

<sup>18</sup> Source: *Comoros at a glance*, *cit.*

(iii) *Pauvreté et sécurité alimentaire*

I.11. **Pauvreté.** Les données disponibles sur les conditions de vie des ménages indiquent que la pauvreté est répandue et croissante,<sup>19</sup> avec plus de 54% de la population comorienne vivant en dessous du seuil de pauvreté. Cette proportion est encore plus élevée dans les zones rurales<sup>20</sup> et parmi les ménages agricoles. La pauvreté non monétaire est également très fréquente, l’indicateur de pauvreté humaine (accès aux services sociaux de base) étant estimé à 49% pour la période 1995–1997.

I.12. L’Union des Comores est classée au 136<sup>e</sup> rang sur 177 pays pour l’Indice de développement humain (IDH)<sup>21</sup>, ce qui fait d’elle un pays à développement humain intermédiaire. Toutefois, on observe que sa situation se rapproche de celle de Madagascar – pays à faible niveau de développement humain – et que l’écart se creuse avec les îles plus développées de la région (Ile Maurice et Seychelles), dont l’IDH se situe autour de 0.8 contre 0.528 pour les Comores (voir Figure 1 en appendice).

I.13. La pauvreté est présente dans tout le pays, toutefois il existe de fortes disparités entre les îles. L’île d’Anjouan connaît le plus fort taux de pauvreté (61% des ménages), suivie par celle de Mohéli (56%) et de Grande Comore (34%). Une étude du PNUD, publiée en 2000,<sup>22</sup> indique que les disparités économiques sont fortement liées à l’accès aux niveaux secondaires et supérieurs d’éducation, aux revenus de l’agriculture, aux transferts monétaires venus de l’étranger (ces transferts sont très importants en Grande Comore<sup>23</sup>) et, enfin, aux gains du secteur informel.

I.14. **Situation nutritionnelle.** Des analyses partielles<sup>24</sup> font apparaître une situation nutritionnelle assez préoccupante: <sup>25</sup> (i) la disponibilité énergétique nationale serait globalement insuffisante (1 947 kcal/personne/jour en 1997, dont 41% fournies par les importations); (ii) 33% de la population se trouveraient dans une situation de pauvreté alimentaire absolue; (iii) l’apport protéique est particulièrement déficient (39,5 g/h/an en 1997, dont 65% d’origine végétale, avec près de 50% des protéines animales importées); et (iv) on observe des symptômes localisés de troubles nutritionnels (carences en iode, avitaminoses A et anémies). Il en résulte notamment: une insuffisance pondérale qui touche 18% des enfants de 0 à 23 mois; un taux de retard de croissance de 33%; une prévalence de goitres de 14%. Cette situation est essentiellement expliquée par: (i) des pratiques alimentaires traditionnelles parfois inadéquates (notamment pour l’alimentation des très jeunes enfants) et qui privilégient des aliments pauvres en protéines et en micro-nutriments (iode et fer); (ii) une grande dépendance de l’apport alimentaire aux importations; (iii) de mauvaises conditions sanitaires de conservation et de commercialisation; et (iv) un coût relativement élevé et très variable des aliments produits aux Comores.

I.15. **Capital social.** La situation difficile décrite ci-dessus est partiellement compensée par les filets de sécurité sociaux. Les différents mécanismes de solidarité expliquent que, malgré la baisse significative du PIB réel par habitant, les manifestations de pauvreté extrêmes restent rares. De part les transferts financiers directs et les investissements qu’elle réalise dans le pays (en particulier dans le

<sup>19</sup> Le taux de pauvreté est estimé avoir augmenté à un rythme annuel excédant 3% entre 1995 et 1998. En 2001 et 2002, la consommation privée totale a même légèrement diminué (*ibid.*).

<sup>20</sup> Près de 80% de la pauvreté nationale se situe dans les zones rurales. La pauvreté est marginale en milieu urbain sauf à Anjouan où elle contribue pour 15% à la pauvreté totale.

<sup>21</sup> Classement effectué par le PNUD dans le cadre de son rapport annuel sur le développement humain.

<sup>22</sup> *La Pauvreté aux Comores. Concepts, Mesures et Analyse.* Organisation internationale du travail, 2000.

<sup>23</sup> Les transferts de l’étranger sont en effet estimés à plus de 17% des ressources des ménages ruraux de la Grande Comore contre 3–4% seulement pour les zones rurales des autres îles.

<sup>24</sup> Aucune enquête de consommation n’a été conduite au niveau national depuis 1965.

<sup>25</sup> Source: FAO. Projet TCP/COI/8922 « *La promotion de la sécurité alimentaire aux Comores* ».

secteur de la construction), la communauté comorienne installée à l’étranger, joue en particulier un rôle clé dans l’économie des Comores. Ainsi, les transferts financiers en provenance de la communauté expatriée sont estimés à environ 30 millions d’euros<sup>26</sup> par an, soit 15% du PIB et 108% de l’aide publique au développement.

## B. Agriculture et secteur rural

I.16. **Agriculture.** Les trois îles présentent un relief varié comportant de hauts sommets et des collines de basse altitude. Le climat sur l’archipel des Comores est de type tropical humide insulaire, avec une saison des pluies chaude et humide de novembre à avril régie par la mousson du nord-ouest, et une saison relativement plus sèche et fraîche de mai à octobre dominée par les alizés du sud-est. Les précipitations sont très variables: si la moyenne est de 900 mm/an, les précipitations peuvent atteindre 6 000 mm/an. En effet, le relief accidenté (le sommet de Grande Comore à 2 361 m est à moins de 10 km de la mer) et l’effet d’écran qu’il produit sont à l’origine de la formation de microclimats très différents et de variations considérables d’un point à l’autre de l’archipel<sup>27</sup>.

I.17. On distingue deux principaux types de systèmes de culture: *les systèmes des « bas »* (en deçà de 600 m) et *ceux des « hauts »* (zones de moyenne altitude comprises entre 600 et 900 m). Les systèmes de culture des « bas » associent sur une même parcelle une strate arborée (cocotiers, arbres à pain, jaquiers, girofliers), une strate intermédiaire occupée par des bananiers (ou parfois des agrumes) et une strate comprenant des cultures d’exportation (vanille) ou des cultures vivrières en association (manioc, taro, maïs et ambrevade). Ces systèmes occupaient, en 1995<sup>28</sup>, environ 55 000 ha, soit près de 48% de la superficie agricole. Les associations de cultures sont bien adaptées aux conditions naturelles et démographiques du pays car elle permettent: (i) de répartir les risques cultureux; (ii) d’optimiser l’utilisation de l’eau et de la terre; et (iii) d’assurer une couverture végétale quasi permanente du sol et donc de limiter les risques d’érosion.

I.18. Dans les zones des « hauts », le couvert arboré tend à disparaître des zones de culture pour céder la place à des cultures vivrières herbacées de cycle moyen à court. Les systèmes des « hauts » se différencient entre eux surtout par la durée de la jachère associée, qui dépend de la pression foncière.<sup>29</sup> Ces systèmes occupaient, en 1995, environ 37 000 ha, soit 32% de la superficie agricole et contribuaient pour 18% à la production vivrière nationale. Ces zones sont les principales à bénéficier du développement récent des cultures maraîchères et à accueillir les activités d’élevage bovin (présence de zones de pâture).

I.19. L’irrigation est très peu développée<sup>30</sup> et son potentiel de développement relativement limité<sup>31</sup>, du fait: (i) des coûts élevés de mobilisation et de distribution de l’eau, en raison de la géologie et, dans

<sup>26</sup> En 2002, source: Banque mondiale.

<sup>27</sup> Source: AQUASTAT, FAO/WAICENT.

<sup>28</sup> Dernières statistiques disponibles, en attendant les résultats du recensement agricole, en cours.

<sup>29</sup> A Mohéli, une longue période de jachère (friche régénératrice) est la règle tandis qu’en Grande Comore la moitié des terres ne dispose plus que d’un temps de jachère limité et qu’à Anjouan la jachère disparaît.

<sup>30</sup> La superficie équipée pour l’irrigation en maîtrise totale/partielle était estimée à 130 ha en 1987.

<sup>31</sup> Le potentiel d’irrigation est globalement estimé à 300 ha (respectivement 200 à Anjouan et 100 à Mohéli). Du fait de la très grande perméabilité de ses sols, l’île de Grande-Comore est presque dépourvue de réseau hydrographique. Seules quelques surfaces peuvent bénéficier d’une irrigation de complément pour autant qu’un investissement important (forages profonds, citernes, etc.) soit réalisé. Seuls des usages à haute valeur ajoutée sur de petites surface peuvent donc être envisagés (maraîchage, pépinières). Sur les deux autres îles, le sol partiellement imperméable permet, avec des précipitations fortes, d’alimenter de nombreux cours d’eau pérennes. Cependant, du fait de la déforestation et de l’extension des cultures annuelles, le réseau

certaines zones, et de l’absence de ressources accessibles; (ii) des coûts relativement élevés d’entretien des réseaux. Ainsi, l’irrigation n’est-elle généralement une option que pour des spéculations à haute valeur ajoutée.

I.20. Dans les systèmes des « hauts », comme dans ceux des « bas », les agriculteurs utilisent des outils rudimentaires, recourent très peu aux intrants agricoles malgré la pression foncière, et obtiennent des rendements faibles, tant pour les cultures vivrières que pour les cultures de rente. Les rares statistiques agricoles et démographiques disponibles<sup>32</sup> mettent en évidence une situation alarmante. La croissance démographique, qui n’est pas suivie par une intensification équivalente de la production agricole, accroît la pression foncière sur des terres agricoles peu abondantes et largement morcelées, ce qui accroît l’insécurité foncière et décourage l’investissement. La mise en cultures de terres marginales (par les populations les plus vulnérables), le raccourcissement, voire la disparition, des jachères conduisent à une dégradation accélérée des ressources naturelles (ressources hydriques, forêts, sols), à une migration continue et à une désaffection des jeunes pour l’agriculture, impliquant un vieillissement de la population rurale et un rôle accru de la population féminine.

I.21. Au niveau économique, le secteur agricole présente une structure duale: d’une part, un ensemble de cultures d’exportations, héritées de la période de colonisation et dominées par la vanille, le girofle et l’ylang-ylang, génère l’essentiel des devises du pays.<sup>33</sup> D’autre part, le secteur vivrier traditionnel est dominant mais il est essentiellement destiné à l’autoconsommation familiale qui représente 80% de la production.<sup>34</sup>

I.22. L’organisation des filières de rente bénéficie d’un dispositif d’appui spécifique, financé par l’Union Européenne sur fonds STABEX. Ces filières anciennes, qui représentent un enjeu majeur pour l’économie nationale, sont marquées par des interventions irrégulières mais parfois sensibles de l’État et par des relations commerciales complexes entre les producteurs, transformateurs artisanaux (pour l’ylang et la vanille) et exportateurs. Elles sont dominées par les exportateurs et les OP éprouvent des difficultés à s’y construire en toute indépendance. De multiples intermédiaires interviennent sur des marchés caractérisés par de fortes fluctuations des cours.

I.23. Les filières vivrières et maraîchères opèrent sur un marché intérieur étroit, essentiellement celui de Moroni. Ces filières mettent en œuvre des quantités modestes de produits et sont extrêmement morcelées: elles mobilisent un nombre relativement important d’acteurs qui gèrent chacun de très petites quantités de produits. Bien qu’elles soient très variées et prisées localement, les cultures vivrières ne couvrent que 40% des apports énergétiques du pays. Une estimation de la demande de produits vivriers, comparant la production actuelle avec la consommation potentielle est présentée ci-après. Cette estimation indique un déficit de l’ordre de 30 000 tonnes par an auquel la contribution des tubercules est très forte. Des expériences récentes ont prouvé qu’il était possible d’intensifier les cultures vivrières en introduisant des variétés améliorées adaptées aux habitudes alimentaires (tubercules) et de nouveaux itinéraires techniques (banane et noix de coco). Bien que

---

hydrographique diminue fortement à Anjouan: des 42 cours d’eau existant en 1925, il n’en subsisterait que 19.

<sup>32</sup> La dernière analyse remonte à 1987: *Enquête sur la Structure de l’Agriculture Comorienne*, CEFADER, Direction de planification, services statistiques et enquêtes.

<sup>33</sup> La vanille est la principale source de devises (environ 10 millions de dollars EU en 2001 et 2002, soit 60% de la valeur des exportations); toutefois cette production est particulièrement favorisée par la croissance récente des cours, laquelle pourrait s’avérer fragile. Par ailleurs, les Comores sont le premier producteur mondial d’ylang avec une production annuelle de 80 à 90 tonnes d’essence soit environ 70% de la demande mondiale.

<sup>34</sup> Les excédents de Mohéli vendus sur le marché de Moroni constituent l’essentiel de la production commercialisée et sont sensibles à la concurrence des importations de riz.

l’autoconsommation soit dominante, certaines productions sont susceptibles d’être vendues sur le marché national (bananes, légumes) ou exportées (pommes de terres) et de contribuer ainsi à l’amélioration des revenus des producteurs.

Bilan de l’offre en produits vivriers (tonnes par an)				
	Grande Comore	Anjouan	Mohéli	Total
Banane	-1 800	-600	2 500	100
Manioc	-2 000	-1 700	700	-3 000
Igname	-8 500	-3 300	-300	-12 100
Patate	-3 500	-2 100	-350	-5 950
Taro	-6 700	-2 600	-200	-9 500
<b>Total</b>	<b>-22 500</b>	<b>-10 300</b>	<b>2 350</b>	<b>-30 450</b>

Source: Etude pour la « Mise en place d’une ligne de crédit au profit des acteurs de la filière vivrière », DECVAS, décembre 2000.

I.24. **Elevage.** Les productions animales jouent un rôle important au niveau national: elles fournissent des ressources protéiques, constituent un capital productif au niveau des exploitations et jouent un rôle social. Toutefois, l’élevage est assez peu développé aux Comores. Les produits carnés sont largement importés, sous forme de viande rouge congelée, d’ailes de poulets et de bovins sur pied provenant de Madagascar et de la Tanzanie. L’élevage de bovins reste limité et axé sur des fonctions sociales, sauf dans la région de Nioumakélé (île d’Anjouan) où la filière laitière s’est développée avec l’introduction de races améliorées. Par ailleurs, depuis février 2003, le cheptel bovin subit une épidémie qui aurait entraîné la perte de 30 à 40% de l’effectif de Grande Comore et démontre la défaillance du système de surveillance épidémiologique (inexistant) et du contrôle sanitaire aux frontières. L’élevage de caprins — en général réalisé au piquet, comme l’élevage bovin — est plus répandu et mieux réparti que l’élevage bovin. L’élevage avicole semi-intensif a bénéficié d’appuis importants dont l’impact, notamment sur la filière poulet de chair, reste précaire du fait de la large dépendance extérieure en jeunes et en aliments et du faible prix des ailes de poulets importées.

I.25. **Situation foncière.** Du fait de la « superposition » de trois droits (traditionnel, islamique et moderne), la situation foncière est excessivement complexe. Plusieurs études ont été réalisées sur le foncier et, même s’il n’existe pas de données précises sur la répartition des terres, il est notoire qu’une large part des ressources est détenue par de grands propriétaires privés dont les terres sont presque toujours au moins partiellement cédées en métayage, dans des conditions pas ou peu formalisées. Par ailleurs, le statut de certaines terres, appartenant à l’Etat ou à d’anciens colons qui ne les cultivent plus et aujourd’hui exploitées par des villageois, reste incertain. Ces situations qui présentent un certain niveau d’incertitude limitent l’investissement des exploitants sur leurs parcelles et ne favorisent pas la gestion durable des ressources. De nombreuses réflexions ont déjà été menées sur la question foncière, des projets de lois ont même été préparés, mais les textes n’avaient pas, fin 2004, été adoptés.

I.26. **Structure des exploitations.** On estimait, en 1995, le nombre d’exploitations entre 40 000 et 50 000, dont 60% en Grande Comore, 35% à Anjouan et 5% à Mohéli. Ces exploitations sont, pour la plupart, de petite dimension. La structure des exploitations agricoles est très peu illustrée dans les documents récents. Toutefois, il est possible de distinguer grossièrement quatre types de producteurs:

- Les grands propriétaires fonciers qui ont hérité de terres constituées à l’époque des sultanats ou ont acquis d’anciens domaines coloniaux. Ces propriétaires résident généralement en ville où ils conduisent une activité qui leur procure d’autres sources de revenus (commerce, fonction publique, etc.). Ces propriétaires détiennent généralement des plantations en zone basse, dont l’entretien est confié à des métayers, pratiquant des cultures dérobées ou associées, ou à des ouvriers agricoles. Ces propriétaires possédaient



souvent un élevage bovin (éventuellement confié), toutefois, les contraintes foncières, les risques liés au vol de bétail et les épidémies récentes tendent à limiter cette activité.

- Les exploitants mixtes qui disposent de suffisamment de terres pour pratiquer à la fois des cultures vivrières et des cultures de rente. Ces exploitants disposent en général de quelques têtes de bétail, ne serait-ce que pour assumer les cérémonies traditionnelles.
- Les petits exploitants vivriers, qui ne disposent pas de suffisamment de terres pour se livrer aux cultures commerciales. Ces systèmes varient en fonction des étages agro-écologiques et de la densité démographique. Ainsi, la zone très dense de Nioumakélé (zone d’altitude de l’île d’Anjouan) est-elle caractérisé par des systèmes intégrés associant cultures vivrières annuelles et élevage bovin laitier sur ces petites parcelles. Pour accéder à la terre, les petits exploitants vivriers doivent parfois mettre en culture des zones marginales (cas de l’île de Mohéli).
- Les métayers qui pratiquent généralement des cultures vivrières annuelles sur les terres qui leur sont confiées (souvent en culture dérobée ou associée sous plantations) et sont généralement en situation de précarité foncière.

I.27. **Pêche.** La pêche, qui est restée longtemps une activité minoritaire aux Comores, a connu un essor important au cours des deux dernières décennies. Il n’existe pas d’évaluation scientifique fiable des ressources halieutiques comoriennes et de leur potentiel de production, il n’est pas non plus effectué de suivi statistique des captures. Toutefois, les ressources côtières (démersales et pélagiques) sont estimées à 3 000 t par an, les ressources pélagiques océaniques à 20 000 t et la production actuelle à 16 000 t environ. Elle est le fait de trois catégories de pêcheurs: (i) les pêcheurs professionnels à plein temps, qui ont développé leur activité dans les 20 dernières années, notamment grâce aux programmes d’appui à la motorisation; (ii) les pêcheurs professionnels occasionnels, spécialisés dans la pêche mais non équipés et rencontrant des difficultés pour embarquer; et (iii) les agriculteurs pour lesquels la pêche constitue une activité d’appoint (présents essentiellement à Mohéli). On estime à 1 500 environ le nombre d’embarcations motorisées (avec une puissance motrice n’excédant en général pas 25 CV) et à 3 500 les pirogues traditionnelles à balancier qui sont bien adaptées à la pêche côtière mais ne permettent pas d’exploiter les ressources pélagiques. Le nombre de pêcheurs professionnels est estimé 8 500 et le nombre d’emplois créés par le secteur de la pêche à 24 000, soit 6% de la population active. La pêche industrielle et semi-industrielle est inexistante au niveau de la flotte nationale; toutefois la contrepartie financière de l’accord de pêche conclu avec l’Union européenne rapporte annuellement au pays environ 350 000 €

I.28. **Forêts.** En l’absence de diffusion de techniques d’intensification à coût réduit, l’accroissement de la production agricole passe par une augmentation des superficies cultivées au détriment des derniers massifs boisés. Par ailleurs, la distillation de l’ylang-ylang, qui nécessite d’importantes quantités de bois, contribue à l’épuisement des ressources, notamment dans l’île d’Anjouan où l’essentiel de l’essence est produite. On estime ainsi que la superficie des forêts naturelles des trois îles serait passée d’environ 31 000 ha vers 1950 à 19 100 ha en 1974; 7 970 ha en 1993 et sans doute moins de 6 500 ha en 2003 (en excluant les agro-forêts partiellement défrichées).<sup>35</sup>

<sup>35</sup> Cf. Comores: Document d’information sur le pays, FAO, 1997.

### C. Institutions

I.29. **Secteur public.** De par la politique de décentralisation, le développement agricole relevait, fin 2004, de la responsabilité de quatre ministères: un ministère au niveau central<sup>36</sup> – qui a pour mandat de concevoir la stratégie nationale dans le domaine de l’agriculture, de la pêche et de l’environnement ainsi que de la planification et du suivi-évaluation des programmes correspondants – et trois Ministères en charge de la production, au niveau des îles. Par ailleurs, les questions liées à l’environnement sont traitées par des ministères spécifiques au niveau des îles.

I.30. Les autres institutions publiques les plus représentatives directement impliquées dans les activités relevant du secteur agricole /développement rural sont: (i) le Commissariat national du Plan avec une représentation au niveau de chaque île – le commissariat général au plan constitue le cadre officiel de coordination des activités prévues dans la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté –; et la Chambre de commerce de l’industrie et de l’agriculture à travers son service d’animation économique et de formation professionnelle.

I.31. Les Centres d’encadrement agricoles, placés sous l’autorité des trois Directeurs généraux, complètent le dispositif d’appui au développement agricole et rural<sup>37</sup>. Faute des ressources nécessaires, les CEA n’assurent toutefois leur rôle d’appui aux producteurs qu’à travers les projets financés par les bailleurs de fonds extérieurs. Le licenciement des vulgarisateurs agricoles payés par l’Etat et le démantèlement du système CEFADER–CADER a mis fin à l’ancienne approche en matière de services agricoles. Les infrastructures qui abritent les CEA sont soit fermées soit confiées pour gestion à des ONG internationales et nationales. Les approches privilégiées pour la recherche et la vulgarisation favorisent aujourd’hui la participation des producteurs et la responsabilisation des organisations professionnelles et des ONG. Ainsi, les ONG ACTIV et GAD, par exemple, ont-elles été largement impliquées dans la mise en œuvre du PPSA.

I.32. L’*Institut national de recherche pour l’agriculture, la pêche et l’environnement* (INRAPE) est, en principe, responsable de la recherche pour l’ensemble du secteur primaire. Toutefois, ses activités portent quasi-exclusivement sur les productions végétales. Dans le cadre de programmes récents (DECVAS, PPSA), l’INRAPE s’est orienté vers des activités de recherche adaptative, avec une expérimentation en milieu paysan. Les résultats obtenus, notamment en matière d’intensification des cultures vivrières apparaissent concluants. Toutefois, ils n’ont jusqu’ici pas pu faire l’objet d’une vaste campagne de diffusion.

I.33. Les **organisations professionnelles** agricoles comoriennes, en dehors des filières de rente, sont encore jeunes, peu nombreuses et souvent peu expérimentées. Toutefois, des appuis récents ont favorisé une structuration croissante, en particulier des filières maraîchères (pomme de terre, tomate et oignon), s’appuyant sur le *Syndicat national des agriculteurs comoriens* (SNAC) et les organisations affiliées<sup>38</sup>. La structuration de la filière vivrière a également été renforcée à Mohéli.

I.34. L’organisation des pêcheurs en coopératives, élément essentiel à l’amélioration de l’approvisionnement en intrants, de la commercialisation et de l’entretien des infrastructures, a, par le passé, connu des échecs. Toutefois, la politique récente d’appui au secteur de la pêche favorise

<sup>36</sup> Depuis le remaniement ministériel de juillet 2004, le ministère chargé de l’agriculture et du développement rural est à présent le Ministère du développement rural, de la pêche, de l’artisanat et de l’environnement.

<sup>37</sup> Les centres d’encadrement agricole sont au nombre de 16 dont: sept à la Grande Comore: Serehini, Simbousa, Sidjou, Dimadjou, Batsa, Maouéni, Bahani; six à Anjouan: Nioumakélé, Domoni, Tsembehou, Ouani, Boungweni, Moya; trois à Mohéli: Nioumachoua, Mlédjélé, Fomboni.

<sup>38</sup> Le syndicat a notamment à son actif la mise en place d’une centrale d’achat à Moroni.

l’organisation des pêcheurs en y conditionnant l’accès aux aides publiques. Un syndicat des pêcheurs, l’Organisation du développement de la pêche aux Comores, devrait à terme regrouper les coopératives.

I.35. **ONG.** Les ONG sont relativement jeunes et manquent d’expérience dans la mise en œuvre de programmes complexes, bien que certains résultats aient pu être obtenus. Des ONG nationales ont ainsi joué un rôle clé dans la mise en œuvre du PPSA. Les compétences techniques de ses organisations restent toutefois limitées et il leur est notamment difficile de mener un certain nombre d’études clés (études de filières, etc.). Par ailleurs, les ONG disposent de très peu d’équipements propres (véhicules, etc.).

I.36. **Associations communautaires.** Des associations villageoises bien structurées se mobilisent dans la mise en œuvre des programmes de développement locaux. On observe ainsi que les mécanismes sociaux traditionnels sont susceptibles d’évoluer pour s’adapter à de nouveaux besoins. On constate par exemple une tendance à la réallocation d’une partie des fonds destinés à l’organisation traditionnelle des « grands mariages » à des activités de développement du village.

I.37. **Systèmes financiers.** La *Banque industrielle des Comores* (BIC), unique Banque commerciale, couvre plus de 70% du marché financier. La *Banque de développement des Comores* vient de reprendre ses activités, interrompues depuis 1998 du fait de difficultés financières. Les systèmes financiers décentralisés, introduits depuis 1997 avec l’appui de l’AFD et du FIDA, assuraient, en 2002, environ 19% des parts du marché financier et leur part est croissante. Les deux réseaux, Sanduk<sup>39</sup> et MECK, proposent des produits financiers assez différents et présentent ainsi une certaine complémentarité.

I.38. Les systèmes traditionnels de tontines féminines sont très répandus. Ils permettent notamment de financer l’organisation des grands mariages et le développement du commerce d’import-export. Ces systèmes constituent également un cadre pour la collecte de cotisations qui servent à développer les infrastructures sociales et productives du village. Ainsi, il n’est pas rare que les « associations » de femmes financent ou cofinancent avec des programmes de développement la réalisation d’infrastructures coûteuses, telles des portions de routes villageoises. Des tontines de montant moindre et à périodicité plus courte sont utilisées par les revendeuses. Toutefois, aucun système financier formel ne s’appuie sur ces mécanismes pour financer le développement d’activités féminines génératrices de revenus, comme c’est le cas dans d’autres pays d’Afrique sub-saharienne.

## D. Cadre stratégique

### (i) Objectifs et stratégie du gouvernement

I.39. **Stratégie de développement agricole.** La stratégie du secteur rural, définie en 1994, fixait cinq axes majeurs:

- doubler la production agricole au cours des vingt années à venir;
- protéger les ressources naturelles;

<sup>39</sup> Les *Sanduk* (« caisse » en langue arabe) sont gérées par les communautés villageoises, selon les objectifs qu’elles se sont fixées. Les dix premières *Sanduk* ont été instituées en 1993 avec l’appui de la Caisse française de développement pour assurer les prêts aux communautés. Deux ans plus tard, elles regroupaient plus de 1 300 adhérents et le taux de remboursement des crédits avoisinait 95%. Ce mécanisme d’épargne populaire aidée (pour 1 franc comorien apporté, la CFD/AFD en met 4), géré et contrôlé au plus près du terrain, permet par exemple de financer le petit commerce, la rénovation de logements pour la location, l’installation d’ateliers, etc. Une Union des *Sanduk* a été créée en 1995.

- organiser les producteurs et promouvoir des organisations paysannes autonomes et des organisations professionnelles et interprofessionnelles ayant les capacités de gérer efficacement les principales filières;
- réorganiser les structures publiques d’appui au développement agricole; et
- améliorer l’environnement économique de la production agricole à travers des mesures d’accompagnement appropriées (fiscalité, foncier, cadre réglementaire et juridique).

I.40. Cette stratégie traduisait le désengagement de l’Etat des fonctions de productions et de commercialisation. Elle s’inscrivait dans un contexte plus large de réformes économiques, visant notamment à améliorer l’environnement du secteur privé: dévaluation du franc comorien, révision du code des investissements et du code des impôts, simplification des formalités administratives de création d’entreprises, baisse des tarifs publics (électricité, téléphone), législation commerciale, simplification et uniformisation des taxes à l’importation.

I.41. Un bilan de la stratégie, réalisé en 2001, considérait que celle-ci demeurait pertinente dans ses principales orientations mais qu’elle n’avait pas, dans l’ensemble, répondu jusqu’alors aux attentes (amélioration des revenus des producteurs, de la disponibilité de produits alimentaires et la de balance des paiements). L’analyse soulignait que la mise en œuvre de la stratégie avait souffert de l’absence de capacités en planification et de suivi des politiques et programmes agricoles par les institutions publiques et du fait que l’essentiel des programmes mis en œuvre six ans après l’adoption de la stratégie n’étaient encore que des programmes pilotes.

I.42. Un document d’opérationnalisation de la stratégie a ensuite été réalisé. Ce document proposait une stratégie de développement basée sur des filières porteuses à court et moyen terme. Ce document est largement valorisé dans la formulation du PNIMT.

I.43. Le *Plan national d’action sur la nutrition* (PNAN) s’appuie sur les axes suivants:

- intégration de la dimension nutritionnelle dans les programmes nationaux de développement par une approche multisectorielle;
- augmentation de l’approvisionnement alimentaire en tirant parti de toutes les possibilités existant pour augmenter la quantité, diversifier la qualité et assurer la sécurité alimentaire;
- renforcement de l’infrastructure de soutien ainsi que des circuits de production, de contrôle de qualité et de distribution des produits alimentaires;
- prévention et prise en charge correcte des maladies chroniques associées à l’alimentation et à la nutrition;
- renforcement de la capacité nationale à agir, suivre et gérer les programmes nutritionnels;
- développement de l’Information–éducation–communication (IEC).

I.44. *Stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté*. Une version intérimaire du *Document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté* (DSCR)<sup>40</sup> a été publiée en juin 2003. Le document identifie le tourisme, l’agriculture et le secteur l’agro–alimentaire comme les principaux secteurs porteurs de croissance. Le troisième axe stratégique de ce document vise le développement des filières « agro–alimentaires », à travers huit objectifs:

- réformer le cadre foncier;

<sup>40</sup> Dont le processus de consultation a été appuyé par diverses agences internationales, dont la FAO.

- promouvoir les organisations paysannes et professionnelles;
- éliminer les entraves au commerce inter- îles des produits agroalimentaires;
- promouvoir une meilleure exploitation des ressources halieutiques;
- intensifier les principales cultures vivrières, les cultures maraîchères et le petit élevage;
- améliorer la production des cultures d’exportation et la qualité des produits dérivés;
- promouvoir le développement d’une industrie agroalimentaire;
- assurer la protection des écosystèmes terrestre et marin.

I.45. Les axes stratégiques 2 et 5 du document sont également d’intérêt direct pour l’agriculture et la pêche puisqu’ils visent respectivement à relancer le secteur privé et, dans le cadre de l’amélioration du capital humain, à s’attaquer aux problèmes de nutrition<sup>41</sup> et de formation professionnelle. Les prochaines phases du processus de formulation du DSCRП incluent un exercice de budgétisation globale et l’organisation d’une conférence des bailleurs de fonds.

I.46. **Stratégie de développement des pêches comoriennes.** Cette stratégie, validée en juin 2004, s’articule autour de trois axes: (i) le renforcement des institutions et services des pêches pour promouvoir et planifier le développement responsable du secteur; (ii) le développement de la production en encourageant l’approche participative pour l’organisation globale du secteur et la gestion responsable des ressources naturelles; (iii) l’amélioration du système de commercialisation et développement du marché domestique des produits halieutiques transformés et l’exploration des possibilités d’exportation pour améliorer l’utilisation des captures en haute saison.

I.47. Par ailleurs, le pays a adopté plusieurs politiques et stratégies sectorielles, notamment la Politique nationale sur l’environnement, et ratifié les conventions internationales en la matière.

I.48. Les axes dégagés dans le PNIMT tiennent compte de ces documents clés, ainsi que présenté explicitement dans le tableau figurant en Annexe 3: Convergence entre PNIMT, PDDAA, DSCRП et Stratégie agricole.

(ii) **Stratégie et interventions des principaux partenaires au développement**<sup>42</sup>

I.49. **Institutions financières internationales.** Les Comores ne font pas l’objet d’un CAS (document stratégique de la Banque mondiale), ni d’un COSOP (document stratégique du FIDA). Suite aux difficultés du pays pour rembourser ses créances, la BAD n’intervient plus aux Comores.

I.50. **Banque mondiale.** La Banque mondiale intervient en particulier aux Comores à travers le financement du *Fonds d’appui au développement communautaire* (FADC), qui couvre des investissements liés aux activités agricoles (routes de désenclavement, marchés, activités productives), mais aussi aux secteurs sociaux (santé, approvisionnement en eau, éducation). Le Projet pilote des services agricoles, cofinancé par le FIDA et clos en juin 2003 intervenait par contre spécifiquement dans le secteur agricole: maîtrise d’eau, diversification (cultures maraîchères), intensification des cultures vivrières (manioc), recherche adaptative et vulgarisation.

<sup>41</sup> Capacités de stockage et de conservation des produits alimentaires, contrôle de la qualité et de l’innocuité des aliments, prévention des carences nutritionnelles des groupes vulnérables, etc.

<sup>42</sup> L’Annexe 3 présente brièvement les principales interventions récentes ou en cours pour chacun des axes du PNIMT.

I.51. **FIDA.** La stratégie du FIDA aux Comores est de soutenir le processus de réconciliation nationale en assistant le gouvernement dans la mise en œuvre du DSCR. Le FIDA met l’accent sur la création d’activités agricoles et extra-agricoles générant des revenus monétaires pour les populations pauvres. Dans ce cadre, le FIDA appuie les activités productives et le développement de la micro finance (réseau MECK), notamment à travers le projet *Appui aux initiatives économiques de base* (AIEB) en milieu rural.

I.52. **Système des Nations Unies.** Deux des objectifs du *Plan cadre pour l’assistance des agences du système des Nations Unies au développement des Comores, 2003–2007* sont directement liés au secteur rural:

- renforcer l’effort de gestion durable des ressources naturelles, en particulier à travers un renforcement des capacités des entités gouvernementales et autres acteurs à concevoir et gérer des programmes environnementaux;
- améliorer les activités productives, notamment à travers le renforcement des capacités des organisations professionnelles agricoles (OPA) et l’extension des formations mixtes alphabétisation et activités rémunératrices pour les jeunes déscolarisés.

I.53. **PNUD.** Deux des domaines d’intervention prioritaires du PNUD aux Comores sont étroitement liés au PDDAA: « *Renforcer les capacités productives et développer des moyens d’existence viables pour les plus défavorisés* » et « *Préserver l’environnement* ». Dans ce cadre, le PNUD finance notamment le projet de soutien à la structure d’appui à la création et au développement des micro et petites entreprises et promotion des activités génératrices de revenus (projet AMIE) et cofinance avec le Fonds pour l’environnement mondial (FEM) le projet *Conservation de la biodiversité et développement durable*. A travers l’élaboration du *Rapport national sur le développement humain*, le PNUD accorde également un soutien à l’élaboration d’une politique de réduction de la pauvreté.

I.54. **FAO.** La FAO appuie le Gouvernement des Comores en apportant une assistance technique, dans le domaine de la pêche (TCP/COI/2901: *Cadre juridique et stratégie opérationnelle de gestion des pêcheries*<sup>43</sup>); du recensement de l’agriculture (TCP/COI/2903); de la lutte contre une épizootie bovine (TCP/COI/2904 (E)) et pour l’élaboration du PNIMT. Au cours des dernières années, la FAO a appuyé la promotion de la sécurité alimentaire des ménages (TCP/COI/2801); le bilan et l’opérationnalisation de la stratégie agricole<sup>44</sup> (2000–2001) et la formulation de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté.

I.55. **Union européenne.** Les infrastructures routières, le transport maritime et le développement rural ont, jusqu’ici, constitué les principaux secteurs d’intervention de l’Union Européenne aux Comores.<sup>45</sup> En incluant les aides hors programme, le secteur rural a bénéficié d’environ 35% de l’aide européenne<sup>46</sup> et les infrastructures d’environ 30%. Dans le domaine agricole, l’Union européenne a en particulier financé le *Projet de développement des cultures vivrières et appui semencier* (DECVAS)

<sup>43</sup> Cet exercice s’intègre à la formulation d’un schéma directeur régional des pêches (à l’initiative de la COI) qui intervient en parallèle avec des actions financées par d’autres agences, notamment l’UE.

<sup>44</sup> En partenariat avec la Banque mondiale.

<sup>45</sup> Les appuis ont en particulier porté sur le transport routier, les infrastructures portuaires, le développement des cultures de rente, des cultures vivrières et des cultures maraîchères destinées à la commercialisation, de la pêche et des ressources naturelles, ainsi que la promotion des petites et moyennes entreprises.

<sup>46</sup> En tenant compte des huit programmes FED réalisés jusqu’ici.

clos en mars 2004 et, à travers le STABEX,<sup>47</sup> le *Projet d’appui aux filières de rente* (PAFR). Toutefois, dans le cadre du 9<sup>e</sup> FED, l’Union européenne concentrera désormais ses appuis dans le domaine de l’éducation,<sup>48</sup> à l’exception d’une ligne budgétaire prévue pour appuyer les initiatives de développement local et la décentralisation.

I.56. **Coopération française.** La Coopération française apporte un appui direct aux initiatives locales, à la structuration d’organisations professionnelles agricoles et à l’organisation des filières, à travers le *Projet d’appui aux organisations professionnelles agricoles des Comores* (PAOPAC), le *Projet de développement local des Comores* (PDLC), tous deux financés par le Service de coopération et d’action culturelle (SCAC), et le *Projet d’appui à la filière oignon*, financé par l’AFD. L’AFD constitue un partenaire majeur de l’Union des Comores mais n’intervenait pas, fin 2004, de manière privilégiée dans le secteur agricole. Par contre, l’AFD appuie le développement de la micro-finance (réseau *Sanduk*). Le *Projet de développement rural de Mohéli* (PDRM) a également contribué à définir et mettre en œuvre une politique de développement local s’appuyant notamment sur une association locale: la FADESIM (Fédération des associations de développement local de l’île de Mohéli).

I.57. **Programmes régionaux.** Des programmes clés sont également définis dans un cadre régional, notamment dans le contexte de la COI. C’est en particulier le cas du *Programme régional de protection des végétaux* et de programmes de développement du secteur de la pêche.

I.58. **Milieu associatif.** Peu d’ONG internationales interviennent aux Comores. Dans le domaine agricole, seuls Vétérinaires sans frontières et Initiative développement appuient le renforcement des compétences de groupements de producteurs et ONG locales, notamment dans le domaine de l’élevage. Certaines ONG nationales ont pris une part active dans la mise en œuvre de projets de développement, c’est notamment le cas de l’*Association comorienne des techniciens et infirmiers vétérinaires* (ACTIV) et du *Groupe d’action pour le développement* (GAD).

### (iii) Projets en préparation et financements sollicités

I.59. Plusieurs initiatives dans le domaine du développement agricole et rural sont en cours de préparation ou ont été préparées récemment pour prendre la suite d’initiatives qui arrivent à terme. Toutefois, il n’est pas garanti que ces initiatives se matérialisent.

I.60. Suite à la clôture du projet DECVAS, un *Projet de lutte intégrée contre les aleurodes du cocotier*, a été soumis à l’Union européenne pour financement dans le cadre du 9<sup>e</sup> FED. L’AFD a marqué son intérêt fin 2004 pour un possible financement des activités de réhabilitation de la cocoteraie, mais cet appui éventuel dépendrait notamment de la mise en place du programme de lutte.

I.61. Le FIDA a appuyé la formulation d’un *Programme national de développement humain durable*, qui capitalise les enseignements des projets précédents (AIEB, PPSA, etc.); mais ce projet n’avait pas fait fin 2004 l’objet d’un accord. Enfin, la nouvelle phase du *Fonds d’appui au développement des Comores*, financé par la Banque mondiale, n’inclut pas de volet agricole.

<sup>47</sup> Système de stabilisation des exportations (des produits agricoles), mécanisme de financement compensatoire de la Commission européenne destiné à stabiliser les recettes d’exportation des États ACP.

<sup>48</sup> Union of the Comoros Islands – European Community, *Cooperation strategy and indicative programme for the period 2002–2007*.

(iv) *Conclusion*

I.62. *Acquis et limites des interventions antérieures.* Les projets en cours dans le secteur agricole et rural ou ceux qui ont pris fin récemment ont donné lieu à des acquis certains:

- structuration et responsabilisation croissante des organisations professionnelles, et, en particulier, des organisations de producteurs agricoles; le *Syndicat national des agriculteurs comoriens* (SNAC), fédération d’organisations de producteurs, joue ainsi un rôle croissant en matière de représentation de la profession, d’organisation de la commercialisation et d’appui technique aux producteurs;
- identification de solutions techniques éprouvées en matière d’intensification agricole et de gestion durable des ressources naturelles;
- mise en place d’institutions de micro-finance, qui occupent une position clé dans le paysage financier national, y compris en milieu rural, et sont en voie d’autonomisation vis-à-vis des financements extérieurs, même si certaines caisses restent fragiles;
- mise en place de systèmes privés d’approvisionnement en intrants (points de vente, centrale d’achat) et appui à l’installation de producteurs semenciers et pépiniéristes privés;
- rédaction de textes législatifs et réglementaires clés, notamment dans le domaine de la micro-finance, de la pêche (en cours), de la forêt, des aspects phytosanitaires (en cours);
- formulation récente de stratégies et de plans d’action dans les domaines de la réduction de la pauvreté, de la nutrition, de la pêche et de la conservation de la diversité biologique;
- lancement d’un recensement agricole, qui permettra de palier la carence chronique de données sur le secteur.

I.63. Par ailleurs, les projets d’appui aux initiatives de base ont mis en évidence les larges capacités de mobilisation communautaire — tant sur des aspects organisationnels que financiers — et le rôle déterminant que peut jouer le capital social dans le développement rural aux Comores.

I.64. Toutefois, certains acquis restent partiels ou fragiles, comme en atteste l’analyse des contraintes (voir Chapitre II ci-après).

I.65. *Perspectives.* La préparation du PNIMT intervient à un moment clé pour la planification du développement agricole et rural aux Comores. En effet, la plupart des projets qui intervenaient dans ce secteur ont pris fin récemment, ou sont sur le point d’achever leurs activités. C’est notamment le cas du *Projet pilote d’appui au secteur agricole* (PPSA) cofinancé par la Banque mondiale et le FIDA (clos en juin 2003); du projet DECVAS, appuyé par l’Union européenne (achevé en mars 2004) et du projet AIEB, financé par le FIDA (achevé en juin 2004). Les perspectives pour de nouveaux investissements dans le secteur restent relativement floues, presque aucun engagement ferme n’ayant été conclu fin 2004. Toutefois, la normalisation de la situation politique, qui constitue une condition clé pour de nouvelles interventions des bailleurs de fonds, a connu une avancée déterminante qui permet d’envisager, dans les prochains mois, l’organisation d’une table ronde des bailleurs de fonds à laquelle le PNIMT et le PPIB pourraient être soumis.



## II. CONTRAINTES ET OPPORTUNITÉS

### A. Contraintes et opportunités macroéconomiques

II.1. *Un petit pays isolé et morcelé.* La petite taille et le relatif isolement des Comores, dispersées en 3 îles, se traduisent notamment par un marché intérieur limité et des coûts unitaires de production et de commercialisation relativement élevés. Ces facteurs affectent la compétitivité des productions nationales et restreignent le champ des options en matière de stratégie de développement.

II.2. *Des contraintes à la commercialisation.* Les appuis antérieurs ont permis une augmentation des volumes produits, notamment du poisson, des légumes et du lait; mais, étant donnée l’exiguïté du marché national solvable, la forte saisonnalité des productions, le très faible niveau d’organisation des circuits de commercialisation intérieurs et les contraintes à l’exportation, ces secteurs connaissent des phénomènes de mévente, au moins saisonnière, qui limitent leur développement. Plus généralement, la commercialisation des produits agricoles entre les îles se heurte à des contraintes à la fois tarifaires (taxes et prélèvements informels liés à la commercialisation des produits entre les îles<sup>49</sup>), logistiques (absence d’organisation du transport et de moyens de transport adaptés;<sup>50</sup> difficultés de débarquement notamment sur le port de Moroni, etc.) et organisationnelles. Enfin, la promotion de nouvelles exportations agricoles potentielles (comme la pomme de terre) vers les pays de la région se heurte à l’absence de dispositif de contrôle sanitaire.

II.3. *Une économie concentrée sur quelques produits et secteurs.* Contrairement aux économies insulaires de l’île Maurice et des Seychelles, l’économie des Comores reste fortement dépendante de l’agriculture et du commerce. Les activités industrielles et les activités génératrices de revenu non-agricoles en milieu rural (artisanat, transformation, etc.) sont très peu développées. L’étroitesse du marché intérieur et la concentration des productions d’exportation autour de quelques spéculations pour lesquelles les Comores ne jouent qu’un rôle mineur au niveau international,<sup>51</sup> fragilisent l’économie.

II.4. *Des ressources financières limitées.* Les ressources susceptibles d’être investies dans le développement agricole sont limitées: (i) la part de l’investissement dans l’économie nationale est très faible (moins de 12% du PIB); (ii) le solde de la balance des paiements est régulièrement négatif; (iii) l’endettement élevé du pays se traduit par une certaine réticence à recourir à de nouveaux emprunts; (iv) les perspectives d’accès du pays à l’initiative PPTE<sup>52</sup> restent incertaines; (v) il existe des alternatives à l’investissement privé dans l’agriculture, plus rentables (commerce d’importation) ou socialement plus valorisées (grands mariages); (vi) les transferts financiers des populations émigrées sont essentiellement investis dans les dépenses courantes (alimentation, santé), les activités sociales (grands mariages) et la construction; et (vii) en dehors de conventions spécifiques supportées par des financements extérieurs, les institutions financières appuient très peu la production agricole.

II.5. *Des coûts de production élevés.* Les coûts des télécommunications et surtout les coûts très élevés de l’énergie constituent une contrainte majeure au développement du secteur agro-alimentaire (conservation, transformation, etc.). Les possibilités d’exploitation de l’hydroélectricité sur l’île d’Anjouan ont fait l’objet de nombreuses études qui n’ont pas, jusqu’ici, été mises en œuvre. Selon

<sup>49</sup> Dans plusieurs cas le poids de la fiscalité inter-île est supérieur au coût du fret.

<sup>50</sup> Le transport par les bateaux de cabotage est lent, irrégulier et imprévisible. Les conditions de transports inadéquates – mauvais conditionnement, entassement, chaleur et vols – causent de fortes pertes (au moins 10% des coûts d’approche) et n’offrent pas de garanties minimales de sécurité.

<sup>51</sup> Sauf dans le cas de l’ylang-ylang.

<sup>52</sup> Initiative *Pays pauvres très endettés*, qui permet une réduction de la dette.

l’atelier national, les programmes d’appui au développement agro-alimentaire pourraient donc appuyer l’émergence de sources alternatives d’énergie moins coûteuses (en particulier l’hydro-électricité à Anjouan). Par ailleurs, les coûts de main d’œuvre sont plus élevés que dans l’île voisine de Madagascar, ce qui limite la compétitivité de certaines filières.

II.6. *Une densité démographique élevée et en croissance rapide.* L’Union des Comores est l’un des pays d’Afrique où la densité de population ramenée à la surface agricole utile est la plus élevée. Les possibilités d’extension des superficies cultivées sont donc très limitées, en particulier à Anjouan. En l’absence de croissance de la production agricole équivalente à la croissance démographique et de sources alternatives d’emploi, la situation alimentaire se dégrade.

## B. Contraintes et opportunités institutionnelles

II.7. *Absence de système pérenne de vulgarisation et de recherche.* Le désengagement de l’Etat des activités de vulgarisation n’a pas fait place à un système privé ou associatif indépendant. Les expériences pilotes réalisées n’ont pas permis de mettre en place des systèmes pérennes, la vulgarisation et la recherche restant totalement dépendantes des financements extérieurs. Comme l’a souligné l’atelier national, la discontinuité des actions de vulgarisation, dépendantes des projets, constitue une contrainte majeure à l’amélioration de la production agricole. Dans le contexte actuel, il apparaît extrêmement important de définir et mettre en œuvre une politique qui clarifie les responsabilités respectives des Ministères des îles autonomes et de l’Union d’une part, des institutions publiques, des organisations de producteurs et du secteur privé d’autre part. Cette politique devra s’appuyer sur des mécanismes de financement effectivement susceptibles de se pérenniser. Il serait également capital de garantir une continuité dans la réflexion.

II.8. *L’absence de cadre législatif régissant le statut des organisations de producteurs* constitue aussi un handicap. La représentativité des organisations de producteurs et leurs missions ne sont pas toujours explicites, ce qui peut induire une confusion dans les responsabilités qui leur sont confiées par des projets. Il serait utile que les projets établissent un répertoire des organisations de producteurs et organisations communautaires appuyées en spécifiant les fonctions qu’elles assurent.

II.9. *Faible capitalisation et coordination des initiatives.* De nombreuses expériences de développement agricole et rural ont été réalisées à titre pilote, mais n’ont pas, jusqu’ici, fait l’objet d’une évaluation technique et financière ni d’une large diffusion. On observe sur le terrain des mécanismes intéressants de collaboration entre projets, notamment par le biais de cofinancements, mais ces mécanismes ne sont pas supportés de manière systématique au niveau national.

II.10. *Insécurité foncière.* Les paysans sans terre qui cultivent par métayage les grandes propriétés, comme ceux qui exploitent des terres appartenant à l’Etat ou des terres marginales souffrent d’une insécurité foncière qui limite leurs investissements. Par ailleurs, l’absence de clarté de la situation foncière constitue parfois un frein à la valorisation des investissements réalisés. Ainsi, les conflits sur l’utilisation des citernes et autres points d’eau peuvent conduire à une sous-utilisation voire à une destruction des aménagements (cas de plusieurs impluviums qui ont été saccagés).

II.11. *Carence de financements à l’agriculture.* Le financement de l’agriculture se heurte à des contraintes classiques en Afrique subsaharienne. Il n’existe qu’une seule banque privée, qui finance essentiellement les activités commerciales, et une banque de développement (BDC), qui a connu des difficultés financières. En dehors de mécanismes de garantie ou de lignes de crédit spécifiques, les systèmes financiers décentralisés financent peu les activités agricoles, à l’exception toutefois des activités de pêche qui ont largement bénéficié des programmes de crédit. Enfin, les produits financiers

disponibles sont peu adaptés à l’activité agricole: ils ne tiennent pas suffisamment compte du cycle de production ce qui amène parfois le producteur à se réendetter chez un particulier pour honorer ses échéances; ils n’intègrent pas les risques spécifiques à l’activité agricole ou à la pêche; ils se caractérisent par des taux d’intérêt élevés<sup>53</sup> vis-à-vis du taux de rentabilité du secteur. Toutefois des expériences intéressantes sont en cours qui mériteraient d’être valorisées. Ainsi, le SNAC a, par exemple, établi avec les MECK un partenariat selon lequel il prend en charge le montage des dossiers et le suivi des crédits ce qui permet de limiter les risques et les coûts de gestion supportés par l’institution et de réduire les taux d’intérêt à 8%.

II.12. **Capital social sous-exploité.** Le capital social et notamment les systèmes de financement endogènes constituent un potentiel important, qui mériterait certainement d’être mieux valorisé dans le cadre des programmes et projets de développement (voir §I.36 et I.38). Par ailleurs, en ce qui concerne les aspects liés au genre, l’Etat comorien a souscrit à la plupart des conventions internationales de promotion de l’égalité des genres en particulier la Convention des Nations Unies sur toutes les formes de discrimination à l’égard des femmes. Il a en outre souscrit à la Déclaration et aux plates-formes d’action de Beijing et africaine. Toutefois, la participation des femmes comoriennes au processus de prise de décision reste marginale et leur représentativité dans les organes directeurs des structures nationales (publiques et privées) reste très faible.

### C. Ressources naturelles et environnement

II.13. **Un potentiel touristique important.** Du fait de ses ressources naturelles riches et variées, l’archipel des Comores présente un potentiel important pour le tourisme. Comme le souligne le DSCR, ce secteur pourrait jouer un rôle moteur dans le développement rural y compris agricole. Toutefois, les infrastructures touristiques restent très limitées, les Comores sont peu desservies et coûteuses d’accès, les coûts des transports intérieurs sont élevés. Dans ce contexte, le DSCR vise le développement de l’écotourisme, peu exigeant en infrastructures et respectueux de l’environnement.

II.14. Afin de mieux préserver ses ressources, le pays a adopté une politique de l’environnement et met en place des zones protégées. Il a également souscrit à la plupart des conventions internationales en la matière<sup>54</sup>. Toutefois, la pression démographique et le développement de certaines activités économiques conduisent à des pratiques dommageables pour l’environnement:

- *Surexploitation des ressources halieutiques démersales*, liée au faible recours à la motorisation des embarcations traditionnelles, limitant l’espace de capture.
- *Exploitation des sables et coraux*. Les besoins en sable pour la construction conduisent à une exploitation abusive des sables littoraux, par ailleurs, certaines techniques de pêche conduisent au dynamitage des massifs coralliens; ce qui a une influence majeure sur la protection du littoral et sur les ressources halieutiques.
- *Déforestation*. La déforestation met en péril les sols et les ressources hydrauliques comme en atteste le tarissement de plusieurs cours d’eau à Anjouan. Ainsi, la préservation voire l’expansion des systèmes agro-forestiers et la mise en place d’une politique et d’une

<sup>53</sup> 11 à 24%.

<sup>54</sup> L’Union des Comores a signé la Convention sur la Diversité Biologique le 05 juin 1992 à Rio de Janeiro lors de la Conférence des Nations Unies sur l’environnement et le développement. Il a également signé la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, la Convention des Nations unies sur le droit de la mer, la Convention sur la désertification, la Convention de Ramsar pour la protection des zones humides, la Convention pour la protection du patrimoine mondial culturel et naturel, la Convention sur le Commerce international des espèces de la faune et de la flore sauvages menacées d’extinction, etc.

législation forestière doivent constituer des priorités. Un projet de législation forestière, favorisant notamment la co-gestion de certaines forêts avec des opérateurs privés ou des communautés locales, a été élaboré mais il n’est pas adopté et appliqué.

- *Dégradation des sols.* La dégradation des sols est accrue par le fait que les cultures vivrières, qui ne couvrent pas le sol, sont rejetées dans des zones marginales et constitue une contrainte majeure à l’amélioration de la production agricole.

II.15. À ces contraintes s’ajoutent l’absence de système de gestion efficace des déchets, la pollution et la dégradation du paysage par un aménagement anarchique.

#### **D. Production agricole, production animale et pêche**

II.16. Malgré la fragilité des terres, parfois fortement dégradées par la surexploitation ou l’érosion, le pays dispose, au niveau agricole, d’atouts importants, notamment du fait de la fertilité de ses sols d’origine volcanique et de son climat.

II.17. *Cultures de rente.* Les conditions écologiques des Comores sont favorables à des productions de haute qualité pour les cultures de rente déjà pratiquées<sup>55</sup> et à la diversification des cultures de rente en faveur de productions facilement transportables du fait de leur prix élevé par unité de poids (poivre, cannelle, plantes à parfum autres que l’ylang-ylang, comme la menthe, le pélagonium, la basilic, la citronnelle, etc.). L’augmentation de la valeur ajoutée, notamment par la production d’essences, présente également des perspectives prometteuses du fait d’un accroissement des prix sur les marchés internationaux. Par ailleurs, du fait de la petite taille des Comores et d’une certaine spécialisation par île,<sup>56</sup> les cultures de rente sont concentrées et les producteurs sont en général facilement accessibles; ce qui facilite la dissémination de l’information et leur permet de s’adapter relativement rapidement à l’évolution des conditions de marché. Enfin, le projet d’appui aux filières de rente a permis d’améliorer la structuration des filières, notamment à travers la Maison des épices.

II.18. Cependant, les filières de rente traditionnelles subissent également des contraintes majeures. Les cours internationaux sont soumis à des fluctuations importantes étroitement liées à la production de quelques pays en position de domination.<sup>57</sup> Les coûts de production de la vanille comorienne sont élevés et les vols de gousses limitent les recettes. La baisse du prix des fleurs d’ylang-ylang et la pression foncière induisent une disparition de l’ylangueraie pure au profit d’une polyculture où l’ylang occupe une place de plus en plus réduite et dispersée. Le marché international privilégie, par ailleurs, l’essence d’ylang de 3<sup>e</sup> catégorie, qui rémunère très peu les producteurs, accroît le déboisement et entraîne une dégradation rapide du matériel de transformation.<sup>58</sup> Les besoins en crédit des filières de rente sont loin d’être tous satisfaits, en particulier ceux des opérateurs intermédiaires (préparateurs de vanille, distillateurs d’ylang). Enfin, les technologies de transformation sont encore largement inadaptées en termes de coût, d’efficacité et d’impact environnemental.

II.19. Les tentatives de diversification des cultures de rente sont encore timides, les investissements alternatifs se faisant essentiellement dans d’autres secteurs. La contractualisation entre producteurs et

<sup>55</sup> La qualité de la vanille et de l’essence d’ylang produites est largement reconnue.

<sup>56</sup> La production de vanille est dominante en Grande Comore et la production d’ylang-ylang surtout développée à Anjouan.

<sup>57</sup> Madagascar pour la vanille, l’Indonésie pour le girofle.

<sup>58</sup> L’essence de 3<sup>ème</sup> catégorie est la moins chère mais celle qui nécessite les temps de chauffe les plus longs (utilisation de 4 à 5 fois plus de bois que pour les essences de qualité supérieure).

transformateurs–exportateurs, qui permettrait un développement ciblé de marchés nouvellement identifiés et la création de « *pôles locaux de développement* », n’est pas pratiquée.

II.20. **Cultures vivrières.** Les cultures vivrières disposent d’un marché potentiel étroit, mais réel et sont susceptibles d’être intensifiées (voir § I.23). Les principales contraintes au développement des productions vivrières tiennent: à l’insécurité foncière (qui affecte en particulier les exploitants en situation de métayage); au vieillissement des agriculteurs et aux difficultés de commercialisation. Comme dans le cas des cultures de rente, les producteurs se plaignent des contraintes liées au vol de produits agricoles et aux dégâts causés par les animaux en divagation.

II.21. La contribution des cultures vivrières à la diète nationale pourrait être renforcée par: (i) une large diffusion des solutions techniques éprouvées; (ii) une amélioration des méthodes de conservation et une diversification des formes de consommation, (iii) une meilleure organisation de la commercialisation, limitant les coûts de distribution et l’irrégularité des approvisionnements, (iv) une meilleure protection contre les vols et la divagation des animaux.

II.22. **Productions animales.** Malgré la limitation des superficies disponibles, l’élevage bovin et caprin constitue une source potentielle de ressource en viande et, dans le cas des bovins,<sup>59</sup> en lait. Le potentiel de croissance est lié à l’expérience acquise par les producteurs qui ont reçu l’appui de projets. Des expériences réussies mériteraient d’être mieux connues, appuyées et répliquées dans les zones favorables, notamment lorsqu’elles vont dans le sens d’une plus grande intégration agriculture / élevage. Toutefois, ces spéculations sont contraintes par: (i) la situation sanitaire très précaire du cheptel; (ii) la pression foncière qui limite en particulier l’élevage de bovins; (iii) la concurrence des produits importés souvent bas de gamme (ailles de poulet); (iv) le coût élevé et l’irrégularité des approvisionnements en intrants importés (critiques pour l’aviculture); (v) les difficultés de commercialisation intérieure (sensibles en particulier pour les produits laitiers); (vi) l’insuffisance des crédits adaptés.

II.23. **Pêche.** Des analyses récentes concluent que les marges d’augmentation des captures ne sont pas aussi importantes que ce qui est communément exposé (voir § I.27). Toutefois, le secteur de la pêche peut être considéré comme prometteur. Il peut compter sur une ressource encore exploitable au large, avec des produits potentiels de qualité tels que les thonidés, espadons, mérours et langoustes, sur une demande régionale et internationale porteuse et sur une forte demande domestique de produits frais. La production nationale pourrait se substituer aux importations de poisson congelé et salé–séché.<sup>60</sup> Par ailleurs, la consommation nationale de poisson — estimée à 29 kg/personne/an c’est-à-dire bien moins qu’aux Seychelles — pourrait s’accroître, même si le marché national souffre de la concurrence des produits carnés importés à des prix inférieurs.

II.24. Le secteur de la pêche souffre de la surexploitation de la frange côtière; de la quasi-inexistence de la pêche continentale; des capacités de gestion et de planification insuffisantes; de l’accès difficile aux marchés plus porteurs;<sup>61</sup> de la faible demande pour les produits de pêche transformés et du développement limité des activités en amont et en aval de la production. L’accès aux intrants et pièces de rechange reste difficile et irrégulier. L’absence de méthodes de conservation modernes ou traditionnelles ne permet pas de réguler la disponibilité en poisson sur le marché intérieur<sup>62</sup> et conduit à des variations très importantes des prix au sein de l’année et même de la journée. La majorité des équipements mis en place dans les villages de pêcheurs (machines à glace et

<sup>59</sup> Par tradition, le lait de caprins n’est pas consommé.

<sup>60</sup> Entre 500 et 1 000 t en équivalent frais étaient importées, en 1989, depuis Madagascar et l’Afrique du Sud.

<sup>61</sup> Il n’existe, par exemple pas d’accords sanitaires pour d’exportation des produits halieutiques vers l’Europe.

<sup>62</sup> La pêche connaît une saison de surproduction (de décembre à mars) et des périodes de pénuries.

chambres froides) est en panne. La qualité du poisson vendu souffre de l’absence d’un circuit organisé de commercialisation, des mauvaises conditions de stockage et de manutention et des délais de livraison.

II.25. Par ailleurs, les conditions climatiques contraignantes et l’absence d’aménagement de sites de débarquement réduisent la période de pêche<sup>63</sup> et accentuent les risques, également accrus par l’absence de dispositif d’intervention rapide en mer, en cas de disparition, et le manque d’équipements appropriés pour la sécurité, malgré les efforts réalisés récemment en ce sens. Enfin, l’absence de système de surveillance des eaux sous juridiction comorienne limite les apports financiers liés à l’exploitation des ressources par des bateaux étrangers.

### III. LIGNES DIRECTRICES DU PROGRAMME D’INVESTISSEMENT

#### A. Principes

III.1. Les interventions développées dans le cadre du PNIMT s’appuieront sur les principes suivants:

- **Valorisation des compétences développées dans le cadre de programmes de développement précédents.** Les investissements réalisés dans le cadre du PNIMT s’appuieront largement sur les dynamiques, mécanismes et organisations déjà mises en place, ils chercheront à valoriser, consolider et diffuser les acquis des programmes antérieurs, tout en privilégiant, dès le stade de conception des interventions, leur pérennisation.
- **Renforcement des partenariats au niveau de la sous-région.** De part la petite taille du pays et le budget limité de l’Etat, il est particulièrement important que les Comores tirent partie au mieux des possibilités de partenariat au niveau régional, notamment dans les secteurs: (i) de la recherche; (ii) de la formation, de l’information et de la communication (conception de programmes adaptés aux nouveaux défis du développement agricole et rural); (iii) de la lutte phyto et zoonositaire; (iv) de la surveillance des eaux sous juridiction comorienne et du suivi des ressources halieutiques; (v) de l’investissement privé. La Commission de l’océan indien constitue un cadre privilégié pour ce type de partenariats, qui devrait toutefois être également développé dans d’autres contextes. Par ailleurs, les échanges économiques devront également être favorisés, en particulier dans le cadre du COMESA.
- **Responsabilisation progressive des organisations professionnelles,** dans le cadre d’une vision articulée des responsabilités respectives du secteur associatif, public et privé. L’appui aux organisations professionnelles ne constitue pas un axe spécifique, car celles-ci sont amenées à jouer un rôle à plusieurs niveaux et devront bénéficier d’actions de renforcement correspondant à ces missions.
- **Valorisation du capital social et des mécanismes financiers existants.** Les participants à l’atelier de validation du PNIMT ont particulièrement insisté sur la nécessité de mieux prendre en compte les jeunes et le potentiel qu’ils représentent dans les projets et programmes de développement. Il est également important de valoriser les mécanismes

<sup>63</sup> Estimée à 180 jours pour les pirogues traditionnelles et 220 pour les pirogues motorisées.

financiers existants (systèmes financiers décentralisés, tontines, transferts issus de la migration), notamment dans le cadre d’un appui au « co-développement<sup>64</sup> ».

- **Prise en compte des spécificités régionales et responsabilisation des acteurs locaux.** Les travaux d’analyse et de concertation menés sur chacune des îles de l’Union des Comores font apparaître un ensemble de problématiques communes; ainsi, les grands axes proposés pour le PNIMT et détaillés dans le Chapitre 3, suivant, sont-ils homogènes. Toutefois, les interventions qui se déclineront dans ce cadre devront tenir compte des spécificités économiques et sociales des îles. Par ailleurs, les modalités de mise en œuvre de ces interventions devront tenir compte du rôle des administrations des îles, des communes et autres acteurs locaux de développement dans la gestion du développement agricole et rural.

## B. Filières prioritaires

III.2. Les filières prioritaires identifiées comprennent:

- **Les filières vivrières, la pêche artisanale motorisée et le petit élevage.** Dans les cinq ans à venir, les filières vivrières (bananes, tubercules, coco), la pêche artisanale et le petit élevage continueront à jouer un rôle majeur pour les ménages ruraux et pour la sécurité alimentaire.
- **La filière maraîchère** connaît une dynamique de développement et est accessible aux jeunes, ce qui justifie que des appuis soient poursuivis.
- **Les activités innovantes.** Un ensemble d’activités innovantes, de taille limitée –au moins dans un premier temps–, sont susceptibles de disposer d’un potentiel de croissance aux Comores (commercialisation, transformation; exportation de quelques produits maraîchers au niveau régional; activités liées directement ou indirectement à l’éco-tourisme; filières de qualité pour les cultures de rente traditionnelles;<sup>65</sup> diversification des cultures de rente; pêche semi-industrielle; arboriculture fruitière, ...). Ces activités passent par l’identification et le développement de nouveaux marchés, au niveau national<sup>66</sup> ou à l’exportation. Elles impliquent, le plus souvent, la mise en place d’activités intermédiaires entre la production et la commercialisation (conservation, conditionnement et/ou transformation). Les secteurs privé et associatif à même de prendre en charge ces échelons intermédiaires devront, dès le départ, jouer un rôle clé dans

<sup>64</sup> Le co-développement a pour ambition de s’appuyer sur la dynamique des migrants qui conservent des liens étroits avec leur pays pour en promouvoir le développement. Comme le prouvent des programmes en cours dans d’autres régions de très forte immigration, un soutien ciblé peut permettre aux migrants de jouer un rôle croissant dans le développement de leur région ou pays d’origine. Les migrants sont en effet susceptibles, à titre individuels ou par le biais des associations de ressortissants: d’investir à titre privé dans des activités productives; d’apporter un support financier aux projets de développement productifs émanant des associations locales (la canalisation d’une part des financements issus de l’émigration vers les activités productives a été constatée dans d’autres pays qui ont bénéficié d’un appui en ce sens) ou de faciliter l’identification de partenaires extérieurs (ONG, coopération décentralisée). Dans le cas des Comores il apparaît également qu’une proportion non insignifiante de jeunes issus de l’émigration et formés dans des pays étrangers seraient désireux de trouver à s’employer dans leur pays d’origine. Ces compétences pourraient également être mieux valorisées.

<sup>65</sup> En particulier très importante pour l’ylang, dont la production massive d’essence de basse qualité est particulièrement dommageable pour l’environnement.

<sup>66</sup> Cas des marchés des produits transformés.

l’identification et dans le développement de ces activités, en s’impliquant dans la recherche de marchés, l’organisation de ces « micro-filières » (organisation notamment des relations avec les producteurs) et le renforcement des compétences des producteurs, les activités intermédiaires constituant ainsi de petits pôles de développement.

### C. Axes d’intervention prioritaires pour l’investissement

III.3. Les différentes rencontres tenues au cours de la mission de lancement de la préparation du PNIMT ont conduit à dégager quatre axes d’intervention prioritaire. Ces axes ont été confirmés par l’Atelier national de validation, qui a permis de préciser un certain nombre d’orientations.

III.4. **Axe 1: Facilitation de l’accès aux marchés, par la structuration des filières prioritaires et le renforcement des capacités commerciales** (Axe2 du PDDAA; Axes 2; 3 et 5 du DSCR). Les interventions antérieures ont montré que, dans le contexte d’un marché aussi restreint que celui des Comores, un appui à la production ne peut porter ses fruits sans appui à la commercialisation. Cet appui ciblera en priorité les filières vivrières (tubercules, banane), halieutiques et maraîchères, ainsi que les activités innovantes.

- ***Appui au développement des activités privées et associatives ayant un effet moteur sur les filières agricoles***, c’est-à-dire: (i) l’approvisionnement en intrants; (ii) la transformation, le conditionnement, la conservation et la distribution des produits agricoles. Cet appui passera notamment par:
  - *Un appui à l’analyse des filières; à l’identification de débouchés; à l’information sur les marchés; à la négociation et à la contractualisation.* Il s’agit notamment (i) d’analyser les marchés potentiels au niveau national, régional et international, pour des produits agricoles bruts ou transformés, de qualité standard ou spécifique, en identifiant aussi précisément que possible les volumes potentiels et les conditions à remplir pour accéder à ces marchés (qualité, prix, périodicité, conditionnement, etc.); (ii) de compléter l’analyse économique et financière des principales filières identifiées comme prioritaires; (iii) de renforcer les systèmes de suivi des marchés et de diffusion de l’information, en s’appuyant notamment sur les radios rurales très développées aux Comores; (iv) d’appuyer la négociation de marchés, notamment avec des partenaires extérieurs; (v) d’assurer la promotion des productions nationales, en particulier sur des créneaux de qualité; (vi) d’appuyer la contractualisation, notamment entre les producteurs et les unités de transformation.
  - *Une intégration systématique d’aspects économiques et commerciaux dans les programmes de formation* dans le domaine agricole et plus généralement dans les domaines productifs liés au secteur rural.
  - *Un appui au développement du crédit agricole à travers les mécanismes de financement existants* (appui au développement de produits financiers adaptés et de mécanismes permettant de limiter les risques).
- ***Amélioration ciblée des infrastructures rurales liées à la commercialisation.*** De nombreuses infrastructures rurales liées à la commercialisation (marchés, magasins de stockage, routes de désenclavement, chambres froides, machines à glace, etc.) ont déjà été réalisées sans forcément atteindre les résultats escomptés; il s’agira donc tout d’abord de favoriser une bonne valorisation des infrastructures existantes (réhabilitation, aménagement, renforcement des capacités de gestion), puis de les compléter en ciblant



des infrastructures socialement et économiquement prioritaires, identifiées en particulier dans le cadre de l’analyse des perspectives de croissance des principales filières.

- **Facilitation du commerce inter-îles des produits agricoles et alimentaires.** Des efforts ont été accomplis pour mieux assurer l’organisation en commun de la commercialisation inter-îles. Toutefois, des interventions spécifiques devront permettre de limiter les contraintes tarifaires (taxations formelles ou non), logistiques et organisationnelles qui persistent.

III.5. **Axe 2: Appui aux initiatives locales dans le domaine de la production et de la valorisation durable des ressources naturelles** (Axe 1 du PDDAA; Axes 1; 3 et 4 du DSCR). Il s’agira, par cet axe, de poursuivre et d’étendre la démarche de développement local entreprise par un certain nombre de projets de développement, en s’intéressant spécifiquement aux activités productives, tout en assurant une bonne coordination avec les autres interventions plus largement axées sur les infrastructures sociales.

- **Appui à l’identification et à la formulation et à la mise en œuvre de projets d’initiative locale** techniquement fiables; socialement prioritaires; économiquement et financièrement rentables. Il s’agira notamment: (i) de faciliter la formulation de plans de développement locaux, en étroite coordination avec les projets qui appuient les investissements sociaux et en lien avec la dynamique de décentralisation;<sup>67</sup> (ii) de favoriser un large accès des populations cibles aux services d’appui au montage de micro-projets; ce qui passe par la capitalisation des expériences en cours dans ce domaine, le renforcement des compétences des prestataires (bureaux d’études, ONG, associations, etc.)<sup>68</sup> et l’élaboration et la diffusion d’outils performants pour la formulation, l’évaluation et le suivi des micro-projets;<sup>69</sup> (iii) d’appuyer la réalisation d’aménagements permettant d’intensifier ou de sécuriser la production (systèmes fiables et rentables de maîtrise de l’eau; aménagements de conservation des eaux et des sols; sites de débarquement des produits de la pêche; etc.). Divers efforts ont été réalisés dans ce domaine dans les dernières décennies. De nouvelles interventions devraient s’appuyer sur une analyse des résultats des solutions déjà testées, en évaluant leur adaptation technique, leur impact économique et leur durabilité. Ainsi, le développement de l’irrigation devra, dans un premier temps passer par une meilleure valorisation des infrastructures existantes. Les programmes d’irrigation devront s’appuyer sur une analyse des résultats des aménagements antérieurs, être réalistes, proposer des technologies rentables et inclure des actions d’appui à la valorisation des infrastructures.<sup>70</sup>

<sup>67</sup> Comme l’a souligné l’atelier national, les projets à venir pourront s’appuyer sur les acquis des projets récents. Ainsi, le Projet de développement local de Mohéli, par exemple, a permis à chaque village de l’île de définir un plan de développement local. Ces plans justifieraient d’être valorisés et, au besoin, réactualisés. La démarche employée mériterait d’être diffusée.

<sup>68</sup> Notamment sur les aspects critiques pour les activités agricoles (analyse de marché, évaluation des risques).

<sup>69</sup> La formulation et l’analyse financière de nouveaux micro-projets devront s’appuyer sur les résultats des micro-projets similaires déjà réalisés. Outre les acquis des programmes conduits aux Comores, cet aspect pourrait valoriser les résultats de l’expérience en cours dans le cadre du projet PSDR à Madagascar.

<sup>70</sup> Les participants à l’atelier national ont fait remarquer l’existence d’un certain nombre d’infrastructures hydrauliques (citernes, impluviums) pas ou très peu valorisées, notamment dans le cas de point d’eau qui ne sont pas situés à proximité des villages. Ceci serait notamment du à un choix inapproprié des sites (faute d’analyse préalable suffisante), à l’absence de réseaux d’irrigation, à une formation insuffisante des bénéficiaires à l’organisation de la gestion de l’eau, à la durée très courte des appuis apportés, au fait que les producteurs n’ont pas toujours les moyens d’acquérir les intrants nécessaires aux cultures irriguées...

- **Appui au développement de mécanismes et produits financiers adaptés au développement agricole**, sur la base des systèmes formels ou informels existants.
- **Mise en place de systèmes pérennes d’identification et de diffusion des acquis techniques sur les filières prioritaires**. Les actions prioritaires à réaliser dans ce cadre viseront à:
  - assurer une large diffusion des solutions techniques déjà éprouvées dans le cadre de projets antérieurs;
  - mettre en place un programme de lutte biologique contre la fumagine/aleurode et un programme de réhabilitation de la cocoteraie;
  - renforcer le suivi et la protection sanitaire des cultures et du cheptel, dans le cadre d’un montage: (i) responsabilisant notamment les producteurs et des auxiliaires ou animateurs villageois; (ii) valorisant les possibilités de coopération régionale.

Les mécanismes de diffusion et de suivi s’appuieront largement sur la profession (responsabilisation progressive des organisations de producteurs, expansion des programmes de type Champs-écoles) et permettront de valoriser les expériences et capacités régionales à travers un renforcement des systèmes d’information et de communication (utilisant les radios rurales et les nouvelles technologies) et l’utilisation coordonnées d’un certain nombre d’équipements (laboratoires, etc.). Dans le contexte actuel de l’agriculture comorienne, il n’est pas envisageable à l’échéance de cinq ans que la profession agricole ou que les systèmes de crédit agricoles assument l’entièreté des coûts liés à la vulgarisation. Quelque soit le système développé, un appui financier au moins partiel du secteur public, restera donc nécessaire à moyen terme.

- **Appui à la négociation et à la contractualisation dans le domaine de la gestion des ressources naturelles et du foncier**. Il s’agira notamment de sécuriser les exploitants en situation de métayage et de clarifier le statut foncier des terres sur lesquelles il existe une ambiguïté. Un tel appui passe notamment par l’adoption d’un cadre juridique qui permette reconnaître les accords négociés, selon des procédures simples, à définir en s’appuyant notamment sur les recommandations des études déjà réalisées. Cet aspect pourrait en particulier valoriser les acquis et enseignements des démarches entreprises à Madagascar en matière de gestion patrimoniale.
- **Renforcement de la sécurité et de la surveillance en mer**. L’augmentation durable des revenus de la pêche passe par le renforcement des conditions de sécurité des pêcheurs en mer et la mise en place d’une Unité de surveillance des eaux sous juridiction comorienne.

III.6. **Axe 3: Renforcement de la sécurité sanitaire et amélioration de la qualité des produits agricoles et alimentaires** (Axes 2 et 3 du PDDAA; Axes 3 et 5 du DSCR). L’amélioration durable de la production agricole passe par une amélioration de la sécurité sanitaire et de la qualité, qu’il s’agisse de servir le marché intérieur ou de faciliter l’exportation.

- **Mise en place d’un dispositif de contrôle de la qualité des intrants, des aliments et animaux importés et des produits agricoles**, basé, dans la mesure du possible, sur une coopération régionale et sur des dispositifs déjà fonctionnels (appui à la diversification/expansion des activités de laboratoires existants en vue de leur pérennisation).

- **Renforcement des conditions d’hygiène à toutes les étapes des filières alimentaires** (amélioration du conditionnement, des conditions de transport, des points de vente; etc.).
- **Elaboration et diffusion de programmes d’information et de sensibilisation sur l’hygiène alimentaire et la nutrition**, à travers des médias existants (programmes de santé; programmes d’appui aux AGR des femmes; milieu scolaire; radios rurales).

III.7. **Axe 4: Mise en place de mécanismes paritaires de capitalisation des expériences, de coordination des interventions et de suivi-évaluation.** Il s’agira notamment de coordonner les actions dans le domaine du développement agricole et rural, en assurant en particulier une capitalisation des expériences et une diffusion de l’information capitalisée, une cohérence des mécanismes d’interventions et des conditions de financement et l’organisation de plateformes de travail communes.

#### **D. Critères de sélection des « projets bancables »**

III.8. Les projets éligibles au titre du PNIMT devront s’inscrire dans les axes stratégiques et domaines prioritaires retenus ci-dessus, participer la réduction de la pauvreté en milieu rural et à l’amélioration de la sécurité alimentaire (à travers une augmentation de la production vivrière et/ou des revenus), ainsi qu’à la mise en œuvre des principes retenus. Il sera également important de s’assurer que les projets répondent aux critères suivants:

- **Faisabilité technique et viabilité.** Il s’agit tout d’abord de vérifier le bien fondé technique du projet et sa faisabilité à court terme dans le contexte des Comores. Il est également nécessaire de s’assurer que le projet permet une utilisation durable des ressources (impact environnemental, etc.), et que les conditions de pérennisation des activités et mécanismes proposés sont bien prises en compte dans la conception du projet. L’analyse de ce critère pourra s’appuyer sur des projets antérieurs ou conduits dans des régions similaires.
- **Faisabilité financière et économique.** Au stade de l’identification d’un projet, il est difficile d’avoir une idée très précise de sa viabilité économique et financière, mais il est nécessaire de disposer d’éléments justifiant de poursuivre la préparation. A ce titre, il sera, si possible, réalisé une comparaison préliminaire des bénéfices et des coûts du projet.<sup>71</sup> Par ailleurs, les filières et activités qui seront appuyées devront correspondre aux tendances de la demande nationale ou internationale (potentiel de commercialisation), être potentiellement compétitives et présenter des risques limités.
- **Effet moteur et structurant.** Les activités qui sont susceptibles d’avoir un effet moteur et structurant et donc d’avoir un impact important sur la croissance et la réduction de la pauvreté à moyen terme seront privilégiées.
- **Capacités d’absorption.** Le taux modéré de réalisation des programmes d’investissement publics dans le secteur agricole incite à tenir compte des capacités d’absorption. Il est important d’évaluer dans quelle mesure et à quelle échelle les institutions et les autres acteurs identifiés sont capables de mettre en œuvre l’approche et la technologie proposée. Là encore, les expériences antérieures ou similaires pourront être valorisées.

<sup>71</sup> Des budgets de culture indicatifs permettent de voir si l’introduction de techniques particulières est financièrement viable dans le contexte de prix et de marchés actuel; une idée grossière du coût d’investissement à l’hectare pour un système d’irrigation par rapport aux recettes que procureront les cultures qui pourront être réalisées fournira une indication sur la viabilité financière; etc.

- **Synergie avec les autres programmes.** Il s'agira d'examiner d'une part que les projets identifiés ne font pas double emploi avec des actions ou des projets en cours ou programmés et d'autre part de rechercher des synergies ou des complémentarités avec d'autres programmes notamment dans un contexte régional.

## E. Identification préliminaire des projets à développer

III.9. Suite aux travaux préparatoires, aux réunions régionales et à l'atelier national, les projets suivants apparaissent comme prioritaires:<sup>72</sup>

- (i) **Projet d'appui aux initiatives locales à travers des mécanismes et produits financiers<sup>73</sup> adaptés aux activités agricoles et para-agricoles<sup>74</sup>, et établis sur la base des systèmes formels ou informels existants<sup>75</sup>**; les améliorations proposées en matière de financement devraient s'appuyer sur les expériences déjà réalisées; elles s'intéresseraient notamment au rôle des acteurs locaux (institutions de micro-finance, organisations de producteurs, populations émigrées, associations communautaires, tontines...); et seraient illustrées par quelques fiches de micro-projets types dans le domaine agricole et para-agricole (Axe 2 du PNIMT; Axes 1, 2 et 3 du PDDAA; Axes 1 et 5 du DSCR);
- (ii) **Projet d'appui à la commercialisation, ciblant les filières vivrières** (banane, tubercules); **la filière pêche et les initiatives économiques innovantes susceptibles d'avoir un effet moteur sur les filières agricoles** (initiatives privées ou associatives dans le domaine de la commercialisation, de la conservation, du conditionnement ou de la transformation des produits agricoles); le projet s'intéresserait notamment aux aspects liés à l'information, ainsi qu'au renforcement de la qualité et à la sécurité sanitaire des produits agricoles, animaux et alimentaires commercialisés (renforcement durable des systèmes de contrôle; actions de sensibilisation — notamment radiophonique — sur la nutrition et la qualité; etc.); il serait défini en concertation avec les organisations professionnelles et le secteur privé et s'appuierait sur les leçons et acquis des expériences déjà réalisées (DECVAS, PAOPAC, etc.), ainsi que sur les propositions de la stratégie pour le développement des pêches comoriennes (Axe 1 et 3 du PNIMT; Axe 2 et 3 du PDDAA; Axes 2, 3 et 5 du DSCR);
- (iii) **Projet de lutte intégrée contre les aleurodes du cocotier et projet de réhabilitation de la cocoteraie**; étant donnée l'importance économique et nutritionnelle de la cocoteraie et son état de dégradation avancé (en particulier à la Grande Comore), le lancement d'un programme de lutte biologique contre la fumagine/ aleurode apparaît urgent; ce programme pourrait s'appuyer sur la proposition formulée avec l'appui du CIRAD; il devrait être accompagné (à Mohéli et Anjouan) ou suivi (à Grande Comore) d'un programme de réhabilitation de la cocoteraie, qui permettrait à la fois de renouveler la cocoteraie et de diffuser des itinéraires techniques améliorés, sans toutefois remettre

<sup>72</sup> L'Axe 4 du PNIMT, de par sa nature transversale, n'est pas spécifique à un projet ou programme.

<sup>73</sup> Ces mécanismes pourraient, selon les cas, inclure autofinancement, crédit et / ou subvention. Ils pourraient varier en fonction de la nature du financements requis: financement d'une campagne (de production ou de commercialisation), financement d'un investissement (individuel ou collectif), etc.

<sup>74</sup> Activités en amont ou en aval des filières agricoles.

<sup>75</sup> Cet aspect pourrait donner lieu à la formulation de plusieurs projets ou programme, dont certains pourraient relever du *Programme spécial de sécurité alimentaire* (PSSA).

en cause l’existence de cultures associées (Axe 2 du PNIMT; Axes 3 et 4 du PDDAA; Axe 3 du DSCR);

- (iv) **Projet d’appui à la lutte contre l’épizootie bovine à la Grande Comore et au renforcement des conditions de diagnostic, de contrôle sanitaire et de suivi des épizooties** (Axe 3 du PNIMT; Axes 3 et 4 du PDDAA; Axe 3 et 5 du DSCR); ce projet s’appuierait sur la proposition formulée avec l’appui de la FAO qui prévoit que le projet contribue à:
- la lutte contre l’épizootie bovine qui sévit à la Grande Comore et à la mise en place d’un système de prévention et d’éradication ou de contrôle des tiques;
  - la réhabilitation et la mise en service du laboratoire de diagnostic, de contrôle sanitaire des animaux importés, de suivi des épizooties et d’hygiène alimentaire;
  - la mise en place d’un système d’épidémiosurveillance et d’épidémiologie.
- (v) **Projet d’appui à la négociation et à la contractualisation pour la gestion durable des ressources naturelles** (mise en œuvre de la législation forestière) **et la sécurisation foncière sur les terres en métayage**<sup>76</sup> (Axe 2 du PNIMT; Axe 3 du PDDAA; Axe 3 du DSCR); ce projet viserait en particulier à assurer une gestion durable des eaux et des sols et à permettre l’intensification sur des terres qui y sont particulièrement propices; il s’appuierait sur les études et propositions déjà réalisées dans le domaine de la sécurisation foncière et de la gestion des ressources naturelles; il proposerait des activités pilotes sur quelques régions ciblées et, au niveau national, des actions permettant la mise en place du cadre législatif; il s’assurerait que les activités nécessaires à la capitalisation des expériences sont intégrées.

III.10. L’appui apporté à la formulation de profils de projets bancables dans le cadre du TCP/COI/2905 pourrait porter en priorité sur les idées de projets (i), (ii) et (v), dans la mesure où les projets (iii) et (iv) ont déjà fait l’objet d’un travail de formulation. Les profils détaillés correspondant aux idées de projet (i) et (ii) ont été finalisés et sont présentés séparément dans les volumes II et III.

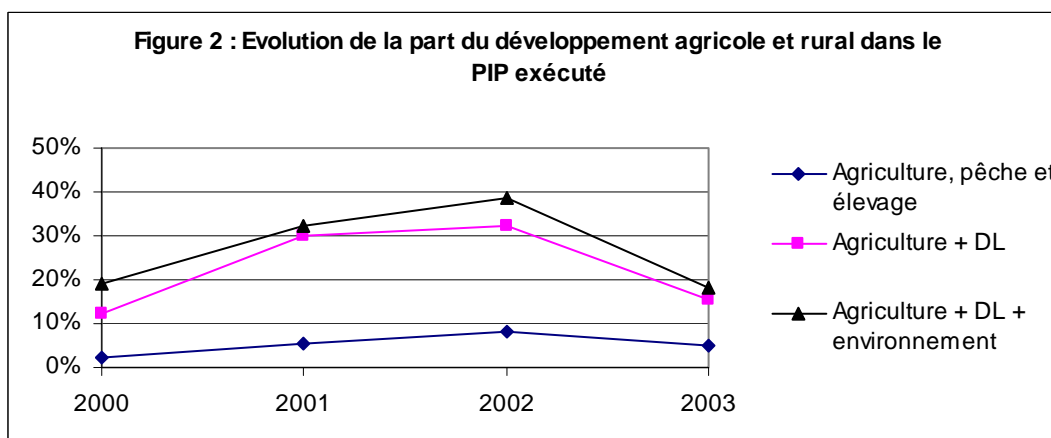
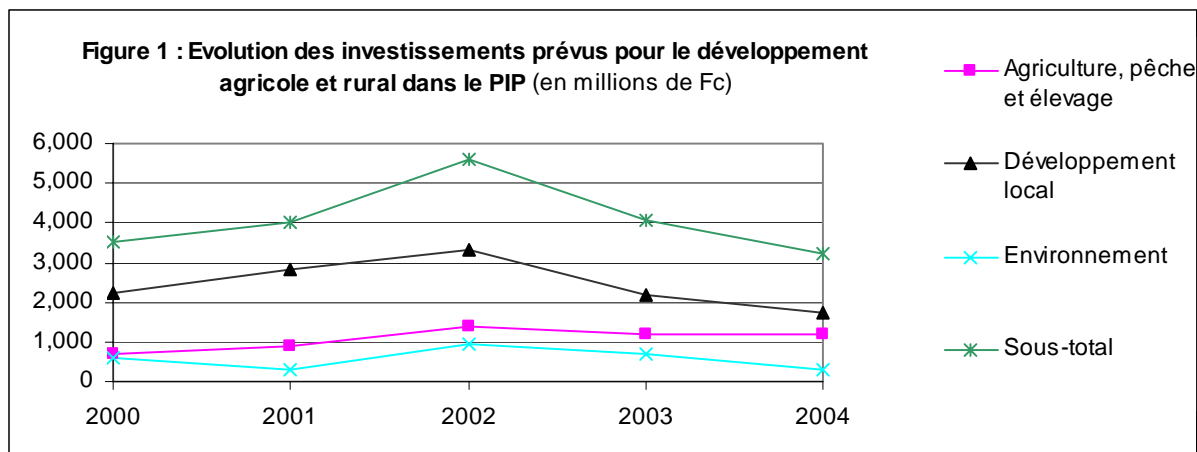
#### IV. BESOINS EN FINANCEMENT

IV.1. L’analyse des dépenses publiques d’investissement récentes dans le secteur du développement agricole et rural considère trois catégories de programmes d’investissement en milieu rural: les programmes qui concernent spécifiquement le secteur agricole (agriculture, pêche et élevage); les programmes de développement local (DL) et d’appui aux activités économiques de base, qui touchent en particulier les activités agricoles et sont considérés par le gouvernement comme relevant de ce secteur; les programmes du secteur de l’environnement en milieu rural.

IV.2. Si les programmes de développement agricole au sens strict n’atteignent pas 10% du PIP, les interventions dans le domaine agricole au sens large (y inclut une part du développement local) ont, dans les cinq dernières années, systématiquement dépassé ce seuil. Toutefois, on observe depuis 2002 une diminution très nette des investissements dans ce secteur. En valeur, les investissements prévus dans le développement des activités productives et la protection de l’environnement en milieu rural sont passés de 5,6 milliards de francs comoriens courants en 2002 à 3,2 milliards en 2004, ce qui est inférieur au niveau de 2000 (voir Figure 1 ci-après et tableaux en Annexe 2).

<sup>76</sup> A travers la définition d’accords/contrats entre les différentes parties prenantes.

IV.3. En ce qui concerne les investissements exécutés, le budget est passé de 4,1 milliards de francs comoriens courants en 2002 à 3,2 milliards en 2003. La part du développement agricole et rural dans les investissements publics a également diminué passant de 32% en 2002 à 22% en 2004 pour le budget prévu et de 39% en 2002 à 18% en 2003 pour le budget exécuté (voir Figure 2).



IV.4. La clôture proche de plusieurs projets qui interviennent dans le secteur du développement agricole et rural devrait accentuer cette tendance si de nouveaux projets (déjà définis ou à définir) ne sont pas adoptés à court terme. Afin de respecter l’engagement de Maputo, les Comores devront donc s’attacher à relancer une nouvelle dynamique d’investissement dans le développement du secteur agricole et rural. Il apparaît également extrêmement important de renforcer le taux d’exécution, notamment des programmes d’investissement dans le développement agricole, dont le taux d’exécution apparaît en général inférieur au taux de réalisation global du PIP prévisionnel.

Comores: Evolution du taux d’exécution du Programme d’investissement public (PIP), 2000–2003				
	2000	2001	2002	2003
Agriculture, pêche et élevage	25%	59%	74%	58%
Développement local	30%	79%	90%	64%
Environnement	88%	79%	84%	47%
PIP global	58%	60%	70%	75%

IV.5. Le pays connaît des contraintes budgétaires importantes et un fort taux d’endettement, il est largement dépendant des financements extérieurs, notamment pour les interventions dans le secteur agricole. Dans ce contexte, il apparaît particulièrement important de s’attacher à mobiliser au mieux toutes les sources d’investissement potentielles pour le développement du secteur agricole, c’est à dire les sources de financement classiques (présentation du document lors d’une probable table ronde des bailleurs de fonds), mais aussi les investissements privés, les financements issus de la diaspora, les programmes régionaux ou de coopération décentralisée, les ONG, etc. La mise en place d’une telle dynamique passerait par un accompagnement spécifique, qui mériterait en particulier d’inclure un volet d’appui au co-développement.

IV.6. Certains bailleurs de fonds ont fait part de leur intérêt pour envisager de nouveaux investissements dans le domaine du développement agricole et rural. C’est notamment le cas de la Banque mondiale, du FIDA et de l’AFD.

## V. SUIVI ET ÉVALUATION

V.1. Le suivi-évaluation du PNIMT conjuguera:

- un *suivi de l’exécution* du programme, qui s’intéressera au niveau de réalisation physique et financière des actions correspondant à chacun des axes retenus.
- un *suivi de l’impact* du programme, qui analysera l’évolution de la pauvreté, de la situation nutritionnelle et des conditions de vie des populations en milieu rural sur la base d’indicateurs socio-économiques pertinents et différenciés selon les groupes de population (vulnérabilité, aspects genre, etc.).

V.2. Le suivi-évaluation du PNIMT s’effectuera dans le cadre d’une *approche participative* impliquant les administrations centrales et les administrations des îles, les principales organisations professionnelles et acteurs associatifs, les collectivités publiques locales, le secteur privé, les bailleurs de fonds et les populations bénéficiaires. Il s’appuiera largement sur des dispositifs et mécanismes déjà prévus aux Comores notamment dans le cadre de la mise en œuvre de la SCRP. Le comité national de gestion et de suivi du développement, récemment mis en place, sera directement responsable de la coordination des mécanismes de suivi-évaluation.

V.3. Dans un premier temps, il s’agira notamment de définir un mécanisme coordonné pour le relevé périodique des données, répartissant les responsabilités entre les différents services de suivi-évaluation des ministères concernés et les partenaires au développement impliqués. Ces informations seront compilées et feront l’objet d’un rapport semestriel d’avancement.

V.4. Conformément à ce qui a été présenté dans l’axe 5 du PNIMT, les actions de suivi et d’évaluation seront étroitement liées, d’une part, à un effort de capitalisation et de diffusion des enseignements et acquis et, de l’autre, à un effort de coordination et de mise en cohérence des interventions. Au delà de l’information de toutes les parties concernées, il s’agira de recueillir les observations ou suggestions pertinentes et de formuler des recommandations susceptibles d’être diffusées. A ce titre, les mécanismes de suivi-évaluation, de capitalisation et de coordination seront articulés autour de forums organisés aux différentes échelles locales, régionales et nationales.

V.5. Le tableau ci-après présente certains des indicateurs de suivi-évaluation qui pourront être utilisés. Ce tableau notamment inspiré de l’Annexe 2 du document intérimaire de DSCR (Les

*indicateurs de suivi de la croissance économique et de conditions de vie des ménages*), ce par souci de cohérence à la fois politique et opérationnelle entre le PNIMT et le DSCR. Des indicateurs plus spécifiques pourront être développés dans le cadre de la mise en œuvre des projets d’investissement bancables.

V.6. En fonction des besoins des décideurs, l’analyse sera effectuée aux niveaux national, des îles, des zones agro-écologiques, etc. Cette liste d’indicateurs devra faire l’objet d’un plan détaillé de collecte et d’analyse indiquant: (i) la catégorie d’indicateur; (ii) le niveau d’analyse; (iii) la période d’analyse; (iv) les variables intermédiaires à collecter; (v) le niveau de collecte; (vi) la fréquence de collecte; et (vii) la source des données.

**Indicateurs de suivi-évaluation du PNIMT, en lien avec le DSCR – Proposition à développer**

- **Indicateurs de développement humain durable**
  - (a) Indice de la pauvreté humaine en milieu rural
  - (b)
- **Indicateurs de revenu par habitant et de croissance économique**
  - (c) PIB agricole<sup>77</sup>
  - (d) Taux de croissance de la valeur ajoutée agricole
  - (e) Revenu moyen par exploitation agricole
  - (f)
- **Indicateur des équilibres macroéconomiques**
  - (g) Balance des importations / exportations agricoles
  - (h) Part des investissements publics consacrés au développement agricole
  - (i) Part du budget de l’Etat consacré à l’agriculture
  - (j)
- **Indicateurs des politiques fiscales et de prix**
  - (k) Niveaux de taxation/subvention (formelles ou non) sur les filières agricoles intérieures
  - (l) Niveaux de taxation/subvention (formelles ou non) sur les filières agricoles d’exportation
  - (m)
- **Indicateurs d’accès aux terres et aux équipements agricoles**
  - (n) Proportion des superficies en forêt
  - (o) Pourcentage de terres arables
  - (p) Superficie moyenne des exploitations agricoles, par type d’exploitation
  - (q) Nombre moyen d’équipements agricoles, par type d’exploitation
  - (r) Cheptel moyen par type et par éleveur
  - (s) Pourcentage des terres irriguées
  - (t)

<sup>77</sup> La notion de secteur agricole est considérée ici au sens large, elle inclut la pêche, l’élevage et l’exploitation des ressources naturelles (foresterie...).



- **Indicateurs de capital institutionnel**

- (u) Nombre d’ONG intervenant dans le domaine du développement agricole au sens large
- (v) Nombre de coopératives agricoles ou associations de producteurs et nombre de membres de ces associations
- (w) Nombre d’associations assurant la gestion durable des ressources naturelles et du foncier
- (x) Nombre d’associations féminines menant des actions liées au développement agricole au sens large
- (y)

- **Indicateurs d’accès aux services financiers**

- (z) Nombre d’institutions de microfinance implantées en milieu rural
- (aa) Niveau moyen d’épargne par habitant en zone rurale
- (bb) Proportion des emprunts destinés à des activités agricoles au sens large (en nombre et en valeur)
- (cc) Taux de remboursement des emprunts agricoles
- (dd) Nombre de projets de développement agricole cofinancés par des migrants ou associations de migrants
- (ee)

- **Indicateurs de vulnérabilité**

- (ff) Superficies protégées au niveau environnemental
- (gg) Salaire agricole moyen
- (hh) Taux de couverture des besoins alimentaires (en calories et en protéines)
- (ii) Prix des principales denrées alimentaires
- (jj) Nombre de problèmes recensés en matière de sécurité sanitaire des aliments ayant des incidences sur la santé humaine
- (kk) Niveau de sécurisation foncière des exploitants actuellement en situation de précarité (métayers)
- (ll)

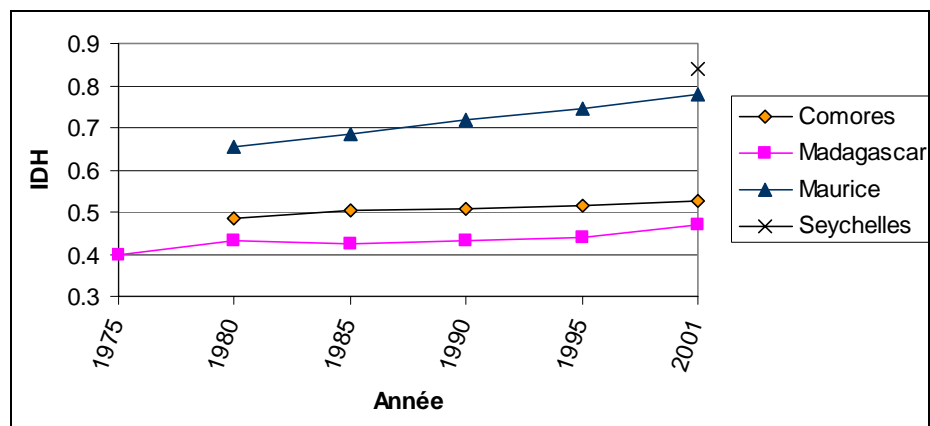


## **ANNEXES**

- Annexe 1: Evolution de l’Indice de Développement Humain dans les pays de l’océan Indien**
- Annexe 2: Evolution des investissements dans le secteur agricole et rural**
- Annexe 3: Convergence entre PNIMT, PDDAA, DSCRIP et Stratégie agricole**
- Annexe 4: Interventions récentes ou en cours pour chacun des axes du PNIMT**
- Annexe 5: Financement du développement agricole et rural**
- Annexe 6: Compte–rendu des réunions régionales de consultation**
- Annexe 7: Compte–rendu de l’atelier national de consultation et de validation**
- Annexe 8: Critères de contrôle et d’évaluation d’un profil de projet**
- Annexe 9: Liste des principaux documents consultés**



**Annexe 1: Evolution de l’Indice de Développement Humain dans les pays de l’océan Indien**



Source: Rapport sur le développement humain du PNUD, édition 2003.



**Annexe 2: Evolution des investissements dans le secteur agricole et rural<sup>78</sup>**

**Tableau 1: Part du secteur agricole et rural dans le PIP budgétisé entre 2000 et 2004**

(millions de FC)	2000	2001	2002	2003	2004
Agriculture, pêche et élevage	709	872	1 375	1 205	1 185
Développement local	2 256	2 836	3 323	2 162	1 758
Environnement	577	288	926	705	290
<b>Sous-total secteur</b>	<b>3 542</b>	<b>3 996</b>	<b>5 624</b>	<b>4 073</b>	<b>3 233</b>
<b>PIP total</b>	<b>12 499</b>	<b>15 445</b>	<b>17 841</b>	<b>17 819</b>	<b>14 551</b>

**Tableau 2: Part du secteur agricole et rural dans le PIP exécuté entre 2000 et 2003**

(millions de FC)	2000	2001	2002	2003
Agriculture, pêche et élevage	178	512	1 019	696
Développement local	688	2 243	2 985	1 374
Environnement	511	228	780	329
<b>Sous-total secteur</b>	<b>1 377</b>	<b>2 983</b>	<b>4 784</b>	<b>2 400</b>
<b>PIP total</b>	<b>7 185</b>	<b>9 205</b>	<b>12 402</b>	<b>14 551</b>

**Tableau 3: Taux d’exécution du PIP dans le secteur agricole et rural entre 2000 et 2003**

	2000	2001	2002	2003
Agriculture, pêche et élevage	25%	59%	74%	58%
Développement local	30%	79%	90%	64%
Environnement	88%	79%	84%	47%
<b>Sous-total secteur</b>	<b>39%</b>	<b>75%</b>	<b>85%</b>	<b>59%</b>
<b>PIP global</b>	<b>58%</b>	<b>60%</b>	<b>70%</b>	<b>75%</b>

**Tableau 4: Evolution de la part du secteur agricole et rural dans le PIP budgétisé entre 2000 et 2004**

	2000	2001	2002	2003	2004
Agriculture, pêche et élevage	6%	6%	8%	7%	8%
Agriculture + développement local (DL)	24%	24%	26%	19%	20%
Agriculture + DL + environnement	28%	26%	32%	23%	22%

**Tableau 5: Evolution de la part du secteur agricole et rural dans le PIP exécuté entre 2000 et 2003**

	2000	2001	2002	2003
Agriculture, pêche et élevage	2%	6%	8%	5%
Agriculture + développement local (DL)	12%	30%	32%	16%
Agriculture + DL + environnement	19%	32%	39%	18%

<sup>78</sup> Source: Plans d’investissement publics (PIP), Commissariat général au plan de l’Union des Comores, mai 2004.

