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 LA RÉPUBLIQUE DE MADAGASCAR

APPUI À LA MISE EN ŒUVRE DU NEPAD–PDDAA

TCP/MAG/2904 (I)

(NEPAD Ref. 05/27 F)

Volume I de VI

PROGRAMME NATIONAL D'INVESTISSEMENT À MOYEN TERME (PNIMT)

Avril 2005

MADAGASCAR: 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 de promotion de filières agricoles à but commercial**

Volume III: **Projet d'aménagement régional et de développement agricole de la plaine d'Andakana**

Volume IV: **Projet de création d'un pôle de développement dans la région Anosy–Androy**

Volume V: **Projet de renforcement des ressources humaines du MAEP**

Volume VI: **Projet de promotion de la pisciculture et de l'aquaculture continentales**

MADAGASCAR

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

Table des matières

Abréviations iii

Préambule 1

I. INTRODUCTION 1
- **A. Contexte macroéconomique** 1
- **B. Secteur agricole et rural** 3
- **C. Institutions** 7
- **D. Cadre stratégique** 9
  - ***(i) Stratégie globale*** *9*
  - ***(ii) DSRP et Programme de reconstruction et de développement*** *9*
  - ***(iii) Processus d'élaboration des politiques et objectifs du gouvernement*** *10*
  - ***(iv) Actions et stratégies des principaux bailleurs de fonds*** *11*
  - ***(v) Leçons tirées de l'expérience*** *13*

II. CONTRAINTES ET OPPORTUNITÉS 14
- **A. Principales contraintes** 14
- **B. Défis et opportunités** 17

III. LIGNES DIRECTRICES DU PROGRAMME D'INVESTISSEMENT 20
- **A. Objectifs stratégiques du programme** 20
- **B. Priorités d'investissement** 21
- **C. Critères de sélection des projets** 24
- **D. Identification préliminaire des projets** 25

IV. BESOINS EN FINANCEMENT 27

V. SUIVI ET ÉVALUATION 30

ANNEXES:
- **Annexe 1: Principaux indicateurs socio–économiques et sectoriels**
- **Annexe 2: Orientations stratégiques du DSRP**
- **Annexe 3: Axes d'intervention des bailleurs de fonds**
- **Annexe 4: Financement du développement (2004–2006)**
- **Annexe 5: Liste des références**

Abréviations

ADRA	*Adventist Development & Relief Association*
AFD	Agence française de développement
AGEPMF	Agence d'exécution du projet micro–finance
APIFM	Association professionnelle des institutions financières mutualistes
AUE	Association d'usagers de l'eau
BAD	Banque africaine de développement
BDF	Bailleurs de fonds
BM	Banque mondiale
BOA	*Bank of Africa* (ex BTM)
BTM	ex–Banque d'état pour le développement agricole
BV–PI	Projet d'aménagement de bassins versants et périmètres irrigués
CARE	ONG internationale d'appui au développement
CCIAA	Chambre de commerce, industrie, artisanat et agriculture
CDR	Commissariat général chargé du développement régional
CECAM	Caisse d'épargne et de crédit agricole mutuel
CIOV	Comité interministériel d'orientation et de validation (du PADR)
CIRAGRI	Circonscription régionale de l'agriculture (MAEP)
CIREL	Circonscription régionale de l'élevage (MAEP)
COSOP	*Country Opportunities and Strategic Options Paper*
CRS	*Catholic Relief Service*
CTHT	Centre technique horticole de Tamatave
DELSO	Développement de l'élevage dans le Sud–Ouest de Madagascar
DGDR	Direction générale du développement rural
DID	*Desjardins International Development*
DIRDR	Direction inter–régionale de développement rural (MAEP)
DRDR	Direction régionale du développement rural
DSRP	Document stratégique de réduction de la pauvreté
DSRP–I	Document intérimaire de stratégie de réduction de la pauvreté
DTS	Droits de tirage spéciaux
EAM	Entreprendre à Madagascar (ONG)
EDS	Enquête démographique et de santé
EPM	Enquête auprès des ménages
EPP	Equipe permanente de pilotage (du PADR)
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FDC/FID	Fonds de développement communautaire/Fonds d'intervention pour le développement
FED	Fonds européen de développement
FENU	Fonds d'équipement des Nations Unies
FER	Fonds d'entretien routier
FERHA	Fonds d'entretien des réseaux hydro–agricoles
FIDA	Fonds international pour le développement agricole
FIFATA	ONG (appuyée par FERT)
FMG	Franc malgache
FMI	Fonds monétaire international
FOFIFA	Centre national de recherche appliquée au développement rural
FORMFED	Cellule de formation FED
FRPC	Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance
GBF	Groupe des bailleurs de fonds

GDM	Gouvernement de Madagascar
GEF	Fonds mondial de l'environnement
GELOSE	Gestion Locale Sécurisée
GTC	Groupes thématiques centraux (du PADR)
GTDR	Groupe de travail régional pour le développement rural (PADR)
GTZ	Agence de coopération technique de la RFA
IDH	Indicateur de développement humain (PNUD)
IMF	Institution de micro–finance / Institutions mutualistes financières
INSTAT	Institut national de la statistique
IPPTE	Initiative (de réduction de la dette) en faveur des pays pauvres très endettés
LPDR	Lettre de politique de développement rural
MAEP	Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche
MDG	*Millennium Development Goals* (Objectifs de développement du Millénium)
MEFB	Ministère de l'économie, des finances et du budget
MEM	Ministère de l'énergie et des mines
MINESEB	Ministère de l'enseignement secondaire et de l'éducation de base
MINSAN	Ministère de la santé
MINSUP	Ministère de l'enseignement supérieur
MIT	Moyens intermédiaires de transport
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
ONE	Office national de l'environnement
ONG	Organisation non gouvernementale
OP	Organisation paysanne
OPEP	Organisation des pays exportateurs de pétrole
OTIV	Réseau de caisses d'épargne et de crédit mis en place par Desjardins International
PADANE	Projet d'amélioration et de développement agricole dans le Nord–Est
PADR	Plan d'action pour le développement rural
PAE	Plan d'action environnementale
PAICAL	Programme d'appui aux initiatives des collectivités et associations locales
PAIR	Projet d'appui aux initiatives rurales
PAM	Programme alimentaire mondial
PCT	Programme de coopération technique (FAO)
PDC	Plan de développement communal
PDDAA	Programme détaillé pour le développement de l'agriculture en Afrique
PDF	Plan de développement du Fokontana
PDMO	Projet d'appui au développement du Moyen–Ouest
PDR	Programme de développement rural Intercoopération suisse
PDS	Présidence de délégation spéciale
PDZP	Programme de développement de zone prioritaire
PE 3	Programme environnemental – 3e phase
PHBM 2	Projet de mise en valeur du Haut Bassin du Mandraré – 2e phase
PIB	Produit intérieur brut
PIC	Piste d'intérêt communal
PNF	Programme national foncier
PNUAD	Plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPRR	Programme de promotion des revenus ruraux
PPTE	Pays pauvres très endettés
PRDR	Plan régional de développement rural
PSDR	Programme de soutien au développement rural

PSSA	Programme spécial pour la sécurité alimentaire
PSE	Programme sectoriel de l'élevage
PST	Programme sectoriel transport
ROR	Réseau d'observatoires ruraux
SCAC	Service de coopération et action culturelle de l'Ambassade de France
SEECALINE	Surveillance et éducation des écoles et des communautés en matière d'alimentation et de nutrition élargie
SIG	Système informatisé de gestion
SMB	Secrétariat multi–bailleurs
SRA	Système de riz amélioré
SRI	Système de riz intensif
UE	Union européenne
UPDR	Unité de politique pour le développement rural (MAEP)
USAID	Agence des États–Unis pour le développement international
VIH/SIDA	Virus de l'immuno–déficience humaine / Syndrome d'immuno–déficience acquise

Préambule

Pour mettre fin au déclin du secteur agricole sur le continent, les ministres africains ont adopté, à la XXIIe Conférence Régionale pour l'Afrique, le 8 février 2002 au Caire, une résolution sur les étapes clefs 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.*[1]

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)****,*
- *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 malgache a adressé une requête à la FAO pour le financement d'un appui à l'élaboration d'un ***PNIMT*** *et d'un portefeuille de* ***PPIB****,*[2] ***visant à****:*

---

[1] Le 5e pilier ne faisait pas initialement partie du PDDAA, mais y a été ajouté pour prendre en compte l'importance de ces sous–secteurs.

[2] 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

- *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 réduction de la pauvreté (DRSP)****, la* ***Lettre de politique de développement rural (LPDR)*** *et le* ***Plan d'action pour le développement rural (PADR)****, et entend contribuer à la Stratégie de réduction de la pauvreté. Il a été préparé par une équipe de consultants sous la supervision générale du Coordonnateur national/Point focal NEPAD[3] pour le Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche (MAEP) et en étroite collaboration avec l'équipe d'appui à la préparation du PNIMT, « task force » du MAEP épaulée par un consultant national[4]. L'équipe a été appuyée par des experts du Centre d'investissement de la FAO[5], 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. Un ***Atelier national de validation*** *réunissant les principales parties prenantes s'est tenu le 15 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 priorisés sur la base de critères préalablement agrées. Cinq de ces idées de projets donneront lieu à l'élaboration de profils de projets d'investissement bancables qui seront présentés dans un document spécifique. Enfin, le PNIMT et les PPIB ont été revus par un groupe d'experts techniques de la FAO.[6]*

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.

---

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 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.

3 Mme Vohangy Arijaona, Directeur, Direction du développement du partenariat.

4 M. Haingo Rakotondratsima, consultant.

5 MM. Hubert Picot d'Aligny (économiste) et Jean Leteuil (agro–économiste), consultants.

6 *Virtual Task Force.*

I. INTRODUCTION

A. Contexte macroéconomique

I.1. ***Généralités.*** L'île de Madagascar couvre une superficie totale de 587 000 km^2. La population, estimée à 16,4 millions d'habitants en 2003, s'accroît à un rythme annuel d'environ 2,8%. Près de 78% de la population vit en zone rurale et tire ses revenus de petites exploitations agricoles de moins de 1,5 ha en moyenne. La population est inégalement répartie sur le territoire national et la moitié environ de cette population est concentrée dans le Centre et sur la Côte Est (avec une densité parfois supérieure à 50 hab./km^2) qui occupent moins d'un tiers de la superficie totale du pays. Madagascar est un des pays les plus pauvres du monde; son PIB par tête était redescendu à 217 $EU en 2002, année de crise politique, soit une baisse de 22% par rapport à 1990.

I.2. Le PIB par tête serait de 290 $EU; mesuré en parité de pouvoir d'achat (PPA), il s'est redressé et serait de l'ordre de 900 $EU aujourd'hui. Concernant l'indicateur de développement humain (IDH), Madagascar a amélioré son classement et passe en 21e position parmi les pays africains; restant néanmoins à un niveau d'IDH inférieur à la moyenne des pays du continent (0.480), son IDH de 0.469 s'est amélioré par rapport à 1990 (0.427) et 1995 (0.441).

I.3. ***Programme de redressement et IPPTE.*** Dès la fin de la crise post–électorale en 2002, le GDM a élaboré un programme de redressement économique et social en deux volets: un volet d'urgence pour limiter l'impact de la crise, et un volet de développement à moyen et long terme avec la poursuite de la préparation du *Document de stratégie de réduction de la pauvreté* (DSRP) qui met l'accent sur le relèvement du niveau de vie des ruraux, le renforcement des capacités institutionnelles et le développement des infrastructures de base. Ce programme a été soumis aux partenaires au développement, lors de la *Conférence des Amis de Madagascar* en juillet 2002 à Paris, en vue d'obtenir un soutien financier. Ces partenaires y ont répondu massivement et un montant total de 2,4 milliards de $EU a été mobilisé pour les quatre prochaines années. C'est dans ce cadre que (i) la Banque mondiale a en novembre 2002 approuvé un crédit d'urgence pour la relance économique sous la forme d'un prêt à décaissement rapide, la restructuration du portefeuille et un projet sectoriel transport; (ii) la France, l'Union européenne et l'île Maurice ont octroyé à Madagascar des subventions budgétaires en août et novembre 2002; et (iii) le FMI a décidé en décembre 2002 de proroger la *Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance* (FRPC) approuvée en mars 2001 mais qui avait été suspendue à cause de la crise. La procédure IPPTE est en bonne voie et le point d'achèvement devrait être atteint en juillet 2004.

I.4. ***Evolution économique récente.*** L'activité économique avec l'extérieur s'est réduite avec un ratio importations et exportations/PIB en recul de 5 points. Néanmoins, la situation de la dette et le niveau de dépenses publiques se sont améliorés depuis 1990. Dans le passé et jusqu'en 1996 (hormis la période 1988–90), Madagascar a connu une croissance économique largement inférieure à la croissance démographique. Avec 1,3% de croissance annuelle du PIB en prix constants entre 1984 et 1996, le revenu par habitant a baissé de 1,4% par an sur cette période. Par la suite, les réformes entreprises lors des programmes d'ajustement structurel ont permis d'obtenir en moyenne 4,5% de croissance annuelle du PIB entre 1997 et 2001 (1,7% de croissance du PIB/hab.). Ces mesures ont permis de rétablir les grands équilibres économiques, tant au niveau des finances publiques qu'au niveau des échanges extérieurs et de la monnaie. Le taux d'inflation est passé de 14% en 1999 à 8% en 2001; l'investissement direct étranger est passé de 10 millions de $EU en 1996 à 120 millions en 2001; le taux d'investissement privé passe à 7% du PIB en 2001 contre 4% en 1997. La crise politique de 2002 a eu des conséquences économiques et sociales très graves; elle a généré une baisse de l'ordre de 12% du PIB en 2002, et le taux d'inflation a été de 25% (août 2002); l'impact sur les finances

publiques a été sévère. La reprise amorcée en 2003 (croissance de l'ordre de 9% par rapport à 2002) permet de viser un taux de croissance de l'ordre de 6% pour 2004.

I.5. ***Evolution de la population.*** La population est estimée en 2002 à 16,4 millions d'habitants, avec un rythme d'accroissement de 2,8%. Sur base des données de l'INSTAT (recensement de 1993), avec 1,5% de croissance de la population rurale et 4,7% de croissance de la population urbaine, la population totale sera de près 21,5 millions en 2015.

I.6. Le différentiel d'évolution rural–urbain conduit à une réduction progressive de la part de population active dans le secteur agricole qui devrait passer de 71% à 60% entre 2000 et 2015. En valeur absolue, le nombre d'actifs agricoles devrait augmenter de seulement 1,25% alors que la demande alimentaire augmentera d'au moins 2,8%. En outre une forte croissance de la demande monétarisée (car de plus en plus urbaine) en produits agricoles et alimentaires, avec parallèlement une augmentation du ratio d'habitants par actif agricole, exigera des mesures très vigoureuses pour améliorer la productivité par travailleur agricole.

I.7. ***Pauvreté et sécurité alimentaire.*** Selon une enquête de 2001,[7] le seuil de la pauvreté à Madagascar se situait à environ 990 000 FMG par personne et par an (prix de la capitale), équivalent à 0,42 $EU par jour, soit moins de la moitié du barème d'un dollar par jour. Il s'agit d'un des plus forts taux de pauvreté dans le monde. L'incidence de pauvreté, à savoir la part de la population dont le revenu est inférieur à ce seuil, au niveau national était de 69,6%, mais il montait à 85,5% pour les ruraux et; dans cinq provinces sur six, il était supérieur à 75%.

I.8. Outre qu'elle soit un phénomène rural, la pauvreté est surtout un phénomène agricole, car les ménages vivant principalement de l'agriculture sont toujours les plus pauvres. En outre, ils constituent la seule catégorie à ne pas avoir connu d'amélioration depuis 1993. La pauvreté est très fortement liée à la superficie cultivée par ménage: les ménages ruraux ayant peu de terre constituent la grande majorité (64,3% du total).

I.9. La situation en ce qui concerne l'accès aux services sociaux de base est préoccupante à tous les plans: 93% des ménages ruraux et 67% des ménages urbains n'ont pas accès à l'eau courante et moins d'un tiers ont accès à des dispositifs d'assainissement corrects. La situation est acceptable uniquement en ce qui concerne la dotation en écoles primaires (tous les villages en ont au moins une), mais le nombre d'écoles fermées par manque d'entretien croit rapidement, surtout après les cyclones. Par ailleurs l'incidence des grandes endémie (malaria) et du SIDA ont un impact direct sur les capacités de travail en milieu rural.

I.10. La dynamique de la pauvreté a été analysée par deux études menées en 1999 et 2001 respectivement. L'étude de 2001[8] montre que la croissance a bénéficié surtout aux couches aisées de la population malgache et met en exergue une baisse du taux d'incidence de la pauvreté, de l'ordre de 2% au niveau national. Mais cette amélioration masque la très grande variabilité entre les provinces.

I.11. Il est certain que la situation s'est aggravée en raison du processus d'appauvrissement profond déclenché par les évènements de 2002. Ce sont les petits producteurs qui ont été le plus durement touchés et qui ont le plus de difficultés à se relever des chocs naturels et économiques. D'une manière générale, le niveau de la pauvreté actuel traduit la crise profonde de l'économie monétarisée traditionnelle. Le niveau du revenu à Madagascar découle d'un long processus caractérisé, entre autres, par: (i) la faiblesse de la croissance économique, résultant d'un niveau insuffisant de

[7] *Etat de la pauvreté à Madagascar en 2001.*
[8] *Dynamique de la pauvreté à Madagascar: 1999–2001.*

l'investissement (moins de 15% du PIB); et (ii) un taux de croissance démographique élevé (de l'ordre de 2,8%), contribuant à maintenir un taux négatif de croissance du PIB par habitant de 1975 à 2002.

I.12. Selon le seul critère monétaire, 80% des pauvres de Madagascar vivraient dans les zones rurales en 1999. Les revenus moyens par tête varient du simple au double et les dépenses par tête de 1 à 2,5 entre zone rurale et capitale.[9] De par son intensité et son incidence, le phénomène de pauvreté est beaucoup plus préoccupant pour le milieu rural que pour le milieu urbain.

I.13. L'analphabétisme, qui touche plus de la moitié de la population, dont 56,5% de femmes, a un taux plus élevé pour les tranches d'âge les plus jeunes; près du tiers des malgaches a une espérance de vie inférieure à 40 ans; plus des trois quarts des malgaches n'ont pas accès à l'eau potable. Cette forte incidence de la pauvreté contribue au maintien d'une insécurité alimentaire récurrente pour une grande partie de la population. Six individus sur 10 manquent souvent de nourriture (quantité et qualité) et consomment moins de 2300 kcal par jour. Ainsi, l'insécurité alimentaire chronique touchait 59% des Malgaches en 1993 pour passer à 65,4% en 2001, soit 66,6% de la population rurale et 59,6% de la population des grands centres urbains. L'insécurité alimentaire saisonnière affecte aussi une grande partie de la population pendant les périodes de soudure. L'insécurité alimentaire temporaire survient lors des catastrophes naturelles fréquentes dans le sud du pays (sécheresse), l'Est et le Nord (cyclones). L'apport énergétique de l'alimentation de trois malgaches sur quatre est inférieur à la norme minimale établie par la FAO de 2 177 calories par jour. La ration calorique journalière se situe à 2 004 kcal/jour soit en–dessous de la moyenne des pays sub–sahariens. Le degré de sous–alimentation a progressivement évolué de 17% à 40% entre 1970 et 2000; ceci correspond à un phénomène de dégradation forte de la situation, ce qui différencie Madagascar du reste de l'Afrique dont la tendance est la stagnation de la situation.

B. Secteur agricole et rural

I.14. ***Place de l'agriculture et de l'agro–industrie dans l'économie.*** Le secteur rural est un secteur essentiel de l'économie malgache, représentant en 2000 près de 43%[10] du PIB[11] en intégrant agriculture, élevage, pêche, forêt et industries agro–industrielles aval. L'agriculture fournit environ 27% du PIB,[12] 40% des exportations[13] et représente les moyens de subsistance pour 75% de la population. Malgré tous les efforts successifs et les signes de reprise constatés, la croissance économique globale du secteur reste encore insuffisante pour juguler la pauvreté qui sévit surtout en milieu rural. Certains secteurs ont cependant connu une nette amélioration de leurs performances (secteur de la pêche et de l'aquaculture, fruits et légumes, aviculture intensive, etc.).

I.15. Au vu des performances des sous–secteurs au cours des trois dernières années disponibles, on note la dynamique de croissance de la pêche et des forêts. L'évolution médiocre de l'élevage limite les performances d'ensemble (voir tableau 7 en annexe 1).

I.16. Dans ce contexte, la réalisation d'un taux de croissance de 4% du secteur primaire (objectif DSRP) requiert une croissance du secteur agricole de 3,6%. Au vu des performances réduites des

---

[9] Dépenses annuelles totales par tête de 499 000 FMG (76 €) en zone rurale et de 1 268 000 FMG (193 €) en zone urbaine.

[10] 35,5% issus du secteur primaire strict (agriculture, forêt, élevage) et 6,9% issus des industries aval (agro–industries, agro–alimentaire, tabac, boissons, huiles, cuir) sur les chiffres de l'année 1999 (Ministère des finances).

[11] PIB 2000: 26 350 milliards de FMG.

[12] Selon certaines sources récentes la part du secteur agricole serait nettement plus élevée.

[13] Valeur totale des exportations en 2000: 6 631 milliards de FMG.

filières agricoles d'exportation (café, clou de girofle, poivre), un tel niveau de croissance agricole ne peut se faire sans une forte relance de la principale filière agricole, le riz. Le taux de croissance de l'agriculture est resté faible ces dernières années (2% de croissance en moyenne par an de 1997 à 2000, à prix constants), contre une croissance beaucoup plus soutenue des autres secteurs.

I.17. ***Systèmes d'exploitation agricole et utilisation des terres.*** Madagascar possède un potentiel agricole considérable et globalement, la disponibilité de terres cultivables par habitant rural est encore élevée dans la majeure partie du pays. Sur une surface totale de 587 000 km^2, on estime généralement la surface agricole potentielle (cultures et zones de pâturage) à 36 millions d'ha et les superficies de terres cultivables à 8 millions d'ha. Cependant, moins de 3 millions d'ha seraient mis en valeur chaque année.

I.18. D'une manière générale, l'ensemble du pays est doté de potentialités importantes et variées. Le riz est la principale culture pratiquée et constitue l'activité première de la plupart des producteurs. Sa vocation vivrière répond avant tout au souci de sécurité alimentaire de la famille; lorsqu'il est commercialisé, notamment par les petits producteurs, c'est pour répondre à des besoins momentanés de trésorerie ou de première nécessité pour la famille. La riziculture, qui couvre la plus grande partie des superficies cultivées, se pratique dans deux situations majeures: le riz pluvial de montagne, *tavy*, et le riz de bas–fonds et de plaine irriguée.

I.19. Les autres principales spéculations agricoles sont: (i) les cultures vivrières autres que le riz, et notamment le manioc, le maïs, la patate douce; (ii) les cultures de rente, selon les régions: girofle, café, anacarde, sisal, vanille, litchi et poivre (destinées à l'exportation); canne à sucre, et palmier à huile (pour l'industrie locale); (iii) les cultures fruitières telles que bananes, agrumes, ananas, avocat et maraîchères (légumes–feuilles, tomates, pommes de terre, oignons, haricots et concombres, …); (iv) les produits de cueillette de la forêt comme la cannelle et la matière première pour l'artisanat (raphia, bambous); et (v) l'élevage traditionnel et extensif du zébu, avec quelques unités plus intensives de bovins laitiers, d'ateliers porcins et d'aviculture.

I.20. En termes d'utilisation des terres, les principales cultures sont le riz avec 1 216 000 ha (1 480 000 ha en surfaces cultivées), le manioc (349 750 ha), le maïs (194 000 ha), le café (193 500 ha), les patates douces (87 890 ha), le haricot (83 000 ha), la pomme de terre (49 500 ha). Environ 1 million d'ha, soit 40% des terres cultivées du pays sont irriguées, d'une manière ou d'une autre. Les cultures irriguées et de bas fonds représentent 70% de la production agricole totale et 90% de celle de riz.

I.21. Au total, près de 2 166 000 de ménages agricoles malgaches travaillent avec une superficie moyenne cultivée de 1,2 ha. Plus de 86% des ménages agricoles sont riziculteurs. Avec une production moyenne de paddy de 1,5 tonnes, le riziculteur malgache type dispose de près d'une tonne de riz. Les cultures de rente sont plus fréquentes dans le quintile le plus pauvre avec 27% des ménages contre 18% dans le quintile le plus riche (source INSTAT EPM 2001).

I.22. ***Productions végétales.*** Le riz représente près de 70% de la production agricole du pays (environ 1 640 000 exploitations) et touche directement 10 millions d'habitants. En moyenne, 28% de la production de paddy est commercialisée (750 000 t). Or, on constate que la production de riz n'augmente que de 1,2% par an depuis les années 80, et que le rendement moyen n'a jamais dépassé le seuil de 2,1 tonnes à l'hectare. La production de paddy est en quasi stagnation depuis une dizaine d'années, s'établissant entre 2,3 et 2,7 millions de tonnes. Les techniques de culture du riz restent encore dans une large mesure traditionnelles et l'emploi d'intrants peu développé. L'écart important entre prix au détail et prix au producteur s'explique par l'absence de fluidité de la circulation des biens (des lieux de production vers les marchés) due à la déficience des infrastructures routières et par la non

maîtrise par les agriculteurs des moyens de stockage. Cet environnement tend à profiter aux opérateurs aval (collecteurs et autres) et à maintenir des situations de rente et de spéculation dans le secteur rizicole.

I.23. D'autres sources alimentaires se substituent au riz dans le cadre du développement des filières de contre–saison: maïs et manioc notamment. Au–delà de ces productions, on notera aussi l'existence d'autres filières vivrières disposant d'un potentiel de croissance, telles que le maïs (180 000 t en 2001), la patate douce (525 000 t en 2001) et surtout la pomme de terre (295 000 t), produit dont la demande est en pleine croissance avec l'accroissement des populations urbaines.

I.24. ***Productions animales.*** Globalement, l'effectif du cheptel malgache est le suivant: environ 8 millions de bovins; 1,8 million de petits ruminants; 0,5 million de porcins et 24 millions de volailles. Malgré l'appui du *Programme sectoriel de l'élevage* (PSE), clos en 2000, les performances de ce sous–secteur restent médiocres à l'exception de certaines filières (lait, petit élevage). Les actions de développement entreprises actuellement portent essentiellement sur: (i) la santé animale (renforcement de la protection sanitaire par la surveillance épidémiologique, rationalisation des programmes de vaccination, contrôle vétérinaire des importations et exportations, amélioration de l'hygiène et de la salubrité des produits animaux, promotion des infrastructures rurales, comme abattoirs, marchés de bestiaux, couloirs de vaccination); (ii) le développement de la production (réforme des services publics, appui technique et conseil au public, élaboration de politiques par filière, notamment celle du lait, développement de sites d'installation de vaches laitières, etc.).

I.25. ***Production halieutique.*** Les objectifs de développement du sous–secteur pêche et aquaculture sont de: (i) permettre de satisfaire les besoins nutritionnels de la population; (ii) améliorer les revenus et niveau de vie des pêcheurs et aquaculteurs; et (iii) augmenter les recettes en devises de l'Etat par les exportations. Ce sous–secteur est en croissance (production halieutique d'origine marine de plus de 100 000 t) et bénéficie d'actions d'appui notamment de la FAO, de l'UE et de la BAD. L'exploitation crevettière demeure la plus importante pour l'économie du pays.[14] La production aquacole pourrait atteindre 10 000 t en 2005. Un *Plan directeur 2004–2007 pour le secteur de la pêche et de l'aquaculture* a été élaboré avec l'aide de la FAO, et validé en avril 2004.

I.26. ***Production forestière.*** Ce secteur dispose d'un potentiel important mais souffre d'une gestion inadaptée (surexploitation avec conséquences pour les ressources naturelles, exploitation illégale d'espèces en danger, etc.). La production estimée en 2002 a été de: 29 700 m^3 pour les grumes; 30 800 m^3 pour les bois débités; 409 000 stères pour le bois de chauffe; et 13 700 t pour le charbon de bois. Dans le cadre des actions entreprises en liaison avec le *Programme environnemental* (PE 2 et 3) et le *Plan d'action environnementale* (PAE), les grands axes actuels d'intervention concernent: (i) la maîtrise des feux de végétation; (ii) la rationalisation de l'exploitation forestière; (iii) le transfert de la gestion des forêts aux communautés de base; (iv) le reboisement (2 800 ha par les communes et 8 000 ha au titre du reboisement national en 2002); (v) la valorisation des produits forestiers; et (vi) la préservation du patrimoine et des équilibres écologiques (en collaboration avec le PE 3).

I.27. ***Infrastructure rurales.*** En termes relatifs dans le classement des contraintes pesant sur les ménages agricoles, la maîtrise d'eau, citée comme contrainte majeure par 74% des producteurs,[15] traduit le déficit de services en matière d'infrastructure irriguée et de gestion de l'eau. Au niveau national près de 700 000 ha de rizières aquatiques sont affectés par une mauvaise maîtrise de l'eau.

[14] Capture totale crevettière: 8 500 t et production aquacole: 6 700 t en 2002.
[15] Enquête filière riz 1999 UPDR–FAO.

I.28. Madagascar compte 1,9 km de routes et pistes pour 1 000 habitants. En comparaison, la moyenne africaine est de 0,56 km pour 1 000 habitants.[16] Cette différence de ratio illustre un phénomène de dispersion de la population malgache qui accentue les exigences en infrastructures routières et gonfle les coûts d'entretien du réseau routier. Le réseau des routes rurales de Madagascar est en mauvais état. Le pays ne possède que 9 km de routes bitumées et 60 km de routes en terre pour 1 000 km^2. A cause des reports dans l'entretien routier, environ 80% du réseau routier sont aujourd'hui en mauvais ou en très mauvais état.

I.29. Il faut en moyenne 11 heures pour les habitants d'une commune pour faire le trajet de leur commune vers le centre urbain le plus proche.[17] Les études du *Programme sectoriel transport* (PST) ont fait ressortir de façon très claire les zones les plus isolées et par là–même les dimensions régionales et locales du problème de déficit d'infrastructure routière en milieu rural. Il est à noter que les retombées d'un déficit d'infrastructure sur l'économie locale en font un véritable problème d'aménagement du territoire. Sur l'enquête EPM 2001, 59% des ménages agricoles ont affirmé que les conditions de sécurité civile dans lesquelles ils évoluent sont mauvaises et les risques de vols élevés. La sécurité civile (gendarmerie) en milieu rural apparaît ainsi comme un service de base de première importance.

I.30. ***Services d'appui.*** Les services d'appui opérant à Madagascar sont principalement le *Centre national de recherche appliquée au développement rural* (FOFIFA) et les *Centres techniques horticoles* (CTHT et CTHA) pour les activités de recherche et d'appui aux filières, les *Directions régionales du développement rural* (DGDR) pour les appuis aux producteurs. D'autre part, près d'une centaine d'intervenants de type ONG (soit environ 20% du total), parmi lesquelles: ADRA, CARE, CRS/ODDIT, SAF/FJKM, ASOS, TAFA, etc., orientent leurs programmes d'appui vers la vulgarisation agricole, la formation et l'encadrement des producteurs, avec parfois un peu d'approvisionnement en intrants à leurs membres (avec une concentration territoriale importante sur les Hauts Plateaux, la Côte Est et le Sud).

I.31. ***Financement rural.*** L'accès aux services en matière de crédit est très limité, avec moins de 3% de producteurs ayant accès au crédit formel, et 21% passant par le crédit informel.[18] Selon le Réseau d'observatoires ruraux, ROR (enquête 2000), il existe une demande résiduelle non couverte très forte (43% des ménages ruraux sont demandeurs non satisfaits) Depuis le début des années 1990, le GDM s'est engagé dans une politique de développement des systèmes financiers décentralisés (SFD) et des institutions mutualistes financières (IMF). Ce secteur, organisé par la Loi IFM 96/020, est actuellement représenté par cinq réseaux avec 363 caisses. L'ensemble représente un total de 152,7 milliards de FMG en ressources pour un encours de crédits de 91,9 milliards de FMG, et compte 158 965 adhérents. Les institutions mutualistes correspondent à environ 85% des SFD en nombre et 94% en valeur. Elles sont organisées au sein d'une association professionnelle (*Association professionnelle des institutions financières mutualistes*, APIFM). Deux projets d'appui ont exercé une influence déterminante sur le secteur: le *Projet micro–finance* (géré par l'AGEPMF) et *Microstart* (PNUD/FENU), auxquels il faut ajouter les interventions de l'AFD et de l'UE. L'encadrement et l'appui aux institutions de micro–finance sont assurés respectivement par la *Commission de supervision bancaire et financière* (créée dans le cadre de la Loi bancaire), la *Coordination nationale de la micro–finance* du MEFB (qui relève de la Direction générale du trésor) et la *Cellule IMF* du MAEP, chargée de la promotion de la micro–finance en milieu rural. Une stratégie nationale en micro–finance est en cours de préparation (document provisoire d'avril 2004).

[16] Source: Rabemasina 2001.
[17] Source: Recensement des communes de Madagascar (2001).
[18] Source: Réseau d'observatoires ruraux, 2000.

I.32. ***Secteur agro–alimentaire.*** Le secteur agro–alimentaire offre un large créneau d'initiatives économiques qui ont contribué, entre autres, à la promotion des investissements à Madagascar. Dans le cadre du développement des capitales régionales et des villes secondaires, il existe une dynamique d'intégration verticale de l'agriculture avec les industries de transformation et l'apparition de petits pôles agro–industriels à proximité des régions de production. Antsirabe constitue le principal de ces pôles; le Vakinankaratra présente une palette exceptionnellement variée de produits agricoles de base. Un potentiel d'expansion considérable se concentre sur trois produits (porc, pomme de terre et lait) qui représentent actuellement 360 milliards de FMG de chiffre d'affaires. Il est à souligner que les sous–secteurs sucrier et oléagineux souffrent d'une grave crise et que des importations sont nécessaires pour satisfaire la demande locale.

I.33. La filière lait mérite une attention particulière. Des efforts concertés ont été entrepris dans certaines régions, notamment dans le Vakinankaratra. Mais la production reste insuffisante et ne satisfait pas les normes de qualité. Le déficit est couvert par des importations de lait en poudre et condensé. L'insuffisance de moyens financiers, le manque de formation et d'information et le manque d'encadrement des petits éleveurs sont les principales difficultés à l'heure actuelle.

C. Institutions

I.34. ***Cadre institutionnel du secteur rural.*** Le cadre institutionnel du secteur agricole et rural de Madagascar a changé à de nombreuses reprises au cours des dernières années. La coordination entre les différentes administrations ayant une responsabilité pour les différents aspects du développement rural est rendue complexe par le grand nombre de ministères impliqués et aussi par une organisation différente de leurs services déconcentrés au niveau régional. La nécessité d'améliorer la complémentarité des efforts de développement rural et la coordination des interventions ont amené le GDM, à partir de 1997, à créer des *Groupes de travail régional pour le développement rural* (GTDR) et à élaborer un *Plan d'action de développement rural* (PADR) qui constitue un cadre référentiel et un instrument de programmation, à la fois pour la coopération interministérielle et pour la concertation entre le gouvernement et le *Groupe des bailleurs de fonds* (GBF). Le PADR vise également à clarifier et redéfinir les rôles et les responsabilités des institutions publiques, des organisations de producteurs et du secteur privé, notamment en ce qui concerne la gestion et l'entretien des infrastructures rurales telles que les systèmes d'irrigation et les routes et pistes rurales. Le Décret no. 2003–905 du 2 septembre 2003 a apporté des modifications sur le processus d'élaboration du PADR, sur le rôle et la composition de l'*Equipe permanente de pilotage* (EPP) du PADR et sur les fonctions des GTDR visant à développer le référentiel régional de développement rural en assurant son intégration dans les stratégies de développement des régions.

I.35. Le changement politique intervenu à la suite de la crise de 2002 a conduit à la mise en place d'une nouvelle organisation institutionnelle. Ainsi a été créé le MAEP, ministère regroupant les secteurs de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche, organisé pour mettre en œuvre la politique du GDM dans ses domaines d'attribution mais avec le double souci de promouvoir la concertation avec les autres partenaires et le développement régional avec les *Directions inter–régionales ou régionales de développement rural* (DIRDR/DRDR). A ce titre, le MAEP est l'instrument public principal du développement rural, aussi bien au niveau national que régional. Avec le changement intervenu en janvier 2004, la structure centrale du MAEP a été réorganisée avec une seule Direction générale (Développement des régions) et plusieurs Directions techniques en appui au Secrétariat général. L'*Unité de politique pour le développement rural* (UPDR), rattachée au Cabinet, reste un centre d'études et d'aide à la décision. Un redéploiement de personnel est prévu pour accompagner ce nouvel agencement. Au niveau régional, le découpage du MAEP comporte désormais 22 régions.

I.36. Enfin, trois orientations importantes en matière de politique de développement rural sont à prendre en compte: (i) la poursuite de l'effort de *décentralisation*, initié notamment avec la Loi constitutionnelle de 1998 et l'instauration de l'autonomie des six provinces: à terme la commune rurale doit constituer l'échelon de base de l'organisation du monde rural, ce qui suppose le renforcement de leurs capacités techniques et financières pour pouvoir assumer leur rôle, notamment en matière de réalisation et d'entretien des infrastructures rurales; (ii) la création des *Chambres d'agriculture/Maisons des paysans* établie par le décret no. 2002–1198: l'objectif recherché est d'instituer un organe représentatif de consultation et de dialogue et de favoriser l'organisation professionnelle de l'ensemble des opérateurs du monde agricole; il s'agit d'une initiative très intéressante, mais certaines questions restent encore à éclaircir (choix du statut, modalités de représentation, ressources); et (iii) l'amélioration des mesures visant la *sécurisation foncière* avec la nouvelle Loi 2003–029 du 27 août 2003 qui facilite les modalités de mise en œuvre des opérations de sécurisation et d'immatriculation par les collectivités publiques ou privées.[19]

I.37. ***Principales institutions nationales.*** Le MAEP est chargé de la conception, la mise en œuvre et la coordination de la politique de l'Etat malgache dans le domaine de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche ainsi qu'en matière domaniale et foncière. Il a pour mission de réduire la pauvreté rurale, d'assurer la sécurité alimentaire et d'optimiser l'utilisation des ressources halieutiques.

I.38. Les Ministères du transport, des travaux publics et de l'aménagement du territoire, sont plus spécialement chargés du volet transport rural, avec notamment: (i) le support opérationnel du PST, qui a fait l'objet en mai 2001 d'une *Déclaration de politique et stratégies pour le transport en milieu rural*, et (ii) pour la réalisation des investissements, l'instrument financier représenté par le *Fonds d'entretien routier*, FER (dont la refonte du statut et des modalités de fonctionnement a été fixée par le Décret no. 2002–577). Une *Unité de transport rural* (UTR), créée auprès du Secrétariat exécutif du PST, est responsable de la mise en œuvre de la politique et stratégie du gouvernement pour le transport rural.

I.39. ***Niveau provincial et régional.*** Pour ce qui concerne la définition de la politique et la programmation de développement à ce niveau, les principaux acteurs sont: la *Présidence de délégation spéciale* (PDS), le *Commissariat général chargé des affaires économiques et du développement régional* (CDR) et les GTDR. Plus spécifiquement, les questions relatives au développement agricole et rural sont placées sous la responsabilité des DIRDR/DRDR et de leurs services régionaux (circonscriptions au niveau des sous–préfectures). En matière d'assistance ou d'appui technique, outre les DRDR les principaux acteurs sont le FOFIFA, ainsi que des structures de droit privé comme le CTHA et le CTHT, la MPE, … Les *Chambres régionales d'agriculture* en cours de constitution doivent être à terme les structures privilégiées de l'organisation professionnelle de l'ensemble des opérateurs du secteur agricole au niveau régional. Les ministères, autres que le MAEP, ont leurs propres services déconcentrés au niveau régional ou provincial. Parmi les autres acteurs non publics importants avec lesquels il convient d'établir des partenariats, figurent les ONG, les projets (PSDR, PDC/FID–IV, PE 3, PPRR du FIDA, etc.), les opérateurs du secteur privé et les prestataires de services.

[19] Un *Programme national foncier* (PNF) est en cours d'élaboration.

D. Cadre stratégique

(i) Stratégie globale

I.40. Pendant de nombreuses années, les bailleurs de fonds ont mis l'accent sur la production de riz irrigué, la riziculture constituant l'activité première de la plupart des paysans. Malgré les efforts déployés, les effets sur la croissance globale du secteur agricole et sur l'augmentation des revenus des petits producteurs n'ont pas été en rapport avec les investissements effectués. En fait, le seul développement de la riziculture irriguée ne pourra améliorer de manière significative le statut nutritionnel, la sécurité alimentaire et le revenu des pauvres ruraux. Les futures opérations des bailleurs de fonds à Madagascar continueront à appuyer la riziculture irriguée mais soutiendront aussi une large gamme d'autres cultures, l'élevage et les activités non agricoles, afin d'exploiter les opportunités des marchés et d'améliorer la sécurité alimentaire des groupes–cibles.

I.41. Les questions de commercialisation et la réduction des coûts de transaction constitueront l'axe principal des futures opérations, ce qui exige une combinaison d'activités en faveur du développement de systèmes financiers en milieu rural, de l'accès des pauvres ruraux aux technologies et à l'information sur les marchés, du développement de partenariats commerciaux, de l'amélioration des infrastructures rurales, de la promotion des organisations paysannes et du cofinancement d'activités génératrices de revenus et de micro–projets économiques en faveur des groupes les plus marginalisés.

I.42. Les éléments de cette stratégie sont interdépendants et conformes aux axes de la stratégie régionale (dans le cadre des *Objectifs de développement du Millénium*, ODM[20]) pour aider les populations rurales à se libérer de la pauvreté, à savoir: (i) la promotion de liaisons effectives et équitables entre les pauvres ruraux et les opportunités de marchés et plus particulièrement avec le secteur privé; (ii) le développement des services financiers ruraux adaptés aux besoins des groupes les plus vulnérables; (iii) la promotion d'un meilleur accès à la terre et à l'eau, ainsi qu'une meilleure gestion des ressources naturelles; (iv) la création d'un système amélioré de connaissances en gestion et savoir–faire, ainsi que de transfert d'informations et de technologies adaptées; et (v) la modération de l'impact des chocs venant de l'extérieur ou de l'intérieur, comme le VIH/SIDA ou les conflits.

(ii) DSRP et Programme de reconstruction et de développement

I.43. Depuis décembre 2000, Madagascar dispose d'un *Document intérimaire de stratégie de réduction de la pauvreté* (DSRP–I), en vue de pouvoir accéder à l'initiative PPTE. Le processus de préparation a été interrompu en décembre 2001 en raison de la crise politique, puis repris à partir d'octobre 2002 et le DSRP définitif a été validé fin 2003. Le GDM doit encore établir une priorité des actions à exécuter, déterminer les besoins de financement et les indicateurs–clés de suivi et de performance.

I.44. Le programme d'urgence, qui couvre la période août 2002/décembre 2003, avait pour principal objectif d'aider le GDM à faire face aux effets de la crise et a consisté en des mesures macro–économiques et structurelles comprenant des programmes humanitaires en faveur des couches les plus vulnérables, le rétablissement de la circulation sur les grands axes reliant la capitale et les provinces, le soutien au secteur privé pour la relance de l'économie, la préservation de la campagne de commercialisation des produits agricoles et l'appui à la campagne 2003. Le programme à moyen et long terme s'inscrit dans le cadre du DSRP qui fixe des priorités sur le relèvement du niveau de vie

[20] En anglais, *Millennium Development Goals*, MDG.

des ruraux, le renforcement des capacités institutionnelles et le développement des infrastructures de base.

I.45. Il convient de rappeler qu'en matière d'urgence le gouvernement a décidé d'affecter les ressources issues de l'initiative PPTE (allègement de dette de 814 millions de $EU) à hauteur de 40% pour les infrastructures de base (dont 18% pour l'entretien routier, le désenclavement et les pistes rurales; 7% pour l'adduction en eau potable et 7% pour l'appui aux projets communautaires) et de 10% pour le développement rural.

(iii) Processus d'élaboration des politiques et objectifs du gouvernement

I.46. Un des ODM est de réduire de moitié la pauvreté entre 1990 et 2015. Aucune information sur la pauvreté n'est disponible sur la pauvreté en 1990, et en utilisant comme base 2001 avec un taux de pauvreté estimé à 69,6%, l'objectif en 2015 serait donc de réduire le taux de pauvreté à 34,2%. Les documents de référence sont le DSRP (2003), la *Lettre de politique de développement rural* (LPDR, 2004), le PADR (2000) et le *Plan directeur* (2004).

I.47. ***DSRP.*** Ayant opté pour un développement rapide et durable, Madagascar envisage de dépasser cet objectif du Millénium et de réduire de moitié le taux de pauvreté dans 10 ans, soit en 2013 (DSRP). Pour ce faire (scénario 1 du DSRP), il faudrait un taux de croissance économique moyen d'au moins 8% par an. Or les projections macroéconomiques cohérentes avec la stratégie de réduction de pauvreté devraient entraîner une hausse de PIB par habitant de 6,5% par an. Ces projections sont basées sur des hypothèses élevées d'investissements publics et privés: le taux d'investissement moyen nécessaire est de 24,8% du PIB. C'est pourquoi le scénario 2 du DRSP 2003, visant une réduction de moitié du taux de pauvreté en 2015, paraît plus réaliste. Le DSRP a défini un objectif de croissance de 4% pour le secteur agricole; au vu de la croissance actuelle de la population active agricole (1,5% par an), cet objectif de croissance globale équivaut à une croissance de la productivité du travail agricole de 2,5% par an, soit un gain de productivité agricole du travail de près de 45% à l'horizon 2015, ce qui reste très ambitieux.

I.48. ***LPDR.*** En concordance avec les objectifs du DSRP, les objectifs assignés au développement rural visent à: (i) assurer la sécurité alimentaire; (ii) contribuer à l'amélioration de la croissance économique; (iii) réduire la pauvreté et améliorer les conditions de vie en milieu rural; (iv) promouvoir la gestion durable des ressources naturelles; et (v) promouvoir la formation et l'information en vue d'améliorer la production en milieu rural. La LPDR–1 d'avril 2001 st en cours de reformulation au niveau de l'UPDR, de l'EPP du PADR et des bailleurs de fonds. Actuellement, elle préconise une stratégie duale de développement qui intègre dans son mode opératoire, une dimension spatiale et une logique de pôles. La dynamique de développement rural des zones favorisées, véritables « pôles de production », stimulée par des actions d'appui ciblé, peut répondre aux besoins croissants de la demande nationale de produits alimentaires et assurer l'essentiel de l'offre sur les marchés d'exportation, tout en absorbant le surplus de main d'œuvre des zones défavorisées. On doit y faciliter l'investissement et l'accès foncier, y encourager l'intensification particulièrement sur les périmètres irrigués.

I.49. Le développement et la diversification des productions dans les filières porteuses (élevage, pêche, fruits et légumes, etc.), permettra la diversification des sources et l'augmentation des revenus des producteurs. En se basant sur les potentialités spécifiques régionales, on développera une dynamique de pôles de croissance avec l'appui des opérateurs aval. Il s'agit d'encourager par ailleurs le développement d'activités secondaires génératrices de revenus (artisanat, filières de cueillette forestière, tourisme, pêche, autres).

I.50. ***PADR.*** Sur la base d'un processus global (prenant en compte tous les secteurs d'activité du monde rural) et participatif (associant tous les intervenants du développement rural), le gouvernement a élaboré le PADR, qui constitue le cadre général de référence et de mise en œuvre de la politique de développement rural et constitue de fait le support stratégique du volet rural du DSRP.[21] Il sert ainsi de cadre d'orientation des projets et programmes de développement rural. Il comprend cinq axes majeurs:

- assurer une bonne gestion du monde rural par la définition et la mise en œuvre des réformes institutionnelles et du cadre réglementaire;
- inciter l'émergence des acteurs économiques, partenaires du développement rural;
- accroître et promouvoir la production agricole avec une utilisation optimale ainsi qu'une gestion durable des ressources, des infrastructures et du matériel agricole;
- assurer une disponibilité alimentaire suffisante dans toutes les régions;
- développer des infrastructures sociales en vue d'améliorer l'accès aux services sociaux.

I.51. La démarche participative et ascendante initiée en 1999 dans le cadre du PADR permet le décloisonnement des sous–secteurs du développement rural, l'implication de tous les acteurs concernés et la prise en compte des besoins émanant des régions et sous régions. Ainsi les 20 GTDR qui travaillent comme des plates–formes régionales de concertation et de coordination, constituent le pivot décisionnel de la mise en œuvre du PADR au niveau régional. Par ailleurs l'actualisation de la LPDR et le lancement récent du Plan quinquennal conduiront à une actualisation prochaine du PADR.

I.52. ***Plan directeur.*** Le *Plan directeur quinquennal pour le développement rural* est un document récent élaboré en 2004, pour la période 2004–2009. Il met l'accent sur le marché, considéré comme le moteur général du développement rural; l'économie rurale devra se transformer progressivement en économie marchande.[22] Les quatre initiatives majeures sont:

- développer une agriculture, un élevage et des systèmes de pêche traditionnelle et artisanale orientés vers le marché;
- investir dans des programmes de vulgarisation et de recherche appliquée axés sur le marché;
- implanter un environnement propice au développement harmonieux du monde rural;
- créer des alliances stratégiques pour générer des ressources et identifier des opportunités commerciales pour le développement rural.

(iv) Actions et stratégies des principaux bailleurs de fonds

I.53. La communauté des bailleurs de fonds est présente à Madagascar depuis de longues années et organisée en un groupe (GBF) disposant d'un *Secrétariat multi–bailleurs* (SMB). Cette organisation permet des échanges fructueux d'informations et une bonne concertation au niveau des interventions

[21] L'organisation du PADR a été institutionnalisée par décret et comprend un *Comité interministériel d'orientation et de validation* (CIOV), une Equipe permanente de pilotage (EPP) des *Groupes thématiques centraux* (GTC) et des *Groupes de travail de développement régional* (GTDR).

[22] La LPDR est en voie d'actualisation; le PADR sera aussi réactualisé prochainement de façon à mieux prendre en compte les options du Plan directeur.

respectives tout en constituant une plate–forme de réflexion et de proposition vis–à–vis du gouvernement.

I.54. La ***Banque mondiale*** apporte son appui au développement de ce secteur au travers de plusieurs grands programmes nationaux: le PSDR pour le financement d'infrastructures productives et de micro–projets; le PDC/FID–IV pour le développement communautaire et le financement d'infrastructures rurales; le PST pour le transport et notamment le transport rural; le PMR pour l'appui au développement de la micro–finance; les programmes Environnement PE 2 et PE 3 et le projet de *Surveillance et d'éducation des écoles et des communautés en matière d'alimentation et de nutrition élargie* (SEECALINE). Dans sa revue du secteur rural et environnemental de 2003, la Banque mondiale propose d'orienter prioritairement ses actions futures sur le renforcement des capacités institutionnelles, l'appui à la structuration des OP et le partenariat avec le secteur privé. Elle initie en 2004 la préparation d'un *Projet d'aménagement de bassins versants et périmètres irrigués* (BV–PI) selon une approche visant à concilier développement productif et protection de l'environnement.

I.55. L'***Union européenne*** (UE) a deux grands axes stratégiques, le renforcement des capacités locales de gestion et la concentration géographique dans les provinces de Toliara et Fianarantsoa. Elle a décidé d'orienter ses interventions dans le secteur autour du renforcement des investissements publics et productifs à travers les communes rurales, financé par le 9e FED (appui aux administrations et aux organisations locales de développement dans 150–200 communes rurales dans les provinces de Toliara et Fianarantsoa; création d'un *Fonds intercommunal pour l'investissement public et les infrastructures productives*); et (ii) de l'appui institutionnel et la structuration du monde rural (renforcement des capacités de gestion publique du développement rural et de la sécurité alimentaire aux niveaux national et régional; appui aux ONG nationales et internationales et aux associations privées et publiques visant à l'amélioration de la production alimentaire et au développement rural et du micro–crédit). L'UE intervient dans les principaux domaines suivants: aquaculture et surveillance des pêches, appui à la sécurité alimentaire, élevage dans le Sud–Ouest (DELSO), gestion des forêts, lutte antiacridienne, système d'alerte précoce, appui STABEX aux filières café, vanille et litchis, appui à la formation (FORMFED), périmètres irrigués et appui aux usagers de l'eau, appui aux initiatives rurales (PAIR), micro–finance rurale.

I.56. Le ***PNUD*** intervient également dans le développement du secteur rural, de l'environnement et de la sécurité alimentaire avec le plan–cadre PNUAD, le programme national de sécurité alimentaire élargie, la gestion des ressources naturelles par les collectivités locales (GELOSE), la gestion et la prévention des risques et catastrophes naturelles, la réduction de la pauvreté, le renforcement des capacités institutionnelles et la bonne gouvernance.

I.57. La ***BAD***, conformément à la stratégie reflétée dans son dernier DSP (2001), intervient en appui du développement agricole dans le cadre de projets de développement régionaux (PROJER dans le Moyen Ouest, Bas Mangoky, Littoral Sud Ouest), de l'amélioration des infrastructures rurales et de la pêche traditionnelle, en mettant l'accent dans ces domaines sur le renforcement des capacités publiques et privées.

I.58. Le ***FIDA*** a contribué depuis 1979 au financement de neuf projets de développement à Madagascar; trois sont actuellement en cours d'exécution: le *Projet d'amélioration et de développement agricole dans le Nord–Est* (PADANE), le *Projet de développement du Haut–Bassin du Mandraré* (PHBM 2) et le *Programme environnement* (PE 2 et 3). Un nouveau projet devrait démarrer en 2004: le *Programme de promotion des revenus ruraux* (PPRR) qui vise à améliorer et développer sur la province de Toamasina l'accès des petits producteurs aux marchés avec en particulier la création de pôles de partenariat avec les opérateurs commerciaux privés.

I.59. Les domaines actuels d'intervention de l'***USAID*** portent essentiellement sur le développement et la conservation de la biodiversité, la promotion de l'agriculture commerciale et l'aide alimentaire. Un projet de développement de systèmes agro–économiques durables et d'entreprises favorables à l'environnement (avec LDI, *Landscape Development Initiative*) a été clos en décembre 2003 et l'USAID vient de lancer trois nouveaux programmes pour 2004–2008 portant respectivement sur la promotion des marchés privés dans le secteur agricole (mise en place de fonds de roulement notamment), le développement environnemental des écosystèmes forestiers et l'appui à la sécurité alimentaire.

I.60. Les interventions de la ***Coopération française (SCAC)*** portent essentiellement sur: l'appui à la structuration des OP (PAOP) et à la professionnalisation du secteur (Maison du petit élevage, institutions agricoles du Sud–Ouest), l'horticulture d'exportation (assistance au CTHT désormais prise en charge par l'UE), la lutte antiacridienne, l'appui à la politique environnementale et le renforcement des capacités institutionnelles (appui à l'UPDR). L'***Agence française de développement (AFD)*** intervient pour ce qui la concerne sur: l'appui à la diffusion des techniques agro–écologiques (zéro labour) et de gestion des milieux naturels, le développement agricole des petits périmètres et bassins versants (lac Alaotra et Manakara), l'appui à une politique de développement de la biodiversité, la gestion des ressources crevettières et le développement de la micro–finance (avec FERT et le réseau CECAM).

I.61. L'***Intercoopération suisse*** finance essentiellement le programme de développement rural SAHA en matière de gestion paysanne des processus de développement et de promotion des activités génératrices de revenus, autour de quatre thèmes transversaux: réduction de la pauvreté, formation et capacitation des partenaires, prise en compte de l'approche genre et gestion durable de l'environnement. L'aide de l'***Allemagne*** avec la GTZ porte prioritairement sur: la politique forestière et le développement forestier, la lutte antiérosive et le développement communautaire des réserves naturelles, le développement agricole dans le Nord–Ouest, la pêche maritime traditionnelle et artisanale (Nord), la sécurité alimentaire (Bekily), la formation agricole et l'appui aux organisations professionnelles et agricoles. La coopération de la ***Norvège*** (FIFAMANOR) apporte depuis longtemps un appui dans les domaines de la production laitière et de la production de pommes de terre.

I.62. La ***FAO*** appuie la réalisation du *Programme spécial pour la sécurité alimentaire* (PSSA). Lancé en 2002 avec le concours financier de la France, du PNUD et de la Principauté de Monaco, il opère actuellement sur 10 sites et comprend quatre composantes majeures: (i) intensification; (ii) diversification; (iii) maîtrise de l'eau; et (iv) analyse et résolution des contraintes au développement durable. Ce programme, mis en œuvre par des techniciens détachés par le MAEP, est appuyé par une trentaine de cadres vietnamiens dans le cadre de la Coopération Sud–Sud. Une extension du PSSA est en cours de préparation. Le programme de la FAO porte également sur diverses actions d'appui (généralement dans le cadre du PCT), notamment sur: l'amélioration de la collecte de lait, le système d'exploitation durable de la pêcherie langoustière, l'assistance d'urgence à la campagne antiacridienne, l'appui au programme environnemental.

I.63. Les interventions du PAM au cours des dernières années ont porté essentiellement sur l'assistance aux victimes de la crise politique en zones urbaines, de cyclones et inondations à Toamasina et de la sécheresse dans le sud de Madagascar.

(v) Leçons tirées de l'expérience

I.64. Les projets gouvernementaux mis en œuvre dans le secteur agricole et rural au cours des dernières années à Madagascar n'ont généralement pas eu les résultats escomptés. Il y a de

nombreuses explications et on peut retenir notamment: (i) l'absence de concertation et/ou de définition claire des responsabilités des différents intervenants dans le secteur; (ii) l'insuffisance de lisibilité à long terme de la politique de développement rural et le manque de cohérence et d'harmonisation des plans d'action de développement définis dans les différents programmes; (iii) le déficit de prise en compte des besoins réels des populations et d'une approche véritablement participative impliquant les communautés et acteurs locaux, ainsi qu'une trop grande centralisation des décisions; (iv) l'insuffisance des ressources nationales allouées pour appuyer la mise en œuvre des programmes de développement, (v) l'affaiblissement des capacités humaines aux différents niveaux de responsabilité, entraînant des limitations à la capacité d'absorption des investissements; et (vi) le manque de transparence dans la gestion des ressources et la lenteur des procédures de décaissement qui entraînent malheureusement des taux d'exécution relativement faibles des engagements financiers.

I.65. On peut retenir un souci commun, du gouvernement et des bailleurs de fonds, d'élaborer des projets simples (nombre de composantes limité), de développer des processus ascendants ainsi qu'une meilleure collaboration entre partenaires, et d'identifier clairement les implications budgétaires.

II. CONTRAINTES ET OPPORTUNITÉS

A. Principales contraintes

II.1. ***Au niveau macroéconomique et de l'environnement***. D'une manière générale, Madagascar doit faire face à de sérieux problèmes macroéconomiques qui sont: (i) le niveau élevé de l'endettement extérieur et la fluctuation des cours des produits d'exportation; (ii) la faiblesse de la productivité et le manque de compétitivité de l'économie, fragilisée de plus par la crise politique de 2001–02; et (iii) la faiblesse des infrastructures commerciales et de transport qui entrave les perspectives de développement de tous les secteurs. En outre, la surexploitation des ressources naturelles, due à la pression démographique et à la faiblesse des systèmes de gestion, est responsable de la dégradation de l'environnement et à terme, d'une exacerbation des problèmes économiques et sociaux.

II.2. ***Au niveau de la production agricole.*** La productivité reste très faible et les rendements des principales cultures n'ont pratiquement pas progressé depuis 30 ans. De nombreux blocages empêchent le paysannat d'améliorer ses performances et répondre à une demande croissante: enclavement, stratégie d'auto–subsistance et de minimisation des risques, manque d'accès aux intrants, aux services techniques et financiers, au marché pour la commercialisation des produits, insécurité, insuffisance de l'organisation paysanne devant le secteur commerçant, dégradation des ressources naturelles, etc. Alors qu'au début des années 60, Madagascar était un pays exportateur de produits agricoles, aujourd'hui l'offre nationale ne satisfait plus la demande alimentaire et industrielle et l'accroissement de la production vivrière ne suit pas celui de la population. La très grande majorité des systèmes d'exploitation est orientée vers une agriculture de subsistance.

II.3. Globalement, les technologies employées utilisent très peu d'intrants, le matériel génétique est peu performant, la fertilisation est limitée à quelques apports d'engrais sur les pépinières de riz, de fumier ou de compost sur les cultures maraîchères, l'emploi des pesticides est peu répandu et la mécanisation est très limitée. Les systèmes intensifs comme le SRI et le SRA pour la riziculture sont en réalité peu suivis et en conséquence les rendements restent modestes. Les productions sont de plus affectées par des pertes post–récolte importantes. Les plantations de rente sont également très extensives (peu de nouvelles plantations et peu d'entretien), les rendements sont faibles et l'économie de cueillette est redevenue traditionnelle. *Tavy*, défrichement non contrôlé, feux de brousse et exploitation forestière illicite sont toujours pratiqués.

II.4. ***Au niveau de la commercialisation et des marchés d'exportation.*** Le commerce intérieur et les exportations sont totalement libéralisés depuis les années 90. Le commerce et l'exportation sont désormais accessibles à tout opérateur, sans restriction. Il n'existe pas de taxation à l'exportation, hormis les taxes minimes perçues à l'embarquement des produits. Les exportateurs, (essentiellement concentrés à Toamasina), interviennent très peu sur l'amont de la filière (qu'ils ne maîtrisent pas) et achètent en général à des grossistes qui livrent les produits. On compte quelques gros opérateurs qui traitent de façon régulière des volumes importants, et de nombreux petits exportateurs, souvent nouveaux venus dans la profession (à la suite de la libéralisation), et qui agissent plutôt en fonction d'opportunités ponctuelles de marché. Du fait de leur hétérogénéité, les exportateurs ne parviennent pas à s'organiser au plan professionnel. En amont des exportateurs, se trouvent les grossistes locaux; ils sont généralement polyvalents, travaillant sur les produits de rente, mais également sur les produits vivriers et les biens de première nécessité. Ces opérateurs sont aujourd'hui dans une position de force évidente sur le marché, dans la mesure où ils dominent la chaîne de crédit et d'approvisionnement en produits, détiennent les moyens de transport, et fournissent les exportateurs.

II.5. La faible efficience de la commercialisation est due principalement au fait que les exportateurs, qui disposaient jadis de réseaux propres de collecte, se sont repliés sur les villes où ils sont basés depuis l'époque où les filières d'exportation ont été nationalisées et ont perdu le lien avec l'amont. Ainsi, les circuits de commercialisation des produits sont caractérisés par l'absence d'une chaîne organisée et professionnelle reliant le producteur à l'exportateur. Ce système est coûteux (du fait de l'addition des charges) et très défavorable aux producteurs qui n'ont pas le choix de leurs débouchés; il ne permet pas l'achat à la qualité, faute de professionnalisme des collecteurs, et transmet mal les signaux du marché aux producteurs, du fait de la multiplication des intermédiaires. Au total, les dysfonctionnements du système, auxquels s'ajoute le mauvais état du réseau de transport terrestre, nuisent aussi bien aux producteurs qu'aux opérateurs à l'exportation et les améliorations apportées serviront aux intérêts à long terme des deux parties.

II.6. ***Au niveau des infrastructures et équipements ruraux.*** Madagascar disposait lors de l'indépendance d'un réseau d'infrastructures de transport relativement important (35 000 km de routes et deux lignes de chemin de fer). Ce réseau a connu une dégradation d'abord lente puis accélérée au cours des dernières années par suite d'un défaut généralisé d'entretien. Actuellement, on estime qu'au niveau national près de la moitié de la population se trouve en situation d'isolement temporaire durant l'année et 16% ne peut être rejointe par une voie carrossable. Seulement 18% du réseau routier national est considéré en bon ou assez bon état en 2002. Le transport fluvial et le cabotage côtier sont sinistrés. Selon les régions, le déplacement jusqu'au marché local représente de 1 à 5 heures de marche avec des distances de 5 à 20 km (10 km en moyenne): l'éloignement des marchés est sans conteste l'une des grandes difficultés qui empêchent les petits exploitants de développer et valoriser leurs activités économiques.

II.7. En matière d'eau et d'assainissement, les indicateurs nationaux sont de 26% de couverture des besoins en eau potable (mais seulement 12% en milieu rural) et de 43% pour l'assainissement. Pour ce qui concerne les équipements socio–collectifs, seulement 24% des écoles du pays sont vraiment fonctionnelles et les besoins de construction de bâtiments sont encore considérables. Le FID s'est attaché depuis plus de 10 ans et avec un succès certain à réduire le déficit d'infrastructures scolaires en milieu rural, et de même pour les infrastructures de santé.

II.8. La taille du pays et sa topographie difficile constituent un défi sérieux à la création et l'entretien d'un réseau de voies de communication viable. L'ampleur des investissements nécessaires, l'incertitude liée à la propriété foncière, la faible capacité actuelle de l'administration publique, la lenteur de la mise en place du processus de décentralisation (en particulier en ce qui concerne les transferts financiers de l'administration centrale aux collectivités territoriales) sont autant de

contraintes fortes qui pèsent sur la dynamisation des zones enclavées par l'amélioration des services de base dont ceux de transport. La faible capacité de gestion technique et financière des communes, sur lesquelles repose désormais la responsabilité de l'entretien des infrastructures d'intérêt local, est un facteur limitant qui ne pourra être levé que très progressivement, étant donnée l'ampleur des besoins en qualification des ressources humaines.

II.9. D'importantes activités de remise en état des routes rurales sont envisagées au titre des divers programmes intégrés dans le PST, dont beaucoup doivent commencer prochainement. D'ici à 2010, il est prévu de réhabiliter la moitié du réseau dégradé au niveau national. Dans les cinq prochaines années, il n'est prévu de construire ou de remettre en état qu'un petit nombre de pistes rurales d'intérêt communal et/ou provincial dans l'arrière–pays (dans le cadre du PST/PTMR et du FID 4). Il faudra par conséquent prévoir de mobiliser dans le cadre des futurs projets un financement supplémentaire pour remettre en état les routes reliant les communes entre elles et les zones de production les plus reculées aux routes dont la réhabilitation est déjà programmée.

II.10. ***Au niveau du financement rural et des services financiers.*** Réglementé par la Loi 95/030, le secteur bancaire malgache est composé actuellement de sept opérateurs à service complet (BFV/Société Générale, BMOI/BNP–Paribas, BNI/Crédit Lyonnais, UCB, BTM/BOA, SBM et CMB), plus la CEM (caisse d'épargne) et quatre établissements financiers (assurance et sécurité sociale). Ce secteur bancaire assure 97% du crédit formel (4 720 milliards de FMG), mais est peu intéressé actuellement par le crédit rural. Il est cependant impliqué dans les opérations d'exportation (par exemple, vanille) et, au travers du financement des exportateurs, il contribue au financement de la production agricole. Le marché bancaire malgache est toutefois en voie d'évolution et semble vouloir mieux prendre en compte les besoins financiers du monde rural. Les services financiers décentralisés (institutions de micro finance, systèmes mutualistes, …) se sont développés récemment dans certaines régions, mais ils ne concernent encore qu'un faible pourcentage des exploitations et leur dynamisme souffre aujourd'hui de l'absence d'une politique visant l'harmonisation des stratégies.[23] Le secteur informel, par définition mal connu, joue toutefois un rôle jugé considérable dans le financement rural, notamment pour couvrir les besoins d'urgence sociale; en moyenne, le tiers des ménages serait informellement endetté d'un montant moyen de 156 $EU, à un taux d'intérêt allant de 100 à 250% l'an.

II.11. ***Au niveau des capacités de gestion.*** Depuis de nombreuses années la dégradation des ressources humaines et l'inadéquation de leur profil en général se sont manifestées à tous les niveaux. Qu'il s'agisse des organisations paysannes, des responsables et élus locaux, des agents des administrations techniques, des opérateurs du service public. Il est aisé de se rendre compte, à défaut d'évaluation générale, que les ressources humaines n'ont pas (ou pas assez) la culture de la décision, de l'action et de la responsabilité. Trop souvent c'est le souci du lendemain qui prime (dans la population pauvre) ou le profit à court terme qui est privilégié aux dépens de l'investissement et de la durabilité (opérateurs). Dans la fonction publique, une large partie des effectifs est démotivée, mal formée (ou recyclée) et mal distribuée dans le pays (trop de concentration dans la capitale) et donc peu efficace; par ailleurs la faible efficience du dispositif de formation et les mesures de limitation du recrutement dans les services publics font que le personnel est vieillissant, et pas assez renouvelé. Des compétences existent mais elles sont mal utilisées et insuffisamment renouvelées. Ce constat est aussi celui du MAEP; une étude récente (financée par l'UE) propose une réforme de l'administration et un réajustement des profils aux besoins de l'économie.

II.12. Le manque de promotion des ressources humaines à tous les niveaux est devenue une contrainte à une croissance rapide. En effet, dans une économie libérale et ouverte sur l'extérieur, la prise de décision et la confiance inspirée aux interlocuteurs (quels qu'ils soient) sont capitales. La

[23] Une stratégie nationale est en cours de préparation.

culture de l'efficacité, voire du risque et de la sanction (positive ou négative en fonction des résultats) doit se développer. Dans les perspectives actuelles qui privilégient le marché, la décentralisation et l'approche participative, les déficiences en éducation de base (illettrisme) et en formation technique à tous les niveaux de responsabilité représentent un handicap en matière de décision et de gestion et peuvent engendrer des lenteurs et/ou des freins pour une croissance rapide et durable dans le secteur agricole.

B. Défis et opportunités

II.13. Dans ce contexte, le défi majeur pour le secteur agricole et rural de Madagascar est de mettre en place un schéma de développement à long terme viable dans lequel la préservation de l'environnement, une croissance rapide (objectif de 4% l'an) et l'amélioration du bien–être social vont de pair. Les potentialités sont variées et connues et l'environnement général s'est récemment amélioré: de nombreuses études ont actualisé les connaissances et précisé les goulots d'étranglement, la décentralisation se met progressivement en place, le volontarisme du gouvernement et l'implication accrue du secteur privé constituent des bases solides.

II.14. La diversification de la production agricole, tant pour les marchés intérieurs que pour les marchés d'exportation, est une condition nécessaire pour atteindre une plus grande stabilité en matière de disponibilité de produits de base. Enfin, les mutations de l'environnement international appellent à une plus grande intégration de l'agriculture nationale dans le contexte mondial avec, pour conséquence, une réforme substantielle des politiques et des objectifs visant notamment (i) le renforcement de la coopération avec les pays voisins; (ii) l'amélioration de la compétitivité du secteur; et (iii) la mise en place de systèmes de sécurité pour prévenir et amortir les chocs et les catastrophes pour les groupes et les régions les plus vulnérables.

II.15. Dans le cadre du recensement des communes en 2001, il a été organisé dans 1 385 communes des groupes de discussions pour permettre à la population d'exprimer ses priorités en matière de développement. Le développement du secteur agricole est considéré comme la première priorité d'intervention du gouvernement (priorité numéro 1 ou 2 dans 45% des communes) mettant l'accent sur les investissements et services appuyant le secteur agricole (irrigation, accès aux intrants, vulgarisation, foncier, conditions de commercialisation, …). L'amélioration des conditions de transports est en deuxième position (42% des communes).

II.16. On peut rappeler ici les défis et les priorités mis en avant par les récentes revues sectorielles de la BAD et de la Banque mondiale; ils sont en effet largement partagés. Pour la première (mars 2003) les priorités pour le moyen et le long termes sont (i) l'amélioration d'un réseau prioritaire de routes et de pistes rurales; (ii) la promotion des ressources humaines; (iii) le développement national de la communication et de l'information; (iv) la préservation des ressources naturelles; et (v) la sécurisation foncière. Pour la seconde (juin 2003), les grands défis du secteur agricole sont (i) améliorer la sécurité alimentaire et la production alimentaire; (ii) mettre en place les éléments de l'intensification et de la diversification durable de la production agricole; et (iii) rendre le cadre institutionnel du secteur plus efficace.

II.17. Ces grandes orientations se retrouvent dans les documents officiels de gouvernement, le développement d'une économie marchande étant considéré comme la ligne stratégique majeure. On reprend ci–après les principaux défis sous–sectoriels.

II.18. ***Infrastructure routière.*** La stabilité des approvisionnements doit être assurée aussi bien dans l'espace que dans le temps. Les coûts de transport élevés et les difficultés d'accès constituent des

contraintes à l'approvisionnement en intrants et à la mise sur le marché des excédents de production. Fait peut–être encore plus important, cette conjoncture favorise le développement de monopoles d'acheteurs et pénalise ainsi la rémunération des productions rurales. Aussi, l'amélioration du réseau routier national et des pistes rurales constitue un défi majeur pour le développement rural. Le gouvernement en a fait l'une de ses grandes priorités d'action. L'objectif du gouvernement vise la réhabilitation de 14 000 km de routes nationales d'ici 2008 et d'environ 2 000 km de routes et de pistes rurales d'ici 2006. Les investissements additionnels dans le secteur agricole ont été estimés à environ 24 millions de $EU par an.

II.19. ***Investissements en infrastructures irriguées.*** Au niveau national, près de 700 000 ha de rizières aquatiques sont affectés par une mauvaise maîtrise de l'eau. La gestion de l'eau est donc un facteur clé de la performance du secteur et il est difficile d'imaginer une croissance accélérée sans amélioration de la performance en agriculture irriguée. Dans un rapport publié récemment,[24] l'augmentation de la productivité rizicole est l'un des arguments avancés pour la réduction de la pauvreté, car les avantages qui en découlent peuvent être largement partagés, et de ce fait elle constitue un facteur important de croissance inclusive telle que le préconise le DSRP. Durant les 15 dernières années, environ 123 millions € ont été consacrés aux travaux d'aménagement hydro–agricoles, mais les résultats sont considérés comme insuffisants. L'investissement en aménagement et réhabilitation de périmètres s'inscrit comme une composante principale de tout scénario de croissance de la production, mais il doit s'inscrire dans le cadre de l'approche intégrée BV–PI, conciliant développement productif et protection de l'environnement. L'objectif du gouvernement dans ce domaine est un investissement de l'ordre de 35–40 millions de $EU par an sur la décennie 2003–2013.

II.20. ***Gestion du secteur irrigué.*** Une nouvelle politique pour le secteur irrigué a été définie et mise en œuvre par le MAEP: *« La stratégie générale est axée sur le recentrage de l'État dans ses fonctions pérennes, et son désengagement des fonctions de production ainsi que sur la responsabilisation et la participation des producteurs dans le cadre de structures autonomes »*. Dans le secteur irrigué, cette stratégie se traduit par un appui renforcé pour la création ou la restructuration, et le suivi des Associations d'usagers de l'eau (AUE) et par la méthode de l'aménagement progressif et participatif des périmètres. La finalité est le transfert de la gestion, de l'entretien et de la police des périmètres aux usagers, dont la responsabilité devrait se traduire par un niveau de redevance réaliste et conforme aux besoins financiers de la gestion de l'outil de production. La prochaine constitution d'un *Fonds d'entretien des réseaux hydro–agricoles* (FERHA) est envisagée, à l'instar du FER pour les routes.

II.21. ***Sécurisation foncière.*** Ce thème est au centre de la problématique de la pauvreté en milieu rural et constitue généralement un préalable nécessaire à de nombreuses actions tendant en particulier vers une gestion pérenne des aménagements hydro–agricoles et environnementaux. La sécurisation et la stabilité du foncier sont notamment une condition de la viabilité à long terme des exploitations familiales de petite taille. La conception d'une politique foncière d'ensemble permettant de sécuriser massivement les différents acteurs du foncier rural demeure une des priorités du gouvernement qui, par delà la préparation d'un *Programme national foncier*, doit intégrer la question socio–foncière dans chaque programme ou projet de développement avec une approche intégrée de type participatif.

II.22. ***Productivité.*** Madagascar reste prisonnier à court et moyen terme de la structure de son économie, largement tributaire de la production et de l'exportation de produits primaires. Le pays doit améliorer la productivité de son agriculture et, en même temps, intégrer l'économie rurale dans l'économie marchande et industrielle pour pouvoir accélérer la croissance économique globale et relever les revenus, augmenter l'emploi et la sécurité alimentaire.

[24] World Bank, 2002.

II.23. ***Crédit et micro–finance.*** Au vu de l'impact encore marginal du crédit, le financement du monde rural demande un effort très conséquent d'élargissement et de promotion du réseau bancaire et du réseau d'institutions de micro–finance dans les zones rurales. Il a été estimé qu'il faudrait multiplier par huit l'offre de crédit agricole.

II.24. ***Agro–industrie.*** Le secteur agro–alimentaire et agro–industriel est générateur d'emploi et de valeur ajoutée nationale. Il constitue un atout de poids pour faire progresser l'agriculture et, en même temps, intégrer l'économie rurale dans l'économie industrielle. Il peut accélérer la croissance économique globale et relever les revenus, absorber le chômage rural et renforcer la sécurité alimentaire. L'intégration verticale de l'agriculture avec les industries de transformation et l'industrie locale ne réussira qu'en l'accompagnant d'une infrastructure adéquate (routes, énergie, eau, communication). Néanmoins ce secteur agro–industriel est encore largement tributaire de comportements de court terme (gestion du risque, minimisation des investissements et du recours au crédit, ratio capital/travail déséquilibré, entreprises familiales, accès limité à l'information et résistance à l'innovation, gestion médiocre de la qualité) et de contraintes extérieures (routes, crédit, information) qui ont inhibé la dynamique d'innovation technique et d'expansion vers de nouveaux marchés, au profit d'une logique de rente de situation et du maintien d'activités à fort coefficient de travail.

II.25. ***Environnement et diversification des revenus ruraux.*** Le lien direct entre le degré de vulnérabilité des populations et le degré de détérioration de l'environnement qui caractérise certaines régions défavorisées justifie une stratégie différenciée pour ces régions vulnérables favorisant une gestion pérenne du capital environnement (recapitalisation forestière, appui aux filières aval et diversification des activités secondaires hors agriculture). L'ensemble des actions de développement rural doit être formulé et suivi en prenant en compte la dimension environnementale.

II.26. ***Approche duale.*** De façon générale, Madagascar se distingue par de fortes disparités en termes de potentiel agro–écologique, de capital foncier en bas–fonds et en périmètres irrigués, de proximité vis–à–vis des marchés urbains, de tissu d'opérateurs économiques, de degré d'enclavement entre les sous–régions. On peut ainsi distinguer dans le monde rural des zones favorisées disposant d'un environnement de réalisation propice avec une surface importante en plaines, plateaux et bas fonds bien arrosés où les opportunités d'activités économiques sont multiples; et des zones défavorisées, généralement plus accidentées et plus enclavées qui cumulent les contraintes structurelles et naturelles. Ainsi, le processus de développement régional doit intégrer une optique d'aménagement du territoire pour différencier ces zones à fort potentiel ou pôles de croissance nécessitant des appuis ciblés à la production et à l'intégration verticale, des zones vulnérables impliquant une approche d'appui à la diversification des activités génératrices de revenu.

III. LIGNES DIRECTRICES DU PROGRAMME D'INVESTISSEMENT

A. Objectifs stratégiques du programme

III.1. Toute stratégie en matière d'investissement vise à l'utilisation la plus efficace des ressources disponibles, en termes de développement durable. Par ailleurs, elle doit s'inscrire dans une vision à long terme de façon à éviter d'éventuels blocages. Il faut aussi prendre en compte les limites d'absorption des investissements, ce qui à Madagascar revêt une importance particulière; en effet l'exécution des programmes d'investissement se limite souvent à moins de 75% des objectifs du PIP. Les analyses récentes indiquent que plusieurs contraintes sont à lever dans une perspective d'accélération de la croissance et de l'augmentation des flux de ressources consacrées au secteur; il s'agit notamment: (i) d'une meilleure capitalisation et une meilleure gestion de l'information; (ii) d'une nécessaire amélioration dans la gestion et la professionnalisation des ressources humaines; et (iii) d'un renforcement de l'organisation et la structuration durable des acteurs du secteur privé.

III.2. L'objectif recherché par le gouvernement dans le DSRP est une croissance annuelle de 4% du PIB agricole. Même sans connaître avec précision la fonction de production du secteur, il est certain qu'une telle croissance exige des investissements fortement accrus; il est peu probable que l'allocation de 8% des ressources globales au secteur du développement rural (prévision du DSRP) soit suffisante pour engendrer une croissance en volume de l'ordre de 4% par an.

III.3. Les objectifs stratégiques du gouvernement se retrouvent dans les documents de référence, DSRP, PADR et *Plan directeur*; ils sont rappelés ci–après.

- Le DSRP a défini un objectif de croissance de 4% pour le secteur agricole. Les actions prévues pour le sous–secteur sont:
  - augmenter la productivité agricole et la superficie cultivée;
  - promouvoir les petits investissements en zone rurale et le partenariat entre les groupements paysans et le secteur privé;
  - promouvoir les exportations agroalimentaires et améliorer la qualité des produits;
  - assurer une gestion transparente et rationnelle des ressources;
  - faciliter l'accès des producteurs au capital foncier.

- Le PADR sert de cadre d'orientation des projets et programmes de développement rural et comprend cinq axes majeurs:
  - assurer une bonne gestion du monde rural par la définition et la mise en œuvre des réformes institutionnelles et du cadre réglementaire;
  - inciter l'émergence des acteurs économiques, partenaires du développement rural;
  - accroître et promouvoir la production agricole avec une utilisation optimale ainsi qu'une gestion durable des ressources, des infrastructures et du matériel agricole;
  - assurer une disponibilité alimentaire suffisante dans toutes les régions;
  - développer des infrastructures sociales en vue d'améliorer l'accès aux services sociaux.

- Le *Plan directeur* met l'accent sur le marché, considéré comme le moteur général du développement rural; il définit quatre initiatives principales:
  - développer une agriculture, un élevage et des systèmes de pêche traditionnelle et artisanale orientés vers le marché;

- investir dans des programmes de vulgarisation et de recherche appliquée axés sur le marché;
- implanter un environnement propice au développement harmonieux du monde rural;
- créer des alliances stratégiques pour générer des ressources et identifier des opportunités commerciales pour le développement rural.

III.4. D'autre part, les pays africains ont approuvé en 2003 le *Programme détaillé pour le développement de l'agriculture en Afrique* (PDDAA), visant à accélérer la croissance du secteur dans le cadre du NEPAD; cette nouvelle étape de la mobilisation a mis en avant cinq piliers considérés comme des domaines prioritaires pour l'investissement.[25]

III.5. L'établissement de priorités à différents niveaux est bien entendu une source essentielle pour guider l'exercice du PNIMT. On peut remarquer beaucoup de convergences entre les diverses analyses; il s'agit maintenant de préciser les secteurs d'intervention prioritaires compatibles avec les options stratégiques décrites ci–dessus.

B. Priorités d'investissement

III.6. Les priorités d'investissement dans le cadre du PNIMT pour le secteur agricole et rural doivent s'inscrire dans les axes stratégiques retenus dans le DSRP et plus particulièrement dans ceux du PADR et du *Plan directeur*. Lors du dernier changement ministériel (janvier 2004), le gouvernement a confirmé que le développement rural était fondamental pour l'avenir du pays et a annoncé deux priorités majeures pour 2004–06: le développement de la production rizicole et la décentralisation (mise en place des régions). Par ailleurs, le Plan directeur du développement rural à cinq ans propose, entre autres, comme priorités pour le secteur: une modernisation de l'appareil de production centrée sur les filières à fort potentiel, et un développement orienté vers les marchés et le partenariat public/privé (3P).

III.7. Le programme d'investissement sectoriel proposé dans le cadre du NEPAD doit s'appuyer sur ces différentes options gouvernementales pour pallier les insuffisances constatées et relancer la croissance durable du secteur, et en même temps s'inscrire en cohérence avec les axes prioritaires du PDDAA. Compte tenu des contraintes et opportunités identifiées plus haut, de la stratégie des principaux bailleurs de fonds intervenant dans le secteur et de la possibilité de monter des projets bancables de développement, cinq domaines prioritaires d'investissement pour le moyen terme peuvent être proposés comme suit.

III.8. ***Amélioration des infrastructures rurales et de l'accès aux marchés (axe prioritaire du PDDAA n°2).*** Les investissements correspondant à la mise en œuvre de cette priorité devront tenir compte des actions déjà entreprises ou programmées dans le cadre du PST (avec l'appui du FER) et seront donc ciblés sur les lignes d'intervention suivantes:

- appui au désenclavement des zones rurales à fort potentiel agricole (en particulier pour les produits vivriers), sans insister sur les zones déjà bénéficiaires d'appui, et réhabilitation du réseau de pistes rurales reliant notamment les communes rurales entre elles;
- mise en place des infrastructures nécessaires à l'amélioration de l'accès aux marchés et de la commercialisation (stockage) dans les zones concernées;

[25] Voir *Préambule*.

- mobilisation de moyens pour la réhabilitation et l'entretien des routes et pistes rurales (appui aux PME locales spécialisées et techniques à haute intensité de main d'œuvre, HIMO);
- amélioration de l'accès aux services de base (électricité, eau, micro finance, …);
- promotion des moyens intermédiaires de transport (MIT) en milieu rural.

III.9. ***Priorité 2: Appui à la promotion et à la modernisation des filières à but commercial (axes prioritaires du PDDAA n˚1, 4 et 5).*** Cette priorité de relance des filières devra s'entendre avec une approche de partenariat public–privé (3P) et avec un objectif de meilleure valorisation des potentialités, notamment par la diversification des exportations et de substitution aux importations, et de réduction de l'insécurité alimentaire. Les investissements correspondants sur les filières devront être ciblés simultanément sur les lignes d'intervention suivantes:

- amélioration de la productivité et modernisation de la production, incluant la normalisation et la traçabilité, avec la diffusion d'intrants et de technologies nouvelles;
- promotion d'activités de transformation des différentes productions végétales, animales et forestières;
- appui à l'organisation des filières;
- appui à l'organisation professionnelle et à la structuration de l'interprofession avec les OP et les opérateurs privés au sein des filières;
- renforcement de la recherche appliquée, adaptée à la promotion de filières performantes, nouvelles ou non;
- appui au développement du système de financement des investissements productifs et des cycles d'exploitation, notamment au travers de l'extension des SFD et réseaux de micro–finance rurale.

III.10. L'ensemble des filières devra être concerné et les actions menées devront tenir compte des spécificités régionales et des interventions déjà existantes. L'accent toutefois pourra être mis sur certaines filières porteuses, telles que: lait, pomme de terre, horticulture, arachide, huiles essentielles, petit élevage, aquaculture et pisciculture.

III.11. ***Priorité 3: Appui à la gestion durable des bassins versants et des aménagements hydro–agricoles (axe prioritaire du PDDAA n˚1 et 3).*** Cette priorité vise à mettre en œuvre la politique de relance de la production rizicole voulue par le gouvernement avec une approche intégrée de gestion durable des eaux et des sols (de type BV–PI) conciliant le développement de l'outil productif (riz et contre–saison), une contribution à la sécurité alimentaire et la protection des ressources naturelles et de l'environnement. L'identification de nouveaux projets d'investissement pourra d'une part s'appuyer sur l'expertise acquise récemment dans le cadre de la préparation du programme BV–PI avec l'appui de la Banque mondiale, et d'autre part, rechercher des complémentarités avec les projets en cours, par exemple en mettant l'accent sur le petite hydraulique. Les investissements correspondants devront être ciblés sur les lignes d'intervention suivantes:

- appui à la gestion des bassins versants i) par l'utilisation des techniques agro écologiques; et ii) par la mise en œuvre de techniques anti–érosives et de conservation des eaux du sol (en liaison avec le programme BV–PI, en cours de préparation avec la Banque mondiale);

- valorisation et réhabilitation de périmètres irrigués et appui aux AUE pour l'entretien et la gestion durable des réseaux hydro–agricoles (avec le FERHA, le cas échéant);
- promotion d'actions d'amélioration et de gestion durable de la fertilité des sols par l'utilisation d'amendements organiques et d'intrants, et la gestion agro écologique des sols (semis direct, variétés mixtes, …);
- appui aux processus et mesures de sécurisation du droit d'usage et de l'appropriation foncière des terres dans un cadre de gestion participative de terroir.

III.12. ***Priorité 4: Appui à la régionalisation et à la promotion de pôles régionaux d'activité (axes prioritaires du PDDAA n°1, 2 et 3).*** Conformément aux orientations stratégiques du gouvernement, cette priorité visera (en liaison étroite avec les autres priorités) à promouvoir la régionalisation du développement rural autour de pôles d'activité permettant la densification du tissu économique et un meilleur équilibre territorial, en impliquant notamment les communes rurales concernées. Les investissements correspondants seront ciblés sur les lignes d'intervention suivantes:

- inventaire des filières et des régions susceptibles de constituer les bases de pôles d'activité;
- promotion d'un environnement régional favorable pour attirer et faciliter l'installation d'investisseurs aussi bien locaux qu'étrangers;
- appui à la constitution de pôles régionaux d'activités orientés autour de filières dominantes et organisés à partir de centres d'accès aux marchés (collecte ou transformation) sur une base de partenariat économique entre producteurs et opérateurs;
- appui à l'organisation et à la structuration des acteurs des pôles d'activité (producteurs, OP et opérateurs économiques) et à l'intégration des structures régionales dans le schéma de développement;
- renforcement des capacités des collectivités locales impliquées (communes rurales notamment) et des structures professionnelles;
- appui à la promotion d'exploitations agricoles modernes et viables, impliquant notamment des réformes foncières hardies, l'accès au crédit et aux matériels agricoles;
- en liaison avec le PE 3, appui à la constitution autour des pôles régionaux de *« territoires de conservation et de développement »* correspondant à des aires protégées prenant en compte l'aspect environnemental et garantissant en même temps la qualité du développement et sa durabilité;
- mise en place d'un système d'information sur le marché régional.

III.13. ***Priorité 5: Développement des ressources humaines (tous les axes prioritaires du PDDAA).*** Il s'agit là d'un domaine transversal particulièrement important dans une perspective à moyen terme, pour la réalisation des autres priorités dans un effort de redynamisation du secteur agricole. En particulier ce développement est nécessaire pour accroître la capacité d'absorption d'investissements supplémentaires et améliorer le taux d'exécution des lois de finances et des programmes d'action. Comme il a été dit plus haut, on observe un déficit criant des ressources humaines disponibles dans le secteur rural, qu'il s'agisse du secteur public ou privé, aussi bien en termes quantitatifs (le dispositif de formation est en panne) que qualitatifs (le contenu des formations n'est plus adapté aux besoins

actuels de l'économie). Les investissements devraient tenir compte des actions déjà engagées et être ciblés sur les lignes d'intervention suivantes:

- accompagner les travaux envisagés par l'UE dans la réforme du MAEP (recentrage des activités, atteinte de structures cibles, renouvellement des effectifs) et assurer l'adaptation des ressources humaines aux exigences d'une croissance accélérée;
- évaluer puis relancer les systèmes de formation de techniciens intermédiaires, en révisant le contenu des formations pour les adapter à une meilleure insertion dans une économie marchande plus performante;
- mettre en place des dispositifs de qualification et de recyclage (i) pour les responsables du secteur privé (OP, ONG, institutions financières); et (ii) pour les responsables d'organes de contrôle, de conception, d'appui et de suivi;
- rechercher des partenariats public/privé dans l'évaluation des besoins et dans la mise en place de nouveaux dispositifs de formation et de professionnalisation;
- promouvoir une politique nationale de gestion des ressources humaines.

C. Critères de sélection des projets

III.14. Les projets éligibles au titre du PNIMT devront obligatoirement: (i) s'inscrire dans les axes stratégiques et domaines prioritaires retenus ci–dessus; (ii) participer directement à la réduction de la pauvreté en milieu rural et à l'amélioration des conditions cadres pour l'exercice des activités productives agricoles; et (iii) prendre en compte la spécificité régionale en respectant la vocation socio–économique des différentes régions. Enfin, les projets devront répondre aux critères de sélection spécifiques ci–après:

- ***Faisabilité technique et viabilité.*** Ce critère est particulièrement déterminant, car il s'agit de vérifier le bien fondé technique du projet et sa viabilité en termes d'utilisation des ressources. L'existence de projets antérieurs ou conduits dans des régions similaires et ayant prouvés leur viabilité technique peut fournir des indications utiles dans ce sens. Ce critère couvre également les effets attendus sur l'environnement.
- ***Faisabilité financière et économique.*** Au stade de l'identification de projet, il est difficile d'avoir une idée très précise sur sa viabilité économique et financière, mais il est nécessaire d'avoir assez d'éléments justifiant de poursuivre la préparation du projet. 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.
- ***Capacités d'absorption.*** Il est particulièrement important de vérifier 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 permettront de se faire une opinion.
- ***Synergie avec les autres programmes.*** Il s'agira d'une part de s'assurer 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/projets (en particulier avec de grands programmes transversaux comme le PE3, le PST, le PNF,..) afin de maximiser les effets en matière de

développement et les impacts positifs sur l'amélioration durable des conditions des populations rurales.

D. Identification préliminaire des projets

III.15. L'identification de *« projet bancables »*[26] à inscrire dans le programme d'investissement du volet rural du NEPAD sera réalisée selon un processus participatif et itératif par une équipe nationale de consultants sous la coordination du Coordonnateur NEPAD du MAEP et avec l'appui de la FAO après validation des lignes directrices d'investissement du PNIMT lors de l'atelier de validation. A la lumière des informations recueillies sur le terrain et des priorités définies plus haut, l'identification a porté sur un nombre limité de projets bancables — cinq — cohérents avec les domaines prioritaires rappelés ci–dessus (cf. section E ci–après).

III.16. En dehors des critères généraux proposés plus haut, il est possible de définir des critères d'éligibilité plus spécifiques aux fins de ciblage et de sélection des projets d'investissement. Ces critères, d'ordre technique, économique et sociologique, pourront constituer une grille d'analyse qui permettra de s'assurer que les profils de projet proposés s'inscrivent bien dans les axes prioritaires du PDDAA et du PADR.

III.17. Des fiches de projet ont été proposées par le MAEP; de façon générale, ces fiches correspondent à des projets de taille et de contenu très variés. Ils ne représentent pas toujours des programmes compatibles avec les piliers prioritaires du PDDAA; plusieurs peuvent néanmoins être pris en considération dans cette identification préliminaire. Beaucoup d'autres représentent des petits projets principalement orientés vers le secteur privé, et leur financement pourrait être mobilisé à travers le réseau bancaire, les systèmes financiers décentralisés (SFD), le PSDR ou des dispositifs *ad hoc* destinés à concrétiser la volonté de promotion de partenariats public privé.

III.18. Les suggestions qui suivent correspondent à des idées de programmes/projets prioritaires, d'ailleurs exprimées pour la plupart dans les propositions du MAEP; elles demandent à être approfondies et formulées sous forme de dossiers de projets bancables.

III.19. ***Projets d'aménagement régional et de développement agricole (plaines d'Andakana, de Manombo, de Fanambana, de Betafo, …).*** Il s'agira de sélectionner des zones sur lesquelles une bonne information existe déjà; de tels projets seraient tout à fait complémentaires du projet BV–PI en préparation avec la Banque mondiale qui s'oriente principalement vers les grands aménagements. Proposés par le MAEP, ces projets ont de nombreuses justifications, et particulièrement la mise en valeur de ressources sous–exploitées et une contribution nette à l'accroissement de la production alimentaire. Les principales composantes concerneraient: (i) la réhabilitation et/ou le développement des infrastructures routières et hydro agricoles (petits et moyens périmètres); (ii) la diversification et l'intensification de productions; (iii) la protection et la gestion productive des bassins versants; et (iv) le renforcement des structures locales, organisations paysannes et capacités des communes. Les complémentarités seraient systématiquement recherchées avec les autres projets mis en œuvre dans les régions considérées. Une première estimation conduit à un coût total de l'ordre de 15 à 20 millions $EU pour deux zones.

III.20. ***Programme de promotion de la pisciculture et de l'aquaculture continentales.*** Les filières piscicoles et rizi–piscicoles (tilapia et carpe) et aquacole (spiruline, crevette d'eau douce) intéressent de plus en plus les paysans d'une part (diversification vers les filières commerciales) et les opérateurs

[26] Voir *Préambule*.

du secteur commerçant d'autre part (opportunités sur le marché national). Il semble par ailleurs que les potentialités soient élevées (démonstrations du PSSA) et réparties dans de nombreuses régions ne bénéficiant pas de productions motrices vers l'exportation. Un tel programme, mentionné dans les propositions du MAEP, contribuerait à la sécurité alimentaire; il exigerait des études, un appui à la recherche appliquée, de la formation de spécialistes et des investissements privés facilités par un crédit adapté; par ailleurs la prudence sera de rigueur dans le dimensionnement; il pourrait concerner de nombreux petits producteurs et dynamiser l'économie locale. De façon très approximative le coût pourrait être de l'ordre de 5 à 10 millions $EU.

III.21. ***Projet de développement de filières nouvelles de production et d'exportation (pomme de terre, oignon, ail, haricot, …).*** Il s'agit aussi d'un projet visant avant tout la diversification des productions de nombreux petits producteurs, notamment dans la région des Hauts Plateaux et dans le sud. Le projet serait structurant car la production est atomisée alors que la promotion de l'exportation implique une organisation des différents acteurs et une certaine solidarité quant au développement de filières d'exportation, particulièrement vers Maurice et La Réunion (fidélisation de la clientèle). Les connaissances sont aujourd'hui avancées, et le projet aurait comme principales composantes un appui à la recherche appliquée, le conseil technique aux groupements de producteurs, l'appui à l'intégration des opérateurs et à la structuration durable de filières, le développement de stations de conditionnement et de stockage, …Le projet aurait un coût total de l'ordre de 4 à 8 millions $EU.

III.22. ***Projet d'appui à la création d'un pôle de développement dans l'Anosy.*** L'objectif est ici d'accompagner le gouvernement dans la mise en œuvre d'une politique de régionalisation des investissements et de promotion de pôles de développement. L'Anosy est une région retenue par le Plan directeur comme pôle potentiel; c'est aussi une importante région agricole; les potentialités y sont élevées mais la structuration de l'espace et l'organisation des acteurs (producteurs, transformateurs, commerçants,..) sont très déficientes. La proximité du marché de Tolagnaro et du futur port sont par ailleurs des atouts essentiels pour promouvoir des investissements et des synergies nécessaires au développement d'un pôle de développement. Les principales composantes pourraient concerner i) les infrastructures routières, ii) l'aménagement de périmètres rizicoles; iii) l'appui à la production agricole et à sa diversification; iv) la promotion de l'élevage de petits ruminants; et v) l'appui à la création et au renforcement de structures professionnelles solides. On peut estimer le coût à un montant de l'ordre de 15 à 20 millions $EU.

III.23. ***Programme de promotion des ressources humaines et des structures professionnelles agricoles.*** Les défis à relever pour atteindre les objectifs d'investissement, de réduction de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire, exigent des ressources humaines aptes aux importantes mutations nécessaires, tant en matière de technologies appropriées que dans le domaine des modes de gestion. L'analyse de la situation est très préoccupante; tous les constats indiquent un déficit grave dans les ressources humaines et une mauvaise répartition des ressources existantes, notamment dans leur forme la plus indispensable, celle d'un accompagnement et d'un conseil de proximité aux populations rurales, vecteur incontournable du développement. En complémentarité avec le projet de réforme du MAEP, formulé avec l'aide de l'UE, un programme de promotion des ressources humaines et de structures professionnelles apparaît de plus en plus urgent. Il s'agirait i) d'établir un état des lieux des dispositifs d'enseignement technique et de formation professionnelle; ii) d'analyser les besoins aux différents niveaux et dans les différentes structures publiques et privés; iii) de préciser les rôles dévolus aux différents acteurs d'éducation et de formation; iv) de promouvoir une véritable gestion des ressources humaines dans le service public; et v) de lancer un vaste programme d'appui à la formation de base (jeunes ruraux en particulier), à l'alphabétisation fonctionnelle (au niveau des communes notamment), et à l'enseignement technique dans toutes ses dimensions. Un tel programme est urgent et il doit être ambitieux; son coût pourrait être de 10 à 15 millions $EU.

III.24. L'identification précise devra s'appuyer sur quelques pistes; en particulier, l'accent devrait être mis (i) sur la complémentarité avec les interventions en cours ou en préparation; (ii) la localisation géographique; et (iii) la promotion des échanges (marché) et du partenariat public/privé.

Programmes prioritaires d'intervention retenus pour le PDDAA–NEPAD			
Programme d'interventions prioritaires	Coût (ordre de grandeur)	Axes PADR	Piliers PDDAA
1. Aménagement régional et développement agricole	15 à 20 millions $EU	1,3 & 4	1 & 2
2. Promotion de la pisciculture et de l'aquaculture continentales	5 à 10 millions $EU	1, 2 & 3	3, 4 & 5
3. Développement de filières horticoles	4 à 8 millions $EU	1, 2 & 3	3, 4 & 5
4. Pôle de développement dans l'Anosy	15 à 20 millions $EU	2, 3 & 5	tous
5. Développement des ressources humaines	10 à 15 millions $EU	tous	tous

E. Projets prioritaires sélectionnés

III.25. Sur la base des priorités et programmes d'investissement et des critères de sélections énoncés précédemment, cinq idées de projet d'investissement bancables ont été retenues et ont fait l'objet d'une formulation préliminaire. Il s'agit de:

- ***Projet de promotion de filières agricoles à but commercial;***
- ***Projet d'aménagement régional et de développement agricole de la plaine d'Andakana;***
- ***Projet de création d'un pôle de développement dans la région Anosy–Androy;***
- ***Projet de renforcement des ressources humaines du MAEP;***
- ***Projet de promotion de la pisciculture et de l'aquaculture continentales.***

III.26. Les profils détaillés de ces projets sont présentés en documents annexes dans les volumes II à VI.

IV. BESOINS EN FINANCEMENT

IV.1. Le financement du secteur agricole revêt deux aspects, *dépenses de fonctionnement* et *dépenses en capital*, et compte plusieurs sources, *financement budgétaire interne* et *aide extérieure*. Chacune de ces rubriques a été analysée avec plus ou moins de précision. En particulier des difficultés sont apparues pour obtenir des séries fiables sur longue période, compte tenu notamment de l'éclatement puis du regroupement de ministères dans le secteur de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche et de l'influence de la crise de 2002. Par ailleurs, le volet pistes rurales n'a pas été intégré dans l'analyse en raison de son poids très variable (particulièrement élevé aujourd'hui) et parce qu'il ne concerne pas uniquement le secteur agricole. Enfin les taux d'exécution des lois de finances n'ont pas toujours été disponibles au niveau des différents ministères. Diverses sources ont été utilisées, notamment: DSRP, Lois des Finances, documents de la Direction des investissements publics (Ministère des finances), site Internet du MEFP, rapport de coopération au développement (PNUD), Documents de la Direction des finances et du budget (MAEP), étude de la Banque mondiale, INSTAT.

IV.2. ***Budget général.*** Les tableaux ci–après indiquent l'évolution des dépenses publiques effectives entre 1997 et 2003 d'une part, et les projections pour les années à venir (à partir de la tendance du DSRP sur la période 2003–06); on ne dispose pas de projections sur longue période. Le niveau d'investissement programmé pour les années 2004–06 correspondant au lancement du DSRP devrait être de l'ordre de 10,5% du PIB alors qu'il n'était que de 6,5–7,0% du PIB entre 1995 et 2000.

Selon le DSRP 2003, pour atteindre la réduction de moitié du taux de pauvreté d'ici 2015, les ressources en matière d'investissement public à mobiliser devraient s'élever à 2 468 millions de $EU sur la période 2003–06, dont 195,3 millions de $EU pour l'agriculture, l'élevage et la pêche (7,9%).

IV.3. Le taux d'exécution des lois de finances a varié de 71% (2001) à 104% (2003). On retiendra comme ordres de grandeur, pour la période récente, que les dépenses publiques réalisées ont largement varié, avec une moyenne de 2 230 milliards de FMG sur la période 1997–2000 et une moyenne de 3 200 milliards de FMG au cours des dernières années (hors 2002). Compte tenu de la variation des taux de change, ces dépenses ont varié de 380 millions de $EU (1997–2000) à environ 500 millions de $EU au cours des années récentes.

IV.4. Pour les projections, la tendance du DSRP pour la période 2004–06 a été prolongée jusqu'en 2009 pour apprécier l'évolution du budget total. En particulier, la croissance annuelle moyenne est de 11% pour les dépenses de fonctionnement et de 12% pour les investissements.

Madagascar: Budget National, Evolution 1997–2003 (milliards de FMG courants)							
Année	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
PIB	18 051	20 343	23 379	26 242	29 843	30 042	33 863
Investissement prévu	1 434	1 632	1 777	2 421	2 995	1 841	2 546
Investissement réalisé	1 177	1 673	1 616	1 766	2 181	1 446	1 969
Fonctionnement réalisé	583	672	679	762	1 072	742	1 235
Budget général (exécution)	1 760	2 345	2 295	2 528	3 253	2 188	3 204
Budget général (millions $EU)	*351*	*432*	*363*	*382*	*502*	*320*	*517*
Source: Direction des investissements publics (DIP/MEFP)							

Madagascar: Budget National, Projection 2004–09 (milliards FMG courants)						
Année	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Fonctionnement	1 350	1 522	1 717	1 906	2 116	2 348
Investissement	3 924	4 502	5 120	5 734	6 423	7 193
Budget général (milliards FMG)	5 274	6 024	6 837	7 640	8 538	9 541
Budget général (millions $EU)	*620*	*709*	*804*	*899*	*1 004*	*1 123*
Source: DSRP – Tendance 2003–06						

IV.5. ***Budget pour l'agriculture, l'élevage et la pêche (MAEP).*** Le tableau suivant présente l'évolution du budget du MAEP au cours des sept dernières années; il s'agit des lois de finances. On retiendra que sur la période 1997 à 2003, les prévisions de dépenses en capital consacrées à l'agriculture sont en grande partie financées par l'aide extérieure. On peut retenir qu'en moyenne le budget de fonctionnement compte pour environ 11% du total et que la part de dépenses en capital financée sur ressources nationales (comprenant les ressources PPTE) représenterait en moyenne 33%.

Madagascar: Budget du MAEP, Evolution 1997–2003 (milliards de FMG courants)							
Année	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Fonctionnement	13,0	12,5	15,8	19,6	23,9	23,1	23,7
Investissement (ressources extérieures)	169,0	152,4	153,7	168,5	144,9	91,9	148,0
Investissement (ressources internes)	60,6	69,5	76,2	91,2	104,7	54,5	61,3
Investissement total	230,0	222,0	230,0	260,0	250,0	146,0	209,0
Budget total (milliards FMG)	243,0	234,0	246,0	280,0	274,0	170,0	233,0
Budget total (millions de $EU)	*48,0*	*43,0*	*39,0*	*42,0*	*42,0*	*25,0*	*38,0*
Source: DIP/MEFP							

IV.6. Le taux d'exécution du budget du MAEP montre une évolution inquiétante, à la baisse, passant de 86% en 1999 à 61% en 2002, puis 75% en 2003. On retiendra que les dépenses effectivement réalisées sont marquées par une nette tendance à la baisse, passant de 47 à 29 millions de $EU entre 1998 et 2003. Le volume moyen des dépenses effectives sur la période récente (hors 2002) est de l'ordre de 190 milliards de FMG. L'année 2004 devrait marquer une augmentation sensible.

Madagascar: Budget du MAEP, Exécution 1998–2003 (milliards de FMG courants)						
Année	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Fonctionnement (*)	13	16	20	24	23	24
Investissement (ressources extérieures)	191	187	149	78	65	101
Investissement (ressources internes)	54	12	39	80	24	56
Investissement total	245	199	188	158	89	157
Budget total (milliards FMG)	258	215	208	182	112	181
Budget total (millions de $EU)	*47*	*34*	*31*	*28*	*16*	*29*
Source: DIP/MEFP (*) On a conservé les données des lois de finances en raison de la non disponibilité du taux d'exécution.						

IV.7. ***Evolution de l'aide extérieure et perspectives.*** Même si de 1991 à 2001, le secteur de l'agriculture, foresterie et pêches restait la zone de concentration des investissements, la contribution à cette branche a varié entre 14,8% à 20,4% du total de l'aide. L'année 2001 a été marquée par une légère diminution car la contribution n'est que 14.8%; cette baisse au cours de la période 1998 à 2001 a été marquée surtout par la clôture de nombreux programmes qui sont en voie d'être relayés par d'autres programmes de développement à partir de 2003–04. Le tableau ci–dessous indique des engagements et non pas des réalisations effectives.

Madagascar: Aide extérieure pour le développement rural, 1997–2001									
1997		1998		1999		2000		2001	
Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%
36 403	18,7	40 582	20,4	35 928	16,0	22 182	17,3	21 598	14,8
Source: PNUD – Montant en milliers de $EU et % par rapport à l'ensemble de l'aide									

IV.8. ***Ressources à mobiliser.*** Si l'on se réfère à l'engagement de Maputo, l'objectif est de consacrer au moins 10% des dépenses publiques au secteur agricole. Le tableau ci–après présente la part du MAEP dans le total des dépenses publiques exécutées; il indique nettement une tendance à la baisse au cours des dernières années, cette part étant aujourd'hui de l'ordre de 6%.

Madagascar: Part du MAEP dans le total des dépenses publiques, 1998–2003 (milliards de FMG courants, chiffres arrondis)						
Année	1998	1999	2000	2001	2002	2003
MAEP	258	215	208	182	112	181
Dépenses publiques exécutées	2 345	2 295	2 528	3 253	2 188	3 204
% MAEP sur total dépenses publiques	*11%*	*9%*	*8%*	*6%*	*5%*	*6%*

IV.9. Le DSRP prévoit d'affecter 8% des dépenses d'investissement aux secteurs sous tutelle du MAEP. En réalité, si l'on tient compte de l'évolution récente et de la part des ressources affectées au secteur agricole en 2003 (6.3%), il est facile d'identifier l'ordre de grandeur des efforts à consentir pour respecter l'engagement de Maputo. En se référant aux seules projections existantes, celles du DSRP, les ressources supplémentaires à mobiliser pour combler le « gap DSRP » seraient de l'ordre

de 90 à 150 milliards FMG par an. Ce montant serait supérieur si on se réfère à la tendance récente (6–7%); par contre il serait sensiblement inférieur en prenant en considération les investissements réalisés dans le domaine des infrastructures rurales (relevant du Ministère des transports).

IV.10. Pour fixer les idées, on retiendra un besoin en financements supplémentaires (selon le « gap DSRP ») de l'ordre de 6 à 18 millions de $EU par an (avec un taux de change moyen de 8 000 FMG pour 1 $EU); cela correspond à un effort très important car la moyenne des déboursements annuels du MAEP, dans la période récente, est de l'ordre de 30–35 millions de $EU.

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

V. SUIVI ET ÉVALUATION

V.1. Le mécanisme de suivi–évaluation du PNIMT sera calé sur le dispositif DSRP qui associe étroitement tous les acteurs oeuvrant pour la réduction de la pauvreté, s'agissant de l'administration, de la société civile et du secteur privé. Il portera sur les trois aspects suivants:

- le ***suivi d'exécution*** concerne le niveau de réalisation physique et financière de l'ensemble des actions menées. Il s'effectuera dans le cadre d'une approche participative impliquant les administrations centrales et sectorielles, les collectivités publiques locales, le secteur privé, les bailleurs de fonds et donateurs, et les populations bénéficiaires.
- le ***suivi d'impact*** portera sur l'analyse et l'évolution de la pauvreté et des conditions de vie des populations sur la base d'indicateurs socio–économiques pertinents et différenciés selon les groupes de population (vulnérabilité, aspects genre, etc.).
- le ***suivi participatif***, effectué selon des méthodes appropriées; doit permettre de s'informer sur les appréciations portées par les populations à la base sur les actions menées.

V.2. Les indicateurs clés dépendront des programmes/projets mis en œuvre; à titre provisoire ils pourraient être les suivants:

- superficies irriguées réhabilitées/aménagées;
- superficies des terres exondées réhabilitées/aménagées pour l'agriculture pluviale;
- nombre de barrages/réservoirs d'eau réhabilités/aménagés;
- km de routes/pistes rurales réhabilités/construites;
- autres infrastructures rurales réhabilitées/aménagées;
- revenus supplémentaires tirés des superficies irriguées;
- ateliers de transformation installés et fonctionnels;

- nombre de producteurs d'alevins;
- nombres de personnes touchées par les systèmes d'information;
- superficie des zones forestières gérées communautairement;
- productions de rente (à préciser) commercialisées;
- indicateurs sociaux au niveau des régions concernées: accès à l'eau potable, niveau de scolarisation, statistiques de santé publique, …
- indicateurs de sécurité alimentaire
- indicateurs de structuration professionnelle: nombre d'OP formelles, réunions « d'opérateurs filière », activité des chambres d'agriculture, …
- activité des institutions de micro–finance: nombre de dossiers traités, volume de crédit distribué, taux de remboursement, …

V.3. La procédure de suivi consistera, d'une part, dans le relevé périodique et coordonné des données par les services statistiques décentralisés et les partenaires au développement impliqués dans les actions. Ces informations seront compilées et feront l'objet d'un rapport semestriel d'avancement et d'analyse du niveau d'atteinte des indicateurs. D'autre part, l'évaluation participative des réalisations se fera notamment dans le cadre de rencontres entre les administrations publiques et les organisations de la société civile avec pour objectif, au–delà de l'information de toutes les parties concernées, de recueillir les observations ou suggestions pertinentes des uns et des autres concernant le suivi de la stratégie ou la formulation d'éventuelles mesures correctrices en cas de résultats non satisfaisants.

V.4. Le Comité consultatif et de suivi de la gestion des ressources PPTE sera l'un des maillons de ce suivi participatif au niveau national. Ce comité est un organe consultatif qui a pour mission de veiller à la bonne utilisation et à l'allocation équitable et optimale des ressources PPTE en faveur de la lutte contre la pauvreté et de l'amélioration de la gouvernance.