

7. L'agriculture

I. Résumé et Vision 2024

Dans la vision pour le secteur de l'agriculture à Madagascar, ce secteur garantit la sécurité alimentaire et nutritionnelle au niveau national, offre des revenus suffisants pour les ménages ruraux et des possibilités d'emploi non agricole à travers l'ajout de valeur. Le développement du secteur de l'agriculture est une priorité : il pourrait en effet tirer une grande partie de la population rurale de la pauvreté. Favorisée par de bonnes ressources en terre et en eau, le secteur agricole de Madagascar a un fort potentiel de croissance. Avec des améliorations en matière de technologie, de productivité et de gestion, le secteur de l'agriculture pourrait offrir aux marchés nationaux ainsi qu'aux marchés d'exportation une gamme de produits diversifiée, et être compétitif et résilient aux chocs économiques internes et externes. L'ajout de valeur par la transformation et la fabrication dérivée créerait des emplois pour les ménages non-agricoles. En outre, par la gestion intégrée des ressources naturelles, le secteur de l'agriculture acquerrait une plus grande résilience face au changement climatique et aux catastrophes naturelles, et deviendrait plus respectueuse de l'environnement.

Le secteur de l'agriculture est sous-performant et une grande partie de la population rurale vit dans la pauvreté. Le secteur continue de souffrir d'une infestation acridienne de grande ampleur, et les cyclones successifs, les inondations et les sécheresses ont aggravé les effets socioéconomiques de la crise politique qui dure depuis cinq ans. Les effets combinés de ces phénomènes se produisant simultanément ont endommagé les infrastructures et ont détruit les moyens de subsistance de ce pays essentiellement rural, où plus de 80 pour cent de la population dépendent en totalité ou en partie de l'agriculture pour leurs moyens de subsistance. En juin 2013, il a été estimé que 92 pour cent de la population - soit environ 19 millions de personnes - vivaient avec moins de 2 USD par jour. Le revenu national brut par habitant est inférieur à ce qu'il était il y a une décennie, et l'insécurité alimentaire (définie comme une insuffisance en termes de disponibilité et d'accès économique à des aliments nutritifs en quantités suffisantes pour pouvoir mener une vie saine et active), touche maintenant environ 20 pour cent de la population. Les indicateurs de développement des zones rurales sont inférieurs à ceux des zones urbaines: les revenus sont plus faibles, les taux de mortalité infantile sont plus élevés, l'espérance de vie est plus courte, l'analphabétisme est plus répandu, la malnutrition est plus répandue, et une plus grande proportion de personnes n'ont pas accès à l'eau potable et des services d'assainissement améliorés.

La présente note se penche sur la contribution de l'agriculture à la croissance et à la prospérité partagées, à la prestation de services inclusive et à la gouvernance. Les objectifs des politiques et des programmes agricoles devraient permettre de parvenir à a) une amélioration de la productivité agricole, b) une amélioration de l'accès à des marchés concurrentiels, c) la capacité institutionnelle pour une bonne prestation de services, et d) la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Compte tenu de l'importance économique, sociale et politique de l'agriculture, le nouveau gouvernement devrait porter toute son attention sur la redynamisation du secteur de l'agriculture grâce à des interventions à gains rapides tout en planifiant des investissements sur le moyen et le long termes. À court terme, il est nécessaire d'améliorer la productivité agricole en élargissant les programmes de production de semences et de fourniture d'intrants existants, en améliorant la qualité et en élargissant la couverture des services de vulgarisation agricole, et en intensifiant les activités de réhabilitation des infrastructures d'irrigation. À plus long terme, la croissance agricole devra acquérir une plus grande vitesse et être soutenue afin que le secteur puisse servir de moteur à l'économie, contribuant positivement à la balance commerciale globale et protéger l'approvisionnement alimentaire de la nation contre une volatilité probable des prix sur les marchés mondiaux à l'avenir. Cela nécessitera l'amélioration des infrastructures rurales afin de stimuler le développement du marché, l'investissement privé dans les chaînes de valeur agricoles, et l'élaboration d'un cadre politique

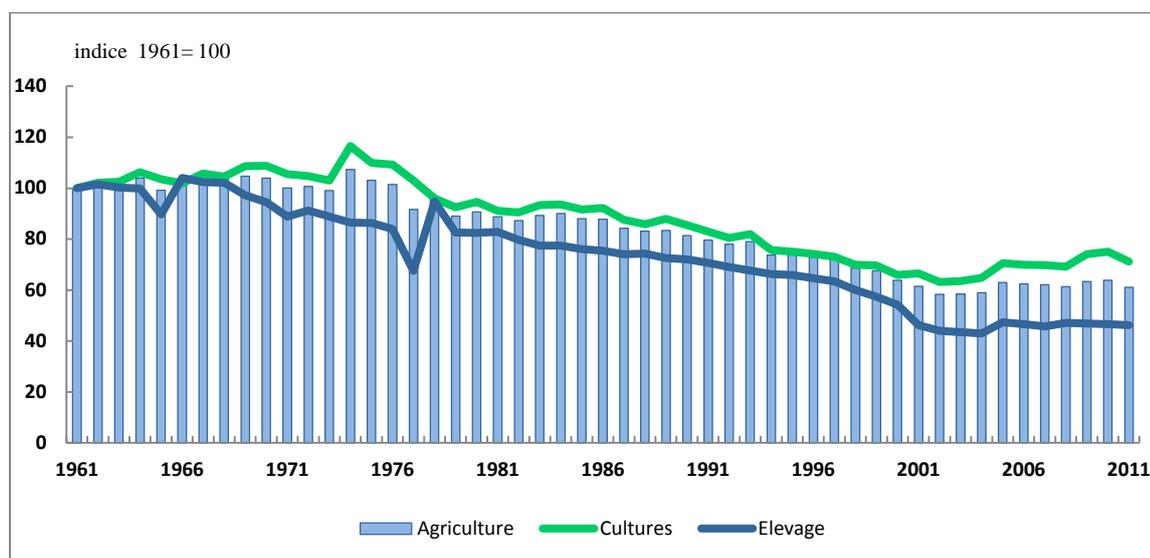
prévisible qui favorise la concurrence et attire les investissements dans la technologie agricole, la prestation de services, la production, le commerce et la transformation d'une manière qui soit socialement inclusive et responsable.

II. Vue d'ensemble

a. Le rôle de l'agriculture dans l'économie

L'agriculture a une grande importance économique et sociale à Madagascar, générant environ 26% de la totalité de la PIB. Quatre-vingt % des ménages à Madagascar travaillent dans l'agriculture, soit en tant qu'activité économique principale, soit en tant qu'activité économique secondaire. Ce chiffre s'élève à 89% dans les zones rurales.⁸⁷ Etant donné que les opportunités de travail dans les autres secteurs n'augmentent que très lentement, le bien-être de la majorité de la population est rattaché à l'agriculture dans l'avenir proche. Pourtant, la croissance du secteur de l'agriculture est décevante. Depuis 1960, la valeur ajoutée par tête dans l'agriculture a baissé de 1% par année en moyenne, la mauvaise performance relevant à la fois des sous-secteurs de la culture et de l'élevage (Figure 1). Les gains en production alimentaire n'arrivent pas à suivre le rythme de la croissance démographique, entraînant l'augmentation des importations alimentaires et le déclin du niveau d'autosuffisance alimentaire nationale. Etant donné que le secteur de l'agriculture connaît une croissance si lente et des limites en termes de besoins en main-d'œuvre, il n'est pas en mesure d'absorber un grand nombre des 600 000 jeunes adultes urbains et ruraux qui rejoignent la population active chaque année, grossissant ainsi les rangs des chômeurs et augmentant la pression sur le gouvernement pour qu'il crée des opportunités de travail attractives.

Figure 1. Tendances de la valeur nette de production par tête dans l'agriculture



Source: FAOSTAT

Le paysage agraire malgache est contrasté : d'une part, il y a les petites exploitations agricoles qui sont cultivées de manière intensive dans les zones d'établissement traditionnelles et d'autre part, de larges zones de terres non cultivées mal desservies par des routes, des infrastructures d'irrigation et autres infrastructures. Dans les hautes terres centrales où les conditions sont favorables à l'agriculture et où la densité de population est la plus élevée, de nombreux ménages ruraux ont moins de 0,5ha de terres à cultiver, conséquence du partage et du legs des terres aux enfants à chaque génération. Au cours des 20 dernières années, le nombre d'exploitation agricoles a augmenté de 60

⁸⁷ INSTAT, 2011. *Enquête périodique auprès des Ménages 2010*. Ministère de l'Economie et de l'Industrie.

%, et la taille moyenne des exploitations a baissé de 30 pour cent, passant de 1,2 ha en 1985 à 0,86 ha en 2005. En même temps, le dernier recensement agricole mené en 2005 estimait que 2,5 millions d'hectares de terres arables (soit plus de la moitié) restent essentiellement non exploitées – souvent des zones intérieures, isolées des voies de transport routier ou côtier et sans accès immédiat à l'irrigation.

Table 3. Production de quelques cultures, Madagascar, 2005

Type	Nombre de producteurs	Surface (ha)	Production (t)	Rendement (t/ha)
Riz	2 075 153	1 243 854	3 416 602	2,8
Maïs	964 525	252 837	252 837	1,0
Manioc	1 659 473	388 779	2 721 453	7,0
Coton	6 100	9 267	10 750	1,2
Vanille	160 444	28 676	5 735	0,2
Letchis	74 389	ND	40 000	ND
Girofle	103 430	37 231	5 957	0,2
Café	368 181	115 020	40 257	0,4
Arachide	ND	54 505	39 244	0,7
Canne à sucre	4 700	9 072	387 560	42,7

Source: Recensement agricole 2004-2005, DSI-MAEP. Banque mondiale

L'agriculture malgache est dominée par 2,5 millions de petites exploitations familiales dont la plupart associent l'élevage et la culture, souvent centrée sur le riz (Tableau 1). Présent dans tout le pays, le riz est cultivé par plus de 2 millions de ménage et occupe plus de 1,2 millions d'hectare (soit 60% de la totalité des surfaces cultivées). Le riz domine les paysages dans toutes les régions sauf dans le sud-ouest et l'extrême sud où le maïs et le manioc sont les aliments de base les plus courants à cause de leur meilleure adaptation aux conditions arides. L'agriculture commerciale est concentrée sur la côte est et dans le nord, le café, la vanille, le girofle et le letchi étant les cultures de rente les plus notables. Le coton constituait dans le passé une culture de rente importante dans l'ouest, mais la production a connu un déclin précipité au cours des dernières années avec l'effondrement du prix du coton au niveau mondial.

L'élevage est une pratique courante dans tout Madagascar. Les zébus ont une importance particulière tant du point de vue économique (production de viande et de lait, animaux de trait) que du point de vue socioéconomique (statut social, moyen de thésaurisation, cadeaux pour les occasions cérémonielles). Les zébus sont de piètres laitiers, ce qui fait que même si 20% du cheptel passe à la traite, la production de lait et de produits laitiers reste faible. La production laitière commerciale fait appel à des vaches laitières de race améliorée, généralement par importation de races et croisement avec les zébus locaux. Les petits ruminants (1,9 million de têtes) et les porcs (1,3 millions de tête) sont élevés partout dans le pays. La production de ces espèces est principalement à petite échelle dans le cadre d'une exploitation familiale largement diversifiée. La production industrielle à grande échelle avec des méthodes modernes est rare. De même, l'élevage de volaille (poules et canards) est très répandu et se fait principalement à petite échelle. Il est peu commun de trouver une production industrielle à grande échelle avec des méthodes modernes.

Malgré les opportunités d'exportation régionales et mondiales croissantes qui ont soutenu la croissance de l'agriculture dans toute l'Afrique, les problèmes de ressources naturelles, de technologie et de climat d'investissement ont entraîné une réponse faible du côté de l'offre. Les performances récentes du secteur (2009 to 2012) ont été particulièrement mauvaises, avec une croissance moyenne négative et une valeur d'importations alimentaires au double de celle des exportations, inversant ainsi une balance commerciale alimentaire qui était positive jusqu'à une période aussi récente qu'en 2000. Plus de 50% des zones cultivées souffrent de dégradation sévère ou très sévère du sol. Le recours aux technologies améliorées (semences, gestion du sol et de l'eau) est faible par manque de sensibilisation des paysans sur les possibilités technologiques et à cause du

faible développement des chaînes d'approvisionnement en technologie par le biais de canaux publics et privés. Par exemple, l'utilisation d'engrais à Madagascar est inférieure à 5 kg/ha contre une moyenne de 11,4 kg/ha pour l'Afrique subsaharienne (ASS), et les variétés modernes représentent moins d'un % des surfaces rizicoles. Madagascar utilise moins de deux tracteurs par 100 ha² de terre arable, contre une moyenne de 16 pour l'ASS. Les zones irriguées, même si elles sont élevées par rapport aux normes mondiales avec les 31% des zones cultivées, s'appuient principalement sur des systèmes non améliorés résultant en une faible maîtrise de l'eau.

b. Cadre institutionnel et politique

Les institutions publiques travaillant dans le secteur de l'agriculture à Madagascar sont fragmentées, insuffisamment dotées en personnel et gérées de manière incohérente. La responsabilité des principales fonctions est répartie entre plusieurs ministères et agences ; aussi est-il difficile de se forger une vision d'ensemble pour le développement du secteur. Avant le début de la crise, des progrès avaient été enregistrés dans l'établissement des bases d'une approche programmatique intégrée, mais les capacités institutionnelles manquaient encore pour préparer une stratégie bien définie pour le secteur, un plan d'investissement à coûts entièrement chiffrés, et un cadre de dépenses à moyen terme. En 2010, la division de l'ancien Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche en trois ministères distincts a davantage aggravé le problème de fragmentation institutionnelle.

Les politiques agricoles à Madagascar ont varié au fil des ans en termes d'axe et d'approche, mais leur point commun est la dépendance récurrente par rapport à des initiatives, des programmes et des projets spéciaux pour apporter une solution immédiate aux crises qui demandent des solutions d'urgence. Les politiques agricoles ont tendance à changer fréquemment, parallèlement aux changements de responsables politiques. Un grand nombre d'initiatives et de programmes spéciaux, même intentionnés, n'étaient pas viables financièrement (l'exemple le plus récent étant le programme d'intensification des cultures lancé dans la contre-saison 2008). Les acteurs commerciaux de toute la chaîne d'approvisionnement expriment fréquemment leur frustration quant au caractère incohérent et contre-productif des politiques gouvernementales. Les critiques sont particulièrement fréquentes dans le sous-secteur du riz, où les paysans, les transformateurs et les commerçants disent qu'ils sont découragés par les messages peu clairs et contradictoires transmis par le gouvernement dans ses déclarations et par ses actions par rapport à la production, à l'importation et au commerce de ce produit stratégique. Le problème s'étend bien au-delà du riz. Des frustrations similaires ont été exprimées dans d'autres sous-secteurs, tels que ceux de la vanille et du litchi, où le gouvernement a menacé d'imposer des contrôles de prix et des restrictions commerciales.

A Madagascar, la politique agricole à certains moments a été établie sans vouloir servir l'intérêt du grand public mais plutôt pour répondre aux besoins d'un petit groupe de personnes influentes. A titre d'exemples, il y a eu des efforts pour imposer un prix d'exportation minimal pour le litchi et la vanille, ainsi que l'utilisation de campagnes de production de culture appuyées par le gouvernement pour promouvoir des types particuliers d'engrais produits localement.

III. Défis principaux

Afin de stimuler une croissance rapide et durable de l'agriculture, le nouveau gouvernement aura à surmonter quatre problèmes majeurs : (i) l'insécurité alimentaire résultant de l'infestation acridienne de 2013 et de la sécheresse, (ii) la faible productivité agricole, (iii) les marchés agricoles sous-performants, et (iv) les institutions faibles, les politiques incohérentes et la mauvaise gouvernance. Étant donné que chacun de ces quatre défis a des causes complexes, il serait judicieux d'examiner brièvement chacun d'eux.

Insécurité alimentaire résultant de l'infestation acridienne de 2013 et de la sécheresse

Se remettre de la crise d'insécurité alimentaire en cours est l'un des problèmes immédiats auxquels le nouveau gouvernement doit s'attaquer. A cause des effets combinés des facteurs politiques et naturels, la saison agricole 2012/13 a connu une diminution de la disponibilité des aliments de base, principalement le riz, dans les zones urbaines et rurales, causée par les mauvaises récoltes et un rapide déclin de la capacité de production du secteur de l'agriculture. La sécheresse a eu un impact négatif sur les cultures en 2013 dans la plupart des régions. De plus, l'infestation acridienne en cours a détruit jusqu'à 50% des cultures alimentaires dans les zones affectées. Au niveau national, la production rizicole a diminué de 21% en 2013 par rapport à 2012. A cause de cette chute importante des surplus commercialisables, le prix des aliments dans certaines zones densément peuplées a doublé par rapport à la même période de l'année précédente, et la FAO signale que l'insécurité alimentaire affecte maintenant 4 000 000 personnes. L'écart à importer pour le riz a augmenté des 100 000 tonnes habituelles à une estimation de 240 000 à 300 000 tonnes (selon les estimations de la FAO et du secteur privé respectivement). Les capacités commerciales internationales de Madagascar en produits (en particulier en logistique et en finances) et ses systèmes de commercialisation intérieurs ne sont probablement pas en mesure de traiter des volumes d'importation de cette importance à court terme.

La perte généralisée de résilience des capacités de production alimentaire pourrait être un effet de moyen à long terme de la situation d'insécurité alimentaire actuelle, augmentant ainsi la probabilité d'insécurité alimentaire à long terme. Dans les six mois qui suivent les mauvaises récoltes, un grand nombre de producteurs agricoles auront épuisé leurs capacités et leurs ressources d'adaptation. Sans aucune assurance ou sans ressources propres restantes pour payer les semences, les engrais et la main-d'œuvre, ces paysans auront du mal à relancer leur entreprise agricole. Il y a besoin urgent d'entretenir et de restaurer la capacité de production des communautés agricoles dans les principales zones de production alimentaire en excédent et les systèmes alimentaires sans quoi la sécurité alimentaire sera compromise à Madagascar. Le pays reste fortement vulnérable face aux catastrophes naturelles incluant les cyclones, les inondations et les sécheresses. Le manque de systèmes d'alerte précoce et d'instruments de gestion des risques au niveau local affecte la capacité des paysans à anticiper de tels événements, à en atténuer l'impact et à s'en rétablir. De plus, la capacité du secteur de l'agriculture à se redresser des situations difficiles sera gravement réduite si l'insécurité foncière et la dégradation de l'environnement ne sont pas prises en compte de manière intégrée.

Au cours de l'année passée, un grand nombre de ménages supplémentaires ont sombré dans la pauvreté extrême, incluant des ménages de communautés rurales qui auparavant approvisionnaient les principales zones urbaines avec leurs excédents alimentaires. Protéger ces familles les plus pauvres est essentiel pour leur survie ainsi que pour le développement humain de leurs enfants à long terme.

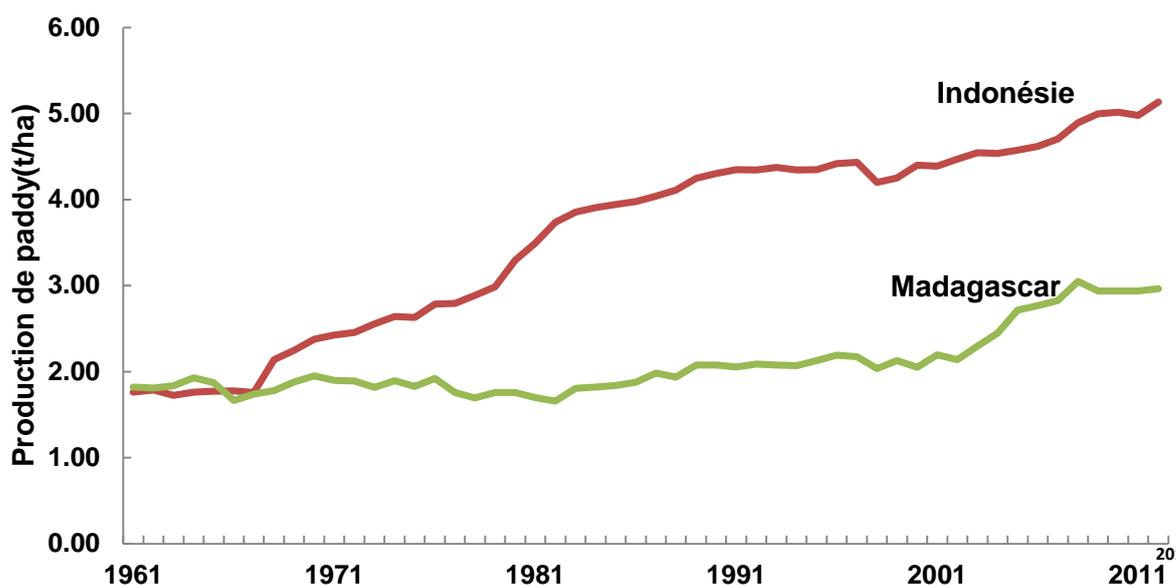
1. Faible productivité agricole

Un défi plus crucial et une priorité absolue pour le nouveau gouvernement sera de stimuler le secteur des petits exploitants agricoles pour qu'ils accroissent leur productivité. La productivité agricole a augmenté plus lentement à Madagascar que dans la plupart des autres pays ayant un potentiel agro-climatique similaire, et elle reste beaucoup plus faible. Pour le cas du riz, avant le début de la révolution verte en Asie, les rendements moyens de riz à Madagascar étaient similaires à ceux de l'Indonésie. Au cours des quarante dernières années, les rendements de riz en Indonésie ont augmenté de façon constante, tandis que les rendements à Madagascar ont stagné (Figure 2). Aujourd'hui l'écart de rendement du riz (défini comme la différence entre les rendements moyens obtenus par les agriculteurs et les rendements maximum possibles dans des conditions expérimentales) est beaucoup plus grande à Madagascar (75 pour cent) qu'en Indonésie (20 pour cent).

La faible productivité agricole à Madagascar peut être attribuée à plusieurs causes sous-jacentes, parmi lesquelles on relèvera surtout :

L'utilisation de pratiques agricoles dépassées parce que les producteurs ont une connaissance insuffisante des technologies améliorées, une situation qui est aggravée par la faiblesse et l'inefficacité du service de vulgarisation. L'expérience de nombreux pays montre que le moyen le plus efficace pour fournir des services de conseil et de vulgarisation consiste à recourir à des systèmes pluralistes qui rassemblent des institutions publiques, des entreprises privées et des organisations de la société civile. Un tel système pluraliste n'existe pas à Madagascar. En l'absence d'un service public de vulgarisation fonctionnel, des projets de développement financés par des bailleurs ont tenté d'obtenir l'appui des ONG et des entreprises privées pour qu'elles fournissent des services de conseil agricole. Cette approche a échoué. Les services aujourd'hui disponibles sont limités en termes de couverture géographique et très inégaux en termes de qualité. Actuellement, plus de 50 pour cent des ménages ruraux n'ont pas accès aux services d'agent de vulgarisation d'aucune sorte (SSA 2009).

Figure 2. Production rizicole, Indonésie vs Madagascar, 1961-2012



Source: FAOSTAT

La faible disponibilité et le coût élevé des intrants améliorés, (en particulier les semences et les engrais) à cause du faible développement des systèmes de distribution d'intrants, des coûts de transport élevés, et de la faiblesse du secteur privé. Pour en revenir à la comparaison avec l'Indonésie, seulement 20 pour cent environ de la superficie rizicole à Madagascar est plantée de variétés modernes, contre 95 pour cent en Indonésie. De même, l'utilisation d'engrais à Madagascar (5 kg/ha) est bien en-deçà de celle de l'Indonésie (290 kg / ha) et a en fait diminué au cours des dernières années (FAOSTAT, 2009).

Le faible recours au crédit pour la production, découlant d'un manque de demande effective de financement bancaire d'une part et d'un manque de prestation de services financiers appropriés d'autre part. De nombreux producteurs agricoles ne disposent pas des connaissances et compétences nécessaires pour accéder à un financement par l'intermédiaire du système de crédit formel, et ceux qui ont les connaissances et les compétences sont considérés par les banques comme des clients peu intéressants, car ils ne disposent pas de la surface financière adéquate en termes de nantissement et de plan d'investissement dans des activités à risque. En l'absence d'une demande effective, les institutions financières à Madagascar font peu d'efforts pour investir dans le secteur agricole. La pénétration du marché par les institutions financières ne concerne que 20 pour cent de toutes les communes, et seulement 10 pour cent environ des ménages ruraux ont accès au crédit pour financer les activités de production agricole (AGEPMF).

Des infrastructures de production insuffisantes, en particulier les infrastructures d'irrigation, de séchage et de stockage des céréales. L'une des principales causes de la faible productivité du riz, de loin la culture la plus importante, tient à une faible maîtrise de l'eau. La proportion de la superficie totale de champs cultivés classés comme irrigués selon les normes mondiales est relativement élevée (environ 31 pour cent en 2005), mais près des trois quarts des terres irriguées sont constituées de micro-périmètres dont la plupart n'ont qu'une faible maîtrise de l'eau (INSTAT 2008). Le manque d'infrastructures d'irrigation continue donc de constituer un problème majeur.

La faiblesse du capital humain, caractérisée par une capacité physique diminuée (résultant d'une mauvaise nutrition, de services de santé inadéquats en milieu rural et de la prévalence des maladies débilitantes), une absence de compétences (attribuable à l'absence de possibilités d'éducation pour la population rurale, en particulier les possibilités de formation professionnelle), et par une mauvaise organisation (reflétant l'absence d'une tradition de collaboration entre le secteur formel et le secteur informel). Selon le recensement le plus récent, 23 pour cent de la force de travail agricole n'ont pas été à l'école, et 63 pour cent en sus n'ont pas dépassé le stade de l'école primaire (INSTAT 2008).

Extensification agricole : une option pour l'avenir

Les efforts visant à accélérer la croissance agricole, en augmentant la productivité des terres déjà cultivées doivent être accompagné de mesures pour mettre de nouvelles terres en culture. L'extensification est certainement possible, car de grandes superficies cultivables sont encore sous-exploitées dans le pays. Dans les cas où la main d'œuvre manque, la mécanisation représente la meilleure option pour cultiver de nouvelles terres. Un certain nombre de projets impliquant des grandes exploitations mécanisées ont été entrepris au cours des dernières années. Certains de ces projets ont impliqué principalement des investisseurs nationaux, tandis que d'autres ont également inclus les investisseurs étrangers. Toutefois, beaucoup d'entre eux se sont heurtés à des difficultés, notamment en ce qui concerne les droits d'utilisation des terres. La controverse qui a éclaté suite à la transaction foncière très médiatisée de Daewoo, en vertu de laquelle jusqu'à 1,3 million d'hectares de terre devaient être loués à des investisseurs étrangers à des conditions particulièrement favorables, montre de quelle manière les systèmes agro-alimentaires déchaînent les sensibilités politiques s'ils ne sont pas négociés de manière directe et transparente, avec la participation de toutes les parties prenantes. L'extensification reste une option déterminante pour stimuler la croissance agricole accrue, mais pour qu'elle réussisse, il faut la volonté politique et la capacité institutionnelle pour mettre en œuvre des principes d'investissement dans l'agriculture, reconnus et admis au niveau international.

L'absence de sécurité foncière: en raison de la survivance d'un système d'attribution des terres mal documenté qui décourage les investisseurs à s'impliquer dans l'amélioration de la productivité, notamment dans l'irrigation et la culture en terrasses. Bien que 86 pour cent des terres utilisées pour l'agriculture soient considérées comme privées, seulement 8 pour cent des chefs de famille détiennent un titre de propriété en bonne et due forme sur leur terrain (INSTAT 2008).

La dégradation des ressources naturelles due à des pratiques agricoles préjudiciables à l'environnement et non-durables, en particulier les méthodes de culture sur brûlis utilisées pour le défrichage et la culture itinérante.

2. Marchés agricoles peu performants

Le troisième défi majeur pour le nouveau gouvernement sera de définir comment améliorer la performance des marchés agricoles. Le fait qu'à Madagascar 40 pour cent seulement de la production agricole brute est commercialisée (Randrianarison et al. 2009), et que moins de 25 pour cent des ménages ruraux tirent une part importante de leurs revenus de la vente de produits agricoles (Pierre Bernard et al. 2007) reflète le sous-développement des marchés agricoles. Les prix de nombreux produits phares accusent une forte variabilité saisonnière, ce qui semble indiquer des coûts

de stockage élevés (y compris les coûts financiers). Les prix varient considérablement entre les régions du pays en raison des coûts de transport intérieur.

La mauvaise performance des marchés agricoles de Madagascar peut être attribuée à plusieurs causes sous-jacentes, dont deux en particulier :

L'insuffisance des infrastructures pour la commercialisation, en particulier les infrastructures de transport. Les marchés agricoles à Madagascar sont mal intégrés, en raison principalement des coûts élevés de transport. Le pays est confronté à un défi de taille dans le secteur des transports parce que de vastes régions de l'arrière-pays à faible densité de population ne peuvent être jointes qu'à un coût très élevé. Pourtant, le réseau routier existant est sous-développé, et de nombreuses communautés rurales ne disposent pas d'un accès fiable vers le monde extérieur. Lorsque des routes existent, la plupart du temps, elles sont en mauvais état et impraticables pendant la saison des pluies. L'indice d'accès rural à Madagascar, défini comme le pourcentage de la population rurale vivant à moins de 2 km d'une route praticable en tous temps est extrêmement faible (22,4 pour cent), même en référence aux normes applicables aux pays en développement (Banque mondiale 2009). L'entretien des routes coûte cher, en partie à cause des dommages causés par les fréquentes tempêtes et les cyclones tropicaux. La couverture du réseau ferroviaire est limitée aux zones les plus densément peuplées du plateau central. Les installations portuaires se trouvent pour la plupart en mauvais état.

Des imperfections du marché dus à un climat des affaires défavorable : Les PME sont peu enclines à investir parce qu'elles sont soumises à des procédures réglementaires longues et coûteuses qui les privent ainsi du financement nécessaire leur permettant de croître et de se diversifier, et parce qu'elles sont souvent sujettes à des pratiques d'extorsion de la part de fonctionnaires. Face à des obstacles à l'entrée quasi insurmontables érigés pour les décourager à investir dans d'importants projets économiquement et politiquement rentables, les entrepreneurs privés ont tendance à se détourner des marchés agricoles en faveur d'opportunités plus attrayantes ailleurs, les marchés de biens de consommation par exemple. Des années de sous-investissement ont laissé les marchés agricoles sous-développés, non compétitifs, et trop souvent à la merci de manipulations de la part d'un petit nombre d'acteurs économiquement dominants et politiquement bien introduits, créant ainsi un degré élevé de monopsonie sur le marché.

3. La faiblesse des institutions, l'incohérence des politiques et la mauvaise gouvernance

Le quatrième défi majeur pour le nouveau gouvernement consistera à renforcer les institutions qui travaillent dans le secteur et à concevoir et mettre en œuvre des politiques claires et cohérentes qui contribuent efficacement à la réalisation des objectifs de la politique du gouvernement. Cela comprend le renforcement des capacités en statistiques du pays afin de permettre la formulation de politiques, l'élaboration de programmes et la mise en œuvre de processus d'allocation des ressources fondées sur des données probantes et fiables. Les choix politiques et les décisions d'allocation des ressources publiques qui s'ensuivent devront viser à attirer l'investissement privé qui établira des liens avec la communauté agricole. Il faudra pour cela un dialogue transparent entre le public et le privé plutôt qu'une approche centrée sur l'Etat, comme cela a été le cas par le passé. Ce processus permettra de définir des opportunités d'investissement public et privé, et par la suite, le gouvernement pourra définir les services publics essentiels et se concentrer sur le renforcement de la capacité à concevoir et fournir ces services.

IV. Recommandations et conclusion

Quelles mesures doivent être prises pour s'attaquer aux nombreuses contraintes qui contribuent à la mauvaise performance du secteur agricole de Madagascar? Il ne sera pas facile de transformer l'agriculture d'aujourd'hui, orientée vers la subsistance, en une agriculture commercialisée active et dynamique pour deux raisons. Tout d'abord, la plupart des activités agricoles sont effectuées par des

opérateurs privés, de sorte que l'investissement public ne peut stimuler la croissance que de manière indirecte. Les politiques gouvernementales devraient se concentrer sur la stimulation de l'investissement privé par la fourniture de biens et de services publics et la création d'un environnement propice pour stimuler l'efficacité de l'investissement privé. Cependant, les interventions gouvernementales doivent être ciblées de manière appropriée et correctement synchronisées si l'on veut qu'elles «renflouent» plutôt que ne «se substituent» aux fonds privés.

Pour les besoins des décideurs politiques, cinq actions politiques prioritaires peuvent être relevées comme étant applicables immédiatement et comme ayant un potentiel considérable pour que le secteur de l'agriculture se remette de la crise acridienne et de la sécheresse et repose sur une base solide pour réaliser des performances meilleures et durables à long terme.

a. A court terme

Renforcer les systèmes privés de distribution d'intrants. La croissance soutenue de la productivité dans l'agriculture ne sera pas possible sans l'innovation technologique continue, qui dépend (entre autres) de la disponibilité, en temps opportun, d'intrants améliorés tels que les semences, les engrais et les produits chimiques agricoles. Un des plus grands défis auxquels les décideurs font face consiste à savoir comment renforcer les systèmes de distribution d'intrants gérés par le secteur privé. Dans le passé, la distribution des intrants a souvent été réalisée par des organismes publics et des entreprises parapubliques. Les efforts de l'État ont été coûteux et inefficaces. Reconnaisant les lacunes du passé, le gouvernement a élaboré des stratégies nationales de fourniture de semences et d'engrais qui reposent sur des mécanismes de prestation de services du secteur privé, mais ces stratégies n'ont pas encore été mises en œuvre.

Semences: La diffusion des variétés modernes représente un des plus grands moyens d'obtenir des «gains rapides» pour l'agriculture malgache. Les variétés modernes peuvent générer des augmentations de rendement significatives pour presque tous les principaux produits de base. La distribution de semences constitue un moyen pour introduire des variétés modernes auprès des agriculteurs. La production et la commercialisation de semences sont par nature des activités commerciales, de sorte que les efforts visant à renforcer les systèmes de distribution de semences devraient être confiés au secteur privé. Dans le même temps, il faut reconnaître que les entreprises semencières privées nouvellement établies font face à de nombreux problèmes et peuvent avoir besoin du soutien du secteur public dans la phase initiale, telles que l'adoption de politiques qui favorisent l'émergence d'une industrie des semences plurisectorielle et concurrentielle. Des actions spécifiques nécessaires dans ces deux domaines sont énoncées dans la Stratégie nationale des semences récemment élaborée, dont la mise en œuvre a été interrompue pendant la crise politique.

Engrais: Stimuler le développement d'une industrie des engrais efficace, rentable et compétitive nécessite une approche à deux volets visant respectivement à renforcer la demande d'engrais et améliorer la fourniture d'engrais. La demande d'engrais est actuellement très faible à Madagascar, aussi les mesures prises pour améliorer l'offre ne seront-elles fructueuses que si elles sont accompagnées d'activités qui peuvent augmenter la demande effective. Enseignement tiré du passé, le programme d'urgence financé par la Banque pour promouvoir l'utilisation des engrais au cours de la crise alimentaire mondiale de 2008 a réussi à stimuler provisoirement la production, mais le coût du programme était extrêmement élevé en raison de lacunes techniques et d'un taux de remboursement des prêts très faible, ce qui confirme le fait que le modèle de mise en œuvre propulsé par le secteur public n'est pas viable. De ce fait, il faut se tourner vers une approche holistique consistant à stimuler le développement de la chaîne d'approvisionnement en engrais par le secteur privé.

Les efforts visant à renforcer la demande d'engrais doivent être accompagnés par des efforts parallèles pour améliorer l'offre. L'engrais constitue un bien privé, de sorte que la participation importante du secteur public dans la production et la distribution d'engrais est difficilement défendable. Les efforts pour développer le marché des engrais devraient donc viser à créer des systèmes de production et de distribution privés viables. Les efforts devraient d'abord être

concentrés sur les zones les plus densément peuplées ayant un potentiel de production relativement élevé, où la demande d'engrais sera plus concentrée. Madagascar devrait chercher à tirer avantage de solutions produites localement à coût rentable, tels que les engrais de guano et les produits dérivés des opérations minières, supplémentées par l'importation de certains composants au besoin. Le Gouvernement devrait encourager l'investissement privé dans l'industrie, par exemple en réduisant les exigences réglementaires et les restrictions commerciales, en éliminant les taxes et droits à l'importation, et en étendant les garanties partielles de crédit pour aider les distributeurs à se protéger contre les défauts de paiement quand ils recourent au crédit pour investir dans les engrais, mais il devrait éviter de participer directement à l'importation et la distribution des engrais. Le Ministère de l'Agriculture a récemment obtenu un financement auprès d'investisseurs privés indiens pour soutenir la construction de six usines d'engrais. L'utilisation de fonds publics pour attirer les investissements privés pourrait être utile, mais les conditions de ces offres doivent être rendues publiques, et la gestion et l'exploitation des installations doivent être transférées rapidement entre les mains du secteur privé.

Procéder à une refonte des services de vulgarisation agricole. Il est peu probable que les intrants améliorés, y compris les semences et les engrais, génèrent beaucoup d'impact si les agriculteurs ignorent comment les utiliser. Le rôle du système de vulgarisation consiste à tenir les agriculteurs bien informés et à les rendre compétents. En l'absence d'un service public de vulgarisation agricole, la seule option pratique pour fournir des services de vulgarisation sera de faire intervenir les prestataires de services privés et les ONG. Dans un sens, c'est une bonne chose, parce que le modèle traditionnel de service public de vulgarisation géré de manière centralisée s'est généralement soldé par un échec. Au cours des dernières années, le gouvernement et plusieurs partenaires au développement ont tenté de favoriser l'émergence de services de conseil privés en finançant la création de Centres de Services Agricoles (CSA), dont le rôle consiste à aider à mettre en contact les utilisateurs et les prestataires de services. La mise en œuvre du réseau de CSA s'est ralenti au cours de la crise politique, et il est peut-être trop tôt pour dire si le modèle est viable ou non. Le succès à long terme de l'initiative dépendra de l'existence d'une demande effective de services agricoles parce qu'en l'absence d'une demande effective, les fournisseurs de services privés n'auront aucune envie de s'investir. Pour cette raison, il est nécessaire de continuer à soutenir l'approche CSA en allouant aux organisations de producteurs des fonds qu'ils utiliseront pour payer des services de conseil, comme c'est déjà le cas grâce à un certain nombre de projets de développement et comme cela a été institutionnalisé par le Fonds de Développement Agricole (FDA). Cela permettra aux producteurs et aux organisations de producteurs d'engager les services du secteur privé, augmentant la probabilité d'émergence d'une filière de prestation de services viable. Des efforts s'avèreront également nécessaires pour renforcer les organisations de producteurs elles-mêmes, qui -ci restent très sous-développées à Madagascar comparées à de nombreux autres pays.

Exploiter les gains rapides dans l'infrastructure au niveau des exploitations. Le manque d'infrastructures demeure une contrainte majeure en matière d'exploitation, en particulier pour les infrastructures liées à l'irrigation et celles nécessaires pour le traitement et le stockage des récoltes. Bien que la perception selon laquelle traiter des contraintes infrastructurelles exige nécessairement un investissement public massif et durable soit largement répandue, de nombreuses expériences attestent que des investissements relativement modestes dans des infrastructures à petite échelle peuvent générer des effets rapides et importants sur la production. Une priorité urgente pour le nouveau gouvernement sera de développer l'irrigation en stimulant l'investissement dans les technologies d'irrigation à petite échelle abordables (systèmes gravitaires et systèmes à pompe). Des programmes pilotes réussis, réalisés à Madagascar et dans d'autres pays, démontrent l'efficacité des subventions de contrepartie en tant qu'instrument de mobilisation de fonds auprès des bénéficiaires et assurent que les investissements sont gérés efficacement et suivis correctement. Une caractéristique qui a contribué à la réussite des projets d'irrigation à petite échelle, c'est qu'ils sont plus à même de prendre en compte les besoins des communautés locales qui, de la sorte, disposent d'un plus grand contrôle sur les décisions relatives à la gestion de l'eau. Une deuxième priorité urgente pour le nouveau gouvernement consistera à promouvoir l'investissement dans la construction et l'utilisation efficace d'installations de stockage de céréales au niveau des villages. La plupart des

agriculteurs à Madagascar ne peuvent stocker leurs récoltes pendant de longues périodes sans subir des pertes considérables. En conséquence, ils sont obligés de vendre leur production juste après la récolte, lorsque les prix sont bas, et acheter des céréales plus tard lorsque les prix sont élevés. S'ils ont accès aux installations de stockage et à des systèmes d'entreposage de céréales fonctionnels, ils seront en mesure d'assurer l'approvisionnement en denrées alimentaires des ménages et de procéder à des ventes à des moments plus stratégiques pour profiter de prix favorables. Les exemples de nombreux pays abondent en ce qui concerne des programmes efficaces pour augmenter la capacité de stockage au niveau du village et/ou améliorer l'utilisation des installations existantes grâce à l'introduction de systèmes de stockage de céréales dans le cadre desquels les agriculteurs qui entreposent leurs productions reçoivent une avance de trésorerie à valoir sur les revenus de ventes futures. La clé de la réussite tient non seulement à la construction de l'installation physique, mais aussi au développement de la capacité des utilisateurs à gérer efficacement les stocks.

b. A moyen terme

Améliorer les routes desservant les zones à fort potentiel de production. Les agriculteurs de Madagascar ne seront pas en mesure d'assurer la transition d'une agriculture de subsistance vers une agriculture commerciale sans améliorations significatives du réseau routier qui les relie aux marchés des intrants et des produits. Certaines des plus grandes zones de production agricole du pays, y compris les « greniers à riz » du Lac Alaotra, de Maroavay, et d'Andapa demeurent mal reliés à Antananarivo et d'autres grands centres de consommation. De même, les agro-industries situées dans et autour des zones urbaines ne seront pas en mesure de bénéficier d'un approvisionnement fiable, à faible coût, en matières premières de haute qualité sans l'amélioration de l'accès aux zones de production rurales. Étant donné les nombreuses demandes concurrentes sur les ressources limitées du gouvernement, il sera très important de veiller à ce que les investissements dans les routes soient ciblés sur les zones où ils auront un effet maximal sur la croissance. Actuellement, peu de capacités existent pour mener à bien l'analyse rigoureuse nécessaire pour s'assurer que les investissements dans le transport soient efficacement ciblés. À plus long terme, il sera nécessaire d'examiner l'importance relative qui doit être accordée au ciblage de routes primaires vs les routes secondaires vs les routes tertiaires, ainsi qu'à l'équilibre entre la construction de nouvelles routes par rapport à l'entretien des routes existantes. La majeure partie des dépenses sur le transport est investie dans la réhabilitation et l'entretien des routes primaires qui composent le réseau routier national. Alors que le transport à longue distance est certainement important pour favoriser la croissance économique, la plupart des routes principales reliant les principaux centres urbains semblent être relativement en bon état par rapport à la plupart des routes secondaires et tertiaires qui prédominent dans les zones rurales, ce qui soulève la question de savoir si une certaine redéfinition des priorités d'investissement ne serait pas nécessaire. Les routes rurales sont par nature coûteuses à construire, alors qu'elles desservent généralement des zones peu peuplées où le trafic s'avèrera sûrement faible, de sorte que la question doit être étudiée avec soin. D'un autre côté, les investissements dans de nouvelles routes auront un impact limité en l'absence d'une stratégie d'entretien clairement établie pour assurer leur durabilité.

Instaurer des partenariats public-privé (PPP) pour attirer les investissements. L'agriculture étant essentiellement une activité privée, la réalisation des objectifs de la politique du gouvernement dépendra essentiellement de la volonté des investisseurs privés de s'engager dans le secteur. Les investisseurs, tant nationaux qu'étrangers, ont exprimé leur intérêt au cours des dernières années à investir dans l'agro-industrie, mais la volonté de s'y engager a été sapée par la faible rentabilité de l'agriculture et le niveau élevé d'ingérence politique. Dans le cadre du MAP, le gouvernement a lancé un certain nombre d'initiatives visant à attirer des investissements accrus dans le secteur (par exemple, offre de terres à des conditions préférentielles, dérogation sur les droits sur les machines agricoles importées), mais les conditions de ces initiatives ont souvent manqué de transparence, et les avantages qu'ils généraient étaient souvent accaparés par l'élite. Les efforts visant à attirer les investissements dans le secteur devraient être renforcés pour tirer parti de l'intérêt national et international croissant. La priorité devrait porter sur l'établissement de règles du jeu claires pour les investisseurs privés, la réduction des barrières commerciales et la stabilisation de l'environnement politique. La clarification des politiques relatives à l'acquisition de terres par les investisseurs (par

l'achat ou la location à long terme) sera particulièrement décisive, tout comme le manque d'accès sécurisé à la terre, qui a constitué un obstacle majeur dans le passé. L'élaboration de règles financières pour protéger les investisseurs contre les pertes découlant de facteurs climatiques ou biologiques imprévisibles et incontrôlables permettrait essentiellement de réduire le risque de l'investissement dans le secteur. Les modèles de PPP qui ont été utilisés avec succès dans d'autres pays en développement pourraient être expérimentés afin d'encourager les entreprises privées à recourir à des fonds publics qui peuvent être investis dans la production de biens et de services publics sans lesquels les projets des entreprises ne seraient pas rentables. Dans le cas de Madagascar, il serait plus souhaitable de structurer des PPP de manière à inciter les entreprises participantes à adopter des modèles de partenariat d'affaires qui génèrent une croissance partagée en créant des opportunités d'emploi pour les petits exploitants, par exemple par le recours aux programmes d'aide aux petites exploitations et la conclusion de contrats agricoles.

- **Aspects fondamentaux en matière de politique, d'institutions et de gouvernance**

Le nouveau gouvernement de Madagascar devra faire face à un défi majeur pour décider des actions à entreprendre pour le secteur agricole sous-performant. Les décideurs politiques seront appelés à mettre en place des politiques et soutenir les investissements qui peuvent accélérer le processus de redressement nécessaire suite à la crise et impulser une croissance agricole soutenue nécessaire à la croissance de l'économie et à l'amélioration de la balance commerciale, et garantir l'approvisionnement de la nation en produits alimentaires. En raison de la structure dualiste du secteur agricole, la réalisation de ces objectifs stratégiques nécessite une approche multi-facettes. Des efforts ciblés seront nécessaires pour répondre aux besoins des millions de ménages ruraux orientés vers l'économie de subsistance qui doivent encore être reconvertis à l'économie de marché. Entretemps, un ensemble distinct d'initiatives sera nécessaire pour s'assurer que le secteur de l'agro-industrie récemment affaibli puisse rebondir rapidement, malgré un contexte nouveau et différent caractérisé par l'existence d'un bien plus grand nombre d'entreprises capables de jouer la concurrence à égalité de chances.

La réalisation de ces différents objectifs politiques dépendra de la capacité du gouvernement à accomplir une action d'équilibrage politique délicate. En ce qui concerne la gestion des prix des denrées alimentaires, en particulier le prix du riz, un produit politiquement sensible, les décideurs devront trouver un équilibre entre les intérêts concurrents des producteurs et des consommateurs. Un prix élevé des denrées alimentaires (nécessaires pour stimuler les investissements dans le secteur) bénéficie directement à ceux qui tirent leurs revenus de l'agriculture, non seulement les agriculteurs qui produisent pour le marché, mais aussi les nombreuses autres personnes impliquées dans la transformation, le stockage, le transport et la distribution des produits alimentaires. Mais d'un autre côté, les prix élevés des denrées alimentaires défavorisent les consommateurs, y compris les producteurs qui sont des acheteurs nets de denrées alimentaires, et en particulier les consommateurs pauvres qui dépendent entièrement du marché et consacrent une grande partie de leur revenu à l'alimentation. Alors que le gouvernement peut être tenté de réduire la variabilité des prix des denrées alimentaires par le contrôle des prix, des tarifs d'importation, des taxes ou des subventions, de telles mesures de politique budgétaire sont difficiles à mettre en œuvre et ont exacerbé dans un certain nombre de pays africains le problème qu'ils étaient supposés résoudre, décourageant ce faisant l'investissement privé dont le commerce de denrées alimentaires. Le défi consistera donc à stimuler la croissance rapide de la productivité dans l'agriculture qui, en permettant de réduire plus rapidement les coûts de production par rapport aux prix des produits alimentaires, permettra d'augmenter les revenus des producteurs, en même temps que d'abaisser les prix à la consommation. Avec des investissements à court et à moyen terme dans l'infrastructure stratégique et dans la vulgarisation et l'adoption de pratiques agricoles modernes, l'amélioration rapide de la productivité peut être réalisée.

Beaucoup des contraintes du secteur agricole à Madagascar sont bien connues, de même que la plupart des interventions nécessaires pour les surmonter. Alors, pourquoi n'a-t-on enregistré que si peu de progrès? Les approches antérieures ont été trop centralisées et parachutées, et leur mise en œuvre trop souvent confiée à des organismes publics et des entreprises parapubliques qui n'avaient

pas la capacité ou la volonté et qui, dans certains cas, ont privilégié les intérêts privés au détriment de l'intérêt public. En outre, les avantages de l'appui public ont été très inégalement répartis, une part disproportionnée des ressources publiques étant canalisées vers un petit nombre d'entreprises privées favorisées par des liens politiques.

Les institutions publiques chargées de l'agriculture étaient inefficaces avant le début de la crise politique actuelle, et le sont probablement davantage en ce moment. L'éclatement de l'ancien ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche en trois ministères distincts a été un pas dans la mauvaise direction et ne fait que compliquer l'établissement d'une vision cohérente et harmonisée du secteur et l'introduction de méthodes cohérentes pour la planification et l'exécution de politiques et programmes publics. Ainsi, il est nécessaire de procéder à une analyse en profondeur de la structure institutionnelle actuelle afin d'en cerner les forces et les faiblesses et de proposer les réformes nécessaires pour désengager les organismes publics de certaines activités qu'il vaut mieux confier au secteur privé, tel l'achat et la distribution d'intrants. Des efforts seront nécessaires pour reconstruire les capacités au sein du ministère de l'Agriculture et pour le doter des ressources humaines et financières nécessaires pour assumer ses responsabilités relatives à la conception et la mise en œuvre des politiques, à la planification des investissements et l'exécution du budget. Au-delà du Ministère de l'Agriculture, il sera important d'impliquer tous les ministères et organismes opérant dans le secteur agricole dans un processus de planification à long terme et de les soumettre, en tant que groupe, à la discipline de la budgétisation par programme. Cela aiderait à assurer une meilleure coordination, un plus grand impact, et une amélioration de l'efficacité des dépenses publiques pour l'ensemble du secteur.

La redynamisation institutionnelle devra être accompagnée de réformes politiques. Certaines politiques agricoles actuelles semblent favoriser les intérêts de certains groupes au détriment d'autres ; aussi est-il impératif que le gouvernement regagne la confiance des acteurs du marché et leur donne l'assurance nécessaire pour investir dans le secteur. Les objectifs des politiques relatives à des produits spécifiques doivent être clairement énoncés et expliqués de manière convaincante, et les règles et dispositions relatives à la production et la commercialisation doivent être publiées en temps opportun et respectées à tout moment. En ce qui concerne des produits politiquement sensibles tels que le riz, le blé, les produits laitiers et les huiles végétales, une plus grande transparence est de mise dans l'attribution des permis d'importation et des licences de distribution afin d'éviter toute apparence de favoritisme et donner l'assurance que les mêmes règles s'appliquent à tous.

Reconnaissant le manque de cohérence et de stabilité dans ses politiques agricoles, le gouvernement a élaboré, en 2002, une approche programmatique, le Programme Sectoriel Agricole (PSA). L'objectif du PSA consiste à définir une vision pour le développement à long terme du secteur agricole (y compris l'agriculture, l'élevage et la pêche) et à fournir un cadre global qui permettra une utilisation plus rationnelle des ressources allouées par le gouvernement, les partenaires au développement et le secteur privé. La mise en œuvre du PSA a ralenti, mais il est à espérer qu'elle reprendra après la résolution de la crise politique. Il sera essentiel de mobiliser un appui coordonné des partenaires au développement dans le PSA, étant donné que beaucoup reste encore à faire pour traduire la vision générale énoncée dans ce programme en un plan d'investissement clairement défini, logiquement organisé, raisonnablement priorisé, et entièrement chiffré.

Enfin, il ne suffira pas d'avoir des institutions fortes et des politiques plus rationnelles. Il faudra aussi améliorer la gouvernance. Sous les précédentes administrations, le soutien du gouvernement à l'agriculture était souvent l'objet de favoritisme politique, et un petit nombre de réseaux d'entreprises bien introduites ont bénéficié d'un traitement préférentiel en termes de concessions de terrains, d'investissements d'infrastructure, de traitement fiscal, d'attribution de marchés publics, et d'élimination de concurrents potentiels. Les futures politiques devront être protégées contre la mainmise des élites pour augmenter la probabilité que les fruits de la croissance agricole soient largement distribués. Les premières étapes importantes consisteraient à publier des règles claires concernant l'octroi de concessions et à maintenir un niveau élevé de transparence dans la mise en œuvre et l'exécution des contrats du gouvernement, une action à soutenir par des procédures de réclamation efficaces et largement accessibles. En outre, la réglementation en vigueur exigeant la

déclaration de patrimoine des autorités gouvernementales devrait être appliquée avec plus de diligence.

Dans le secteur de l'agriculture comme dans les autres secteurs, la prestation de service public est faible, en partie à cause du manque de capital social dans les communautés rurales. Cette situation prend généralement racine dans les faibles connaissances et les compétences limitées existant dans les communautés rurales, mais elle perdure souvent en raison de l'absence d'organisations locales efficaces. Par rapport à la plupart des autres pays en développement, Madagascar dispose de peu d'associations d'agriculteurs, de coopératives de producteurs, de sociétés d'épargne et de crédit, et d'autres types de groupes d'entraide communautaires tout à fait fonctionnels. Les réformes des politiques et les investissements de soutien sont nécessaires pour stimuler l'émergence d'organisations actives et dynamiques au niveau local, d'organisations qui peuvent générer une demande effective de biens et services jouant le rôle d'«entreprises à la base de la pyramide» et qui peuvent compter en leur sein des responsables prestataires de services publics mobilisant le pouvoir politique pour servir les intérêts communs. Reconnaisant le manque de capacités au niveau local, à la fois parmi les personnes et les organisations, plusieurs partenaires au développement ont récemment mobilisé des ressources importantes pour des initiatives qui favorisent la formation et le renforcement des capacités des individus et des organisations dans les communautés rurales.

En prenant en compte les défis interdépendants de la redynamisation des institutions, de la réforme des politiques et de la bonne gouvernance, le nouveau gouvernement serait bien avisé d'envisager de s'aligner de plus près avec le processus soutenu par l'Union africaine à travers le Programme de Développement de l'Agriculture Africaine (PDDAA). Avec l'assistance technique et le soutien financier mis à disposition par le PDDAA, plus de 20 pays africains ont réalisé des progrès significatifs au cours des deux dernières années dans l'élaboration de stratégies nationales de développement agricole, dans la préparation des plans nationaux d'investissement agricoles et des cadres de dépenses à moyen terme, et l'organisation de tables rondes au cours desquelles les principales parties prenantes et les partenaires ont signé des contrats, s'engageant à soutenir la mise en œuvre de la stratégie nationale de développement agricole. Le PDDAA est un processus qui pourrait donner une impulsion significative aux efforts de Madagascar pour rebondir de la crise et rétablir la capacité et l'autorité des institutions publiques travaillant dans le secteur agricole.

La crise politique a créé des problèmes au secteur agricole à Madagascar, mais elle a également apporté de nouvelles opportunités. Le changement de gouvernement a fondamentalement modifié le paysage institutionnel, offrant une occasion rare à de nouveaux acteurs d'émerger. Pour toutes ces belles perspectives, cependant, il est important de comprendre que la transformation agricole fera des gagnants et des perdants. La commercialisation de l'agriculture récompensera ceux qui peuvent opérer la transition, mais elle sera, par ailleurs, au détriment de ceux qui ne peuvent pas affronter la concurrence. La croissance de l'agriculture alimentée par l'amélioration de la productivité devra certainement être accompagnée d'une diminution du nombre de personnes employées dans le secteur, ce qui signifie que la réussite de la transformation agricole n'aura lieu que si des opportunités d'emploi intéressantes peuvent être créées dans d'autres secteurs de l'économie pour absorber la main-d'œuvre qui en sera libérée. La libération de la main-d'œuvre du secteur agricole sera probablement accompagnée d'un important exode des populations rurales vers les zones urbaines riches en emplois, ce qui souligne l'importance pour le gouvernement de poursuivre une stratégie de développement urbain - rural bien équilibrée qui peut faciliter une transition démographique inéluctable.

Références

FAOSTAT. 2009. Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'agriculture. Statistiques agricoles en ligne.

INSTAT (Institut National de la Statistique). 2008. Statistiques Agricoles 2007. Antananarivo. Gouvernement de Madagascar.

Pierre Bernard, A., R. Ramboarison, L. Randrianarison, et L. Rondro-Harisoa, 2007. Les implications structurelles de la libéralisation sur l'agriculture et le développement rural. Première phase: Synthèse nationale. EPP/PADR - Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche/UPDR et APB Consulting. Étude de cas pays réalisée pour RuralStruc. Antananarivo. Traités.

Randrianarison, L., N. Andrianirina, and R. Ramboarison, 2009. Dimensions structurelles de la libéralisation pour l'agriculture et le développement rural. Phase II. EPP/PADR Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche/UPDR et APB Consulting. Étude de cas pays réalisée pour RuralStruc. Antananarivo. Traités.

SSA (Stratégie des Services aux Agriculteurs). 2009. Antananarivo: Madagascar Ministère de l'Agriculture. Traité.

WDI. 2009. World Development Indicators online.

World Bank. 2009. Rural Access Index website. <http://intresources.worldbank.org/INTOPCS/Resources/380831-1189187928429/ENGLISHSUMMARY.pdf>.

World Bank. 2008. World Development Report 2008. Agriculture for Development. World Bank: Washington DC.

World Bank. 2013. Draft Project Appraisal Document, Madagascar Emergency Food Security and Social Protection Project. World Bank: Washington DC

Liste des Aconymes

Agriculture	
AGEPMF	Accès au crédit pour financer les activités de production agricole
ASS	Afrique subsaharienne
CSA	Centres de Services Agricoles
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FAOSTAT	FAO Statistique
FDA	Fonds de Développement Agricole
MAP	Madagascar Action Plan / Plan d'Action pour Madagascar
PDDAA	Programme de Développement de l'Agriculture Africaine
PME	Petites et moyennes entreprises
PPP	Partenariats Public-Privé
PSA	Programme Sectoriel Agricole