

L'ajustement structurel dans le secteur agricole de Madagascar : insuffisance des réformes de prix et faiblesse de la compétitivité

par

Luc Razafimandimby
Consultant à la Banque mondiale
Centre d'économie du développement
Université Montesquieu-Bordeaux IV - France

Résumé

Afin de rehausser les performances du secteur agricole, Madagascar s'est engagé depuis 1984 dans une série de mesures d'ajustement structurel avec l'aide de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international. Les politiques structurelles ont porté sur la libéralisation des circuits de commercialisation interne et externe, l'ajustement du taux de change réel et les réformes des taxes à l'exportation. Il est vrai que la croissance économique exige, préalablement, une politique macroéconomique saine et stable afin soutenir une croissance durable du secteur agricole. Mais, si l'agriculture malgache a toujours fonctionné en dessous de son potentiel réalisable, malgré la mise en place des nouvelles politiques, c'est que les réformes hors prix n'ont pas eu le succès des réformes en termes de prix, tant au niveau de leur adoption qu'en ce qui concerne leur application. Dans ces conditions, une meilleure réponse de l'ensemble des politiques d'incitations de prix, adoptées auparavant, nécessite la mise en oeuvre de réformes visant à améliorer les structures institutionnelles et les infrastructures.

Abstract

Since 1984, Madagascar has adopted a series of structural adjustment measures with the assistance of the World Bank and the International Monetary Fund, so as to increase performances of the agricultural sector. Structural policies have concerned the liberalization of internal and external marketing circuits, the adjustment of the real exchange rate and reforms of export taxes. It is true that the economic growth demands, beforehand, a stable macroeconomic policy to sustain a durable growth of the agricultural sector. But, if the Malagasy agriculture has always functioned short of its achievable potential, despite the execution of the new policies, it is that non price reforms have been inadequately implemented. In these conditions, a best reply of incentive policies of price, adopted previously, necessitates the implementation of reforms aiming to improve institutional structures and infrastructures.

Avant-propos

Cette étude fait partie d'un document de synthèse de la Banque mondiale, en cours de rédaction, qui sera publié en Working Regional Paper¹. Elle n'engage que son auteur. Pour tout approfondissement et références bibliographiques, il est suggéré de se reporter au rapport final. L'auteur tient à remercier tout particulièrement M. Yves Wong, responsable du secteur agricole à la Mission résidente de la Banque mondiale de Madagascar qui a supervisé ce travail.

¹ Ce rapport a été préparé par Luc Razafimandimby —Consultant—, Jean Marie Rakotovao — Consultant —, et Yves Wong — Mission Résidente Banque mondiale, Antananarivo.

Sommaire

1.	Introduction	1
2.	L'ajustement structurel	1
1.	Réformes économiques	1
A.	Libéralisation du commerce du riz	1
B.	Libéralisation du secteur d'exportation	1
C.	Dévaluations, change flottant et libéralisation des échanges	2
2.	Evaluation de la performance de l'agriculture	2
A.	Production agricole	2
B.	Exportations agricoles	3
C.	Modification de la structure des prix et des incitations	4
3.	Contraintes au développement du secteur agricole	6
1.	Distorsions de prix et monopole de l'Etat	7
2.	Le handicap des infrastructures routières	8
3.	L'absence d'un cadre adapté pour le secteur privé	9
A.	Crédit rural	9
B.	Sécurité foncière	9
C.	Absence de dynamique des organisations paysannes	10
4.	L'accès limité au progrès technique	10
A.	Approvisionnement des intrants agricoles	10
B.	Irrigation	11
C.	Vulgarisation agricole	11
5.	La faiblesse du programme d'investissements publics agricoles	11
4.	Conclusion	12
	Références bibliographiques	14

ainsi qu'à des dévaluations progressives pour finir par adopter un système de change flottant en 1994.

A. Libéralisation du commerce du riz

Dans le cadre du Crédit d'ajustement structurel de l'agriculture en 1986, le commerce du riz sur tout l'ensemble du territoire avait été libéralisé, la dérégulation étant étendue aux principaux greniers à riz de Madagascar, à savoir, la région de Marovoay et du Lac Alaotra. Le prix local du paddy était ainsi déterminé selon le jeu de l'offre et de la demande. Cependant, dans le cadre de la politique de stabilisation des prix et de l'aide alimentaire, l'Etat importait ponctuellement du riz durant les années de mauvaise production et les périodes de soudure. Ce monopole d'importation fut aboli en 1990, et les prix du riz local furent à parité avec les prix mondiaux seulement à partir de cette année là. En outre, afin de préserver les prix locaux de la fluctuation des prix mondiaux, le niveau de taxation à l'importation de 30 pour-cent était réduit à 10 pour-cent en 1995. Ces mesures furent accompagnées du retrait de l'Etat, d'une part, de l'approvisionnement et de la distribution d'intrants agricoles, d'autre part, de la gérance et maintenance des périmètres irrigués.

B. Libéralisation du secteur d'exportation

La libéralisation du secteur externe a été introduite graduellement avec la suppression des taxes à l'exportation. Ces dernières concernant les produits non traditionnels et le poivre furent abolies en 1985 avec la suppression de la caisse de stabilisation du poivre, dans le cadre du Crédit d'ajustement au secteur industriel, mesures qui furent étendues à toutes les cultures, hormis les cultures traditionnelles — café, girofle, vanille — en 1987 sous le CASPIC. Les caisses de stabilisation du café et du girofle furent abolies en 1988, éliminant ainsi le monopole de l'Etat sur la commercialisation de ces produits et les différentiels de prix établis en 1973. De ce fait, un système de libre échange pour ces produits fut instauré. Ces mesures ont été complétées en 1990 par la mise en place pour le café et le girofle d'une taxe ad valorem, basée sur le prix FOB déclaré pour le girofle et sur un prix de référence pour le café. Cette décision a entraîné une réduction des taxes à l'exportation, ces dernières étant supprimées peu après. En ce qui concerne la vanille, après l'introduction d'une taxe ad valorem de 25 pour-cent, les taxes à l'exportation ont été supprimées le 1er mai 1997, tandis que la caisse de stabilisation fût remplacée par un EPIC, l'IVAMA en 1993.

1. Introduction

Cette étude a comme objectifs l'évaluation de l'impact de l'ajustement structurel sur la performance du secteur agricole, l'analyse de la compétitivité du secteur, et l'identification des contraintes qui s'opposent à la pleine réalisation des effets attendus. L'étude est basée sur les récents résultats du secteur agricole et sur les enquêtes effectuées, portant sur l'avantage comparatif à la substitution aux importations et à l'exportation des principales cultures malgaches — riz, vanille, café, coton, sucre, le blé —, dans le processus de production, de transformation ou de commercialisation. L'étude met particulièrement l'accent sur la nouvelle définition du rôle de l'Etat dans les normes requises par les nouvelles politiques sectorielles d'ajustement structurel.

La première partie de l'étude décrit le contexte global des résultats obtenus depuis 1990 en ce qui concerne la production et les exportations, en soulignant l'impact des réformes sur les incitations de prix. La deuxième partie analyse les contraintes dans le secteur agricole liées aux interventions, qui ont des conséquences sur la réalisation des effets d'entraînements des politiques d'incitations de prix. La dernière partie résume les recommandations.

2. L'ajustement structurel

2. Reformes économiques

Au milieu des années 1980, le secteur agricole malgache a subi une série de réformes structurelles afin de rétablir la croissance de ce secteur. Ainsi, Madagascar a adopté depuis 1984 plusieurs mesures d'ajustement structurel, en faisant une place particulière à l'agriculture compte tenu de l'importance de ce secteur dans l'économie du pays. A cet égard, afin de modifier les prix relatifs des biens échangeables et, par la suite, de relancer la croissance agricole, les autorités ont libéralisé les échanges² intérieurs et extérieurs, et ont procédé à la suppression des principales distorsions économiques héritées d'une politique agricole interventionniste de l'Etat,

² Enlever toute intervention étatique sur la circulation des biens.

C. Dévaluations, change flottant, et libéralisation des échanges

La surévaluation du taux de change réel a été l'un des facteurs ayant pénalisé l'agriculture. Des mesures portant sur le taux de change furent adoptées afin de compléter les réformes d'ajustement structurel. Les ajustements de taux commencèrent en 1982, atteignant une dépréciation de 55 pour-cent en 1987, et furent complétés en 1988 par la libéralisation du commerce extérieur et intérieur. Enfin, en 1994, les autorités malgaches adoptèrent un système de change flottant, afin d'accompagner le paquet de mesures initié depuis 1982.

1. Evaluation de la performance de l'agriculture

A. Production agricole

Durant ces cinq dernières années, les mesures d'ajustement structurel ont eu des effets variables sur la production agricole. Pour le secteur des cultures, la production agricole a réagi positivement aux réformes, bien que cette réaction demeure modeste et contrastée. Dans les sous secteurs où les mesures ont été achevées tôt et rapidement — cultures vivrières et exportations non traditionnelles —, l'offre a répondu positivement³, contrairement à d'autres sous-secteurs où la mise en oeuvre des réformes a été séquentielle et fragmentaire — cultures d'exportation —, soulignant l'importance de la séquence et la cohérence des réformes. Les régions productrices de cultures vivrières étant concentrées sur les hautes terres, ces résultats montrent le rôle important que joue l'infrastructure de transport, de communication et d'information — figure 1.

En ce qui concerne les cultures industrielles, les mesures d'ajustement structurel n'ont pas produit les effets escomptés, notamment à cause de l'insuffisance de la libéralisation et de la prépondérance des entreprises publiques. La production de coton graine est tombée de 41 000 tonnes en 1986

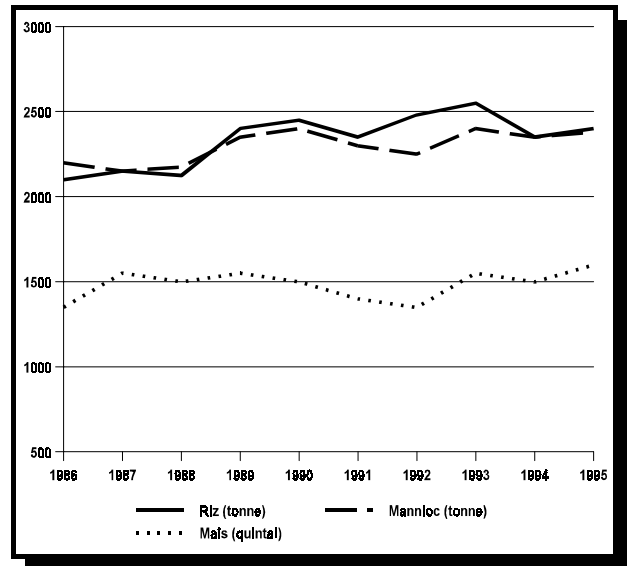


Figure 1 : Evolution de la production des cultures vivrières

à 25 000 tonnes en 1996 — résultat d'une baisse importante des superficies cultivées de 42 800 ha à 20.000 ha ces dix dernières années —, essentiellement à cause des effets néfastes des prix administrés sur les

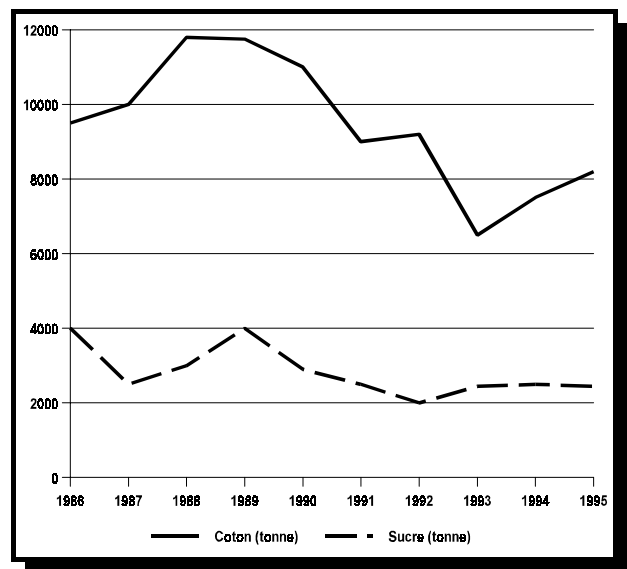


Figure 1 : Evolution de la production des cultures industrielles

grands producteurs qui ont abandonné, pour la plupart, la culture de coton. La production de fibre est ainsi passée à 9 340 tonnes, alors que la capacité de transformation est de 15 000 tonnes. En ce qui concerne le sucre, la production nationale accuse depuis quelques années un déficit, dû principalement à une mauvaise gestion des firmes. De ce fait, les importations ont triplé durant ces cinq dernières années. Si la production nationale était de 110 000 tonnes à la fin des années 80, vers le milieu des années 90, elle était à peine de 90 000 tonnes.

³ Pour la production commercialisée de manioc :

$$Y_t = 0,49Y_{t-1} + 0,075Pman_{t-1} + 0,036Priz_t + 3,15$$

(2,72) (2,56) (1,3) (3,04)

avec $R^2 = 0,98$ et $RBAR^2 = 0,978$; $D-W = 1,81$. Les chiffres entre parenthèses sont les t de Student ; Y_t = production commercialisée de l'année t ; $Pman_t$ = prix réel au producteur de manioc de l'année t ; $Priz_t$ = le prix du riz au consommateur de l'année t .

Pour la production commercialisée de riz :

$$Y_t = 0,29Y_{t-1} + 0,088Ppad_t + 0,055liber + 5,28$$

(1,85) (2,16) (2,21) (4,52)

avec $R^2 = 0,90$ et $RBAR^2 = 0,88$; $D-W = 2,12$. A cet égard, $Ppad_t$ = prix réel au producteur de paddy de l'année t et $liber$ = variable muette marquant la libéralisation de commercialisation de la filière riz.

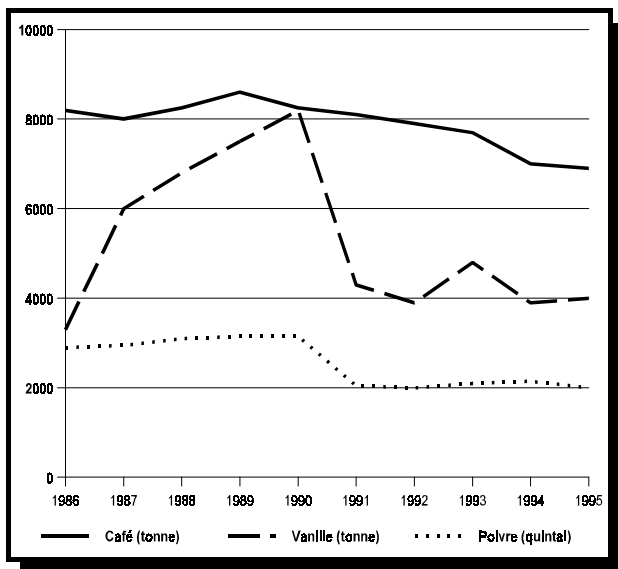


Figure 3 : Evolution de la production des cultures d'exportation

Madagascar a cependant, toujours rempli ses quotas d'exportation vers les Etats unis et l'Union Européenne bien que les exportations totales de sucre aient chuté, passant de 38 974 tonnes à 22 000 tonnes au cours des cinq dernières années — figure 2.

Au niveau des cultures d'exportation, la production de l'ensemble de ce sous-secteur a connu une baisse de 20 pour-cent au cours de ces cinq dernières années — figure 3. Cette chute a été surtout flagrante pour le café et la vanille — -25 pour-cent —, tandis que les productions de girofle et de poivre ont stagné⁴. Cette baisse de la production provient de la faible répercussion de l'amélioration des prix à la frontière sur les prix réels au producteur — café, vanille, poivre — liée à la confiscation des bénéfices

⁴ Pour la production commercialisée de café :

$$Y_t = 0,17 * P_{caf_t} + (-0,29)clim + (-0,13) * rel_{caf_t} + 11,76$$

(3,16) (3,01) (2,89) (3,16)

$R^2 = 0,75$ et $RBAR^2 = 0,58$; $D-W = 1,68$, avec P_{caf_t} = prix au producteur réel de café de l'année t , $clim$ = variable muette traduisant le facteur climatique et rel_{caf_t} = ratio prix du café sur le prix du riz au consommateur.

Pour la production commercialisée de vanille :

$$Y_t = (-0,68) * Y_{(t-1)} + 1,2 * P_{van_{(t-1)}} + (-1,04) * Priz_t + 9,53$$

(2,96) (2,29) (2,45) (2,79)

$R^2 = 0,68$ et $RBAR^2 = 0,56$; $D-W = 1,93$, avec P_{van_t} = prix réel au producteur de vanille de l'année t , $Priz_t$ = prix du riz au consommateur de l'année t .

Pour la production commercialisée de poivre :

$$Y_t = 0,35 * Y_{(t-1)} + 0,16 * P_{poi_{(t-1)}} + 0,41 * liber + (-0,72) * conj$$

(2,38) (2,98) (3,79) (5,79)

$R^2 = 0,94$ et $RBAR^2 = 0,86$; $D-W = 2,93$, avec P_{poi_t} = prix réel au producteur de poivre de l'année t , $liber$ = variable muette traduisant la suppression de la taxation sur les exportations de poivre et $Conj$ = variable muette maîtrisant les années de forte baisse du cours international de poivre

des réformes par les intermédiaires. Dans ce contexte, la structure non concurrentielle de la commercialisation et de l'enclavement des régions productrices ont joué un rôle majeur. Enfin, l'importante hausse des prix relatifs du riz au consommateur ces dernières années, par rapport à l'évolution des prix réels au producteur des cultures d'exportation, a incité les producteurs à se tourner vers la culture de paddy.

Examinons à présent la pêche et l'élevage. La pêche, essentiellement composée de la pêche maritime et fournissant en moyenne 47 pour-cent de la production totale, a progressé de 3 pour-cent par an en moyenne entre 1991 et 1995. Elle représente l'essentiel de la croissance du secteur agricole. Cette performance est due à la forte croissance de la production industrielle pour l'exportation et de la production artisanale — 16 et 17 pour-cent, respectivement —, et de l'arrêt du déclin de la pêche continentale, dont la production reste néanmoins en dessous de celle des années 80, à cause de la surexploitation des ressources. Le secteur a bénéficié, de l'ouverture et de l'apport du savoir-faire étranger et des technologies modernes, tandis que la libéralisation du commerce intérieur a facilité l'approvisionnement des régions consommatrices et la consommation de poisson, au détriment de la viande, dont les prix ont augmenté ces dernières années.

Dans le secteur de l'élevage, les réformes sont en cours. A cause du manque de données, il est difficile d'évaluer la production additionnelle de viande. Cependant, d'ores et déjà, on peut dire que dans le cadre du développement de la production laitière et de la viande, l'amélioration génétique a eu un impact conséquent avec 44 00 saillies supplémentaires pour l'année 96. On estime actuellement la production additionnelle de lait à 2 860 000 litres avec une production totale de 40 400 tonnes.

B. Exportations agricoles

Les réformes d'ajustement structurel dans l'ensemble ont eu un impact positif sur les exportations du secteur agricole. Le phénomène marquant est la croissance soutenue des exportations non traditionnelles, principalement les ressources halieutiques. Ainsi, ces exportations non traditionnelles, dominées par les produits halieutiques, sont passées de 15 à 20 pour-cent des exportations agricoles au début des années 1980 à 41,7 pour-cent en 1995, modifiant ainsi le paysage traditionnel.

Les exportations de crevettes ont augmenté de 45 pour-cent en valeur et de 20 pour-cent en volume après le flottement. Depuis 1984, elles ont pratiquement doublé en volume et ont connu une

hausse de 56 pour-cent depuis 1990, tandis que les exportations de viande en volume et en valeur ont pratiquement doublé après le flottement. D'autres produits, comme les huiles essentielles et les produits horticoles et biologiques, commencent à prendre de l'essor, mais ne représentent pas encore une source importante de devises.

La performance des exportations agricoles totales reste cependant encore tributaire de la performance des exportations traditionnelles. La chute des prix internationaux ces dernières années — vanille et girofle —, la faible performance des exportations industrielles — sucre et coton — ont affecté les exportations agricoles. D'autre part, les conséquences néfastes de la politique interventionniste dans le passé, occasionnant une désorganisation des filières d'exportation traditionnelles sont loin d'être éradiquées, malgré les efforts accomplis dans la conduite de la politique sectorielle ces dernières années. Les exportations de café ont doublé en valeur, grâce notamment à l'amélioration des cours d'exportation. Par contre, le volume exporté a baissé de 57 pour-cent entre 1989 et 1995. La qualité du café malgache, principalement constitué de Robusta pénalise un éventuel essor en volume. Les années fastes sont souvent dues aux problèmes rencontrés par les principaux pays producteurs d'Arabica. Il en est de même pour le poivre. Le rôle mineur joué par Madagascar sur les marchés mondiaux ne permet pas de tabler sur une expansion continue du volume exporté. Le volume de coton exporté a baissé de 26 pour-cent entre 1989 et 1995, bien que le cours international ait augmenté de 61 pour-cent durant cette période, et ce malgré la baisse de la demande interne avec la fermeture de la SOTEMA. En revanche, les volumes exportés de girofle et de sucre ont augmenté, respectivement, de 50 et de 97 pour-cent en 1994. Enfin, la vanille, reste un produit stratégique pour Madagascar, compte tenu de sa place sur les marchés mondiaux, bien qu'elle ne soit actuellement que la troisième source de devises après avoir longtemps dominé les exportations agricoles. Les exportations en valeur ont baissé de 36 pour-cent entre 1990 et 1995. La chute continue du cours international — -30 pour-cent en l'espace de cinq ans — et les effets pervers du régime de taxation exercé sur la filière de la vanille — baisse de la qualité, appauvrissement des producteurs et vieillissement des plantations, fraude et exportations illicites — ont sinistré le sous-secteur de la vanille. L'avenir est dans la multiplication et la diversification des produits bien que les produits traditionnels continuent à jouer un rôle majeur au niveau des exportations agricoles à Madagascar — figure 4..

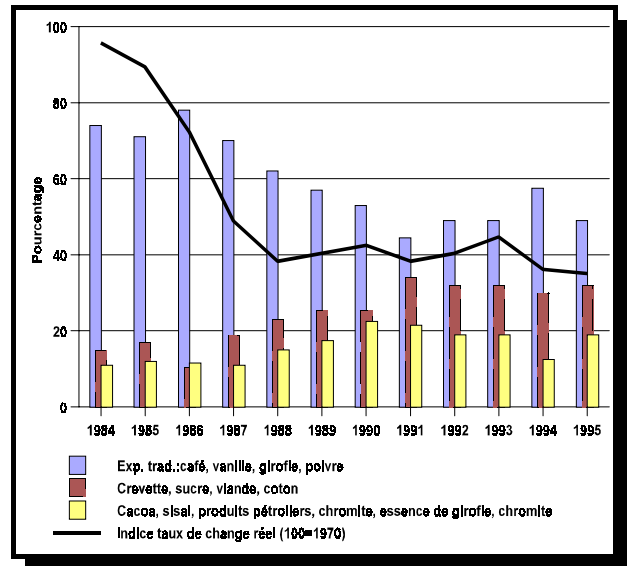


Figure 4 : Profil des exportations en valeur

C. Modification de la structure des prix et des incitations

Les effets attendus des dévaluations, du flottement, de la libéralisation des prix internes et externes, et de la suppression des taxes à l'exportation, sont les améliorations des rentabilités pour les producteurs et les exportateurs. Pour évaluer ces résultats sur la rentabilité marginale, la notion de termes de l'échange ou prix réels à la ferme et à la frontière sera utilisée⁵.

Pour le secteur vivrier, la libéralisation de la commercialisation a largement amélioré la structure des prix des cultures vivrières, c'est-à-dire le riz et les autres produits agricoles entrant en concurrence avec les importations — blé, orge, et produits laitiers. Pour le riz, les termes de l'échange à la ferme ont évolué favorablement en termes réels, et les prix sont actuellement à parité avec ceux de l'importation. Les prix réels aux producteurs ont augmenté de 47 pour-cent sur les cinq dernières années — figure 5.

Les autres cultures vivrières ont également bénéficié de la libéralisation des circuits de commercialisation. Les prix réels à la ferme des autres cultures vivrières ont évolué favorablement — le prix

⁵ Les termes de l'échange à la frontière ou à la ferme représentent le ratio des prix agricoles relevés à la frontière ou à la ferme à l'indice des prix des produits non alimentaires. Ils mesurent les incitations de production au niveau des paysans (la ferme) et au niveau des exportateurs (à la frontière), abstraction faite des frais de commercialisation (marge à l'exportation). Une évolution dégressive des termes de l'échange à la ferme par rapport au terme de l'échange à la frontière suppose que les producteurs ne reçoivent pas les prix d'exportation et qu'il y a une distorsion liée à l'existence d'une taxation ou à un manque de concurrence sur le marché intérieur qui pénalisent les producteurs.

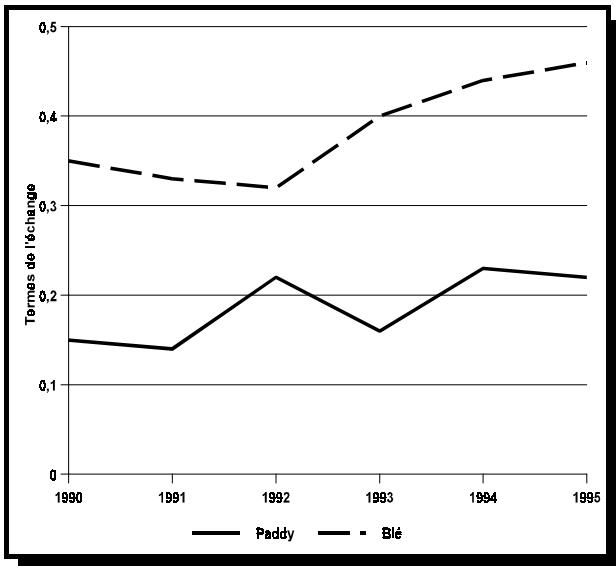


Figure 5 : Evolution des termes de l'échange à la ferme pour le paddy et le blé

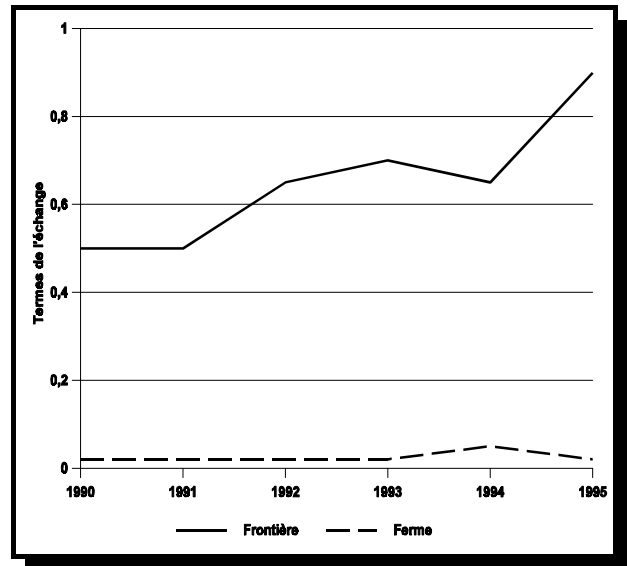


Figure 7 : Evolution des termes de l'échange du sucre

réel du manioc a progressé de 66 pour-cent ces cinq dernières années — et l'évolution a été particulièrement importante à partir de 1994. Cette évolution du prix réel à la ferme s'explique également par un changement des habitudes de consommation, se traduisant par une hausse de la consommation des autres cultures et une baisse de la demande de riz, dont les prix ont fortement augmenté par rapport aux cultures de substitution telles que le manioc, le maïs et la patate douce. Cependant, ce phénomène garde une proportion moyenne à cause de l'habitude de consommation bien ancrée — figure 6.

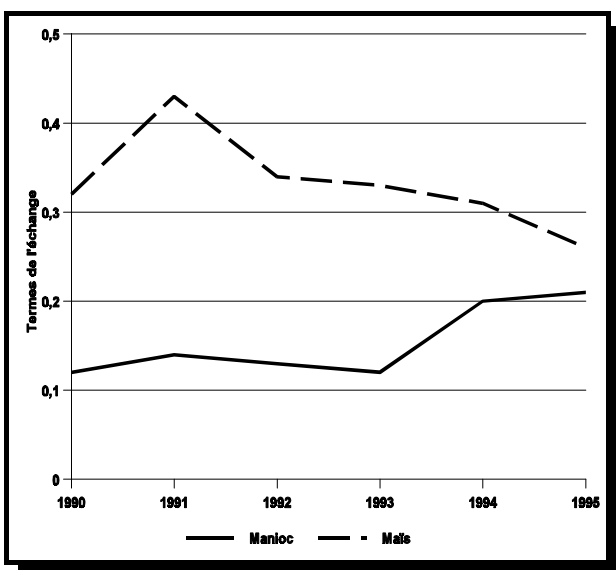


Figure 6 : Evolution des termes de l'échange à la ferme pour le maïs et le manioc

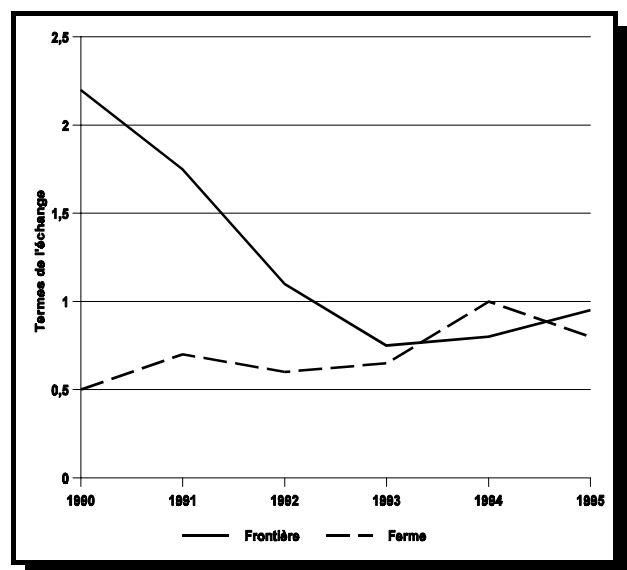


Figure 8 : Evolution des termes de l'échange du girofle

En ce qui concerne les produits industriels, les termes de l'échange à la frontière ont bénéficié d'une évolution favorable des prix mondiaux et de

En ce qui concerne les produits traditionnels d'exportation, les prix réels à la ferme — vanille et

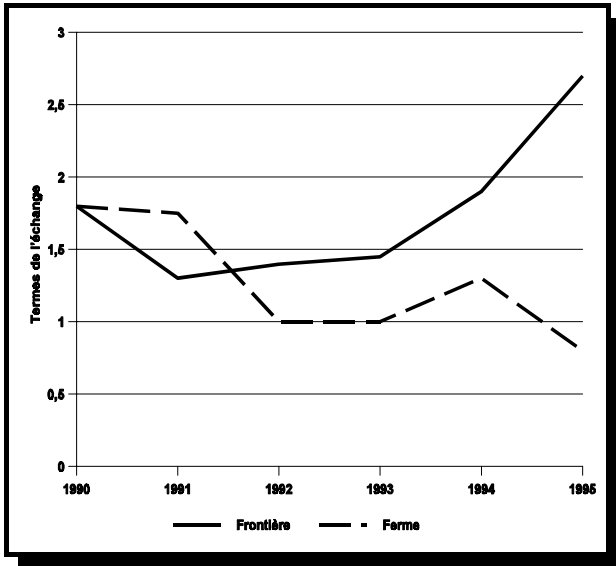


Figure 9 : Evolution des termes de l'échange du poivre

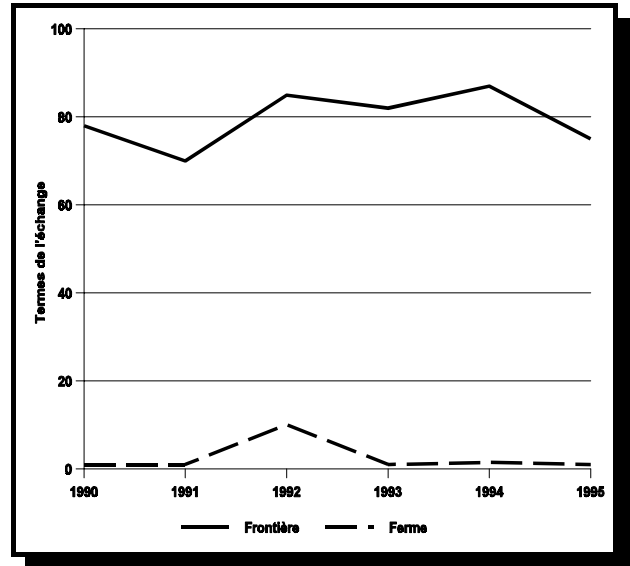


Figure 11 : Evolution des termes de l'échange de la vanille

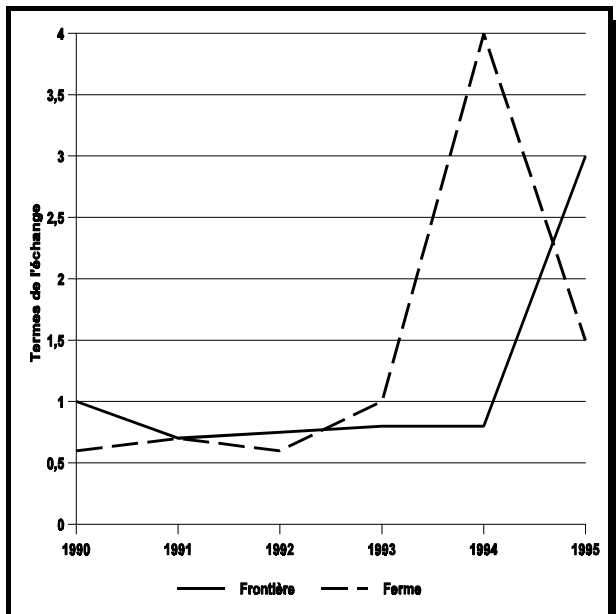


Figure 10 : Evolution des termes de l'échange du café

poivre — ont en général chuté, notamment à cause de l'insuffisance de la libéralisation — vanille — et de la structure non concurrentielle de la commercialisation, contrairement aux prix réels à la frontière. Cependant, l'évolution des prix réels à la ferme du café et du girofle, qui ont bénéficié des mesures d'ajustement, montre qu'un retour vers la rationalisation des prix quand la concurrence existe, est possible à travers l'élimination des distorsions — taxes, monopole public de commercialisation — figures 8 à 11.

La baisse des prix réels au producteur des cultures d'exportation mérite d'attirer l'attention. Elle relève en effet d'un effet négatif paradoxal de la dévaluation sur les prix réels payés au producteur

agricole qui apparaît lorsque l'effet négatif de la dépréciation nominale l'emporte sur l'effet positif de la dépréciation réelle. En effet, l'effet négatif sur la dépréciation nominale tend à accroître l'écart entre le prix réalisé à l'exportation et le prix garanti au producteur.

Durant la période où les exportations agricoles étaient taxées, l'Etat s'est servi de l'augmentation de la dépréciation nominale des exportations pour alimenter son budget, soit à travers une fiscalité progressive, soit à travers les caisses de stabilisation — jouant ainsi sur l'illusion monétaire après les dévaluations. Après la suppression de la taxe à l'exportation — sauf pour la vanille — et la libéralisation de la commercialisation, et bien qu'en principe la dépréciation réelle de la monnaie tende à faire baisser les prix relatifs des biens domestiques, notamment le transport et la commercialisation, la dépréciation nominale incite les intermédiaires à accroître leurs marges. Ce phénomène a été accentué par les structures de commercialisation peu concurrentielles. Ainsi, les effets de la dépréciation du change sur les prix réels au producteur ont été souvent ponctuels et de courte durée. En 1995, à part le girofle, dès lors que les opérateurs ont adapté leur comportement au flottement, les prix réels des cultures d'exportation ont chuté, à cause de l'écart entre le prix réalisé à l'exportation et le prix au producteur.

3 Contraintes au développement du secteur agricole

Les mesures d'ajustement structurel ont profondément modifié la structure des prix agricoles, ce qui est un facteur important pour stimuler la

production et les exportations dans un pays à vocation agricole comme Madagascar. A cet égard, actuellement, il semble que la politique macroéconomique ne soit plus une contrainte avec la baisse de l'inflation et la maîtrise des dépenses publiques. Cependant, la réponse de l'offre par rapport au prix a été décevante et il apparaît que la politique de libéralisation et de prix — nécessaire — n'est pas suffisante pour provoquer un retour soutenu vers la croissance. Dans cette analyse, nous faisons l'hypothèse que la demande n'est pas un facteur pénalisant pour le secteur. En effet, d'une part, les aliments de substitution importés sont très rares — sinon inexistantes — et, d'autre part, la demande externe est supposée avoir une élasticité positive aux changements de prix — position de «price taker» de Madagascar sur les marchés internationaux — sauf pour la vanille, l'offre est donc considérée comme l'élément de faiblesse de l'agriculture malgache.

1. Distorsions de prix et monopole de l'Etat

Les résultats obtenus montrent que dans les secteurs où la libéralisation n'a pas eu lieu ou a été partielle, les effets pervers des prix administrés ont été directement répercutés sur les revenus des agriculteurs, entraînant une baisse des superficies cultivées et de la production — coton, sucre. Le secteur industriel est resté en marge des réformes, que ce soit pour la libéralisation des circuits de commercialisation ou le désengagement de l'Etat des activités économiques. Cette situation a le double inconvénient de décourager la production et de pénaliser la compétitivité des produits malgaches.

En premier lieu, les prix au producteur restent fixés par les usines para-publiques qui détiennent le monopole de transformation de ces produits. Ces cinq dernières années, les prix réels à la ferme de la canne à sucre et du coton graine ont stagné ou même régressé, ainsi que les superficies cultivées.

En deuxième lieu, le monopole public a occasionné une mauvaise gestion qui a largement hypothéqué la compétitivité des produits malgaches et, de ce fait, toute tentative de développer les marchés extérieurs et d'investir pour l'amélioration de la compétitivité — voir tableau 1. Ce phénomène a perpétué l'obsolescence du matériel et alourdi les coûts de transformation unitaires. De par leur nature monopolistique, ces produits protégés contribuent à perpétuer ainsi la mauvaise gestion. Les estimations suggèrent que, dès la sortie de l'usine, le sucre malgache perd sa compétitivité, tandis que le coton ne l'est pas à l'exportation. Cette situation non seulement favorise les importations — comme c'est le

cas de la farine et du sucre —, mais également ne permet pas de tabler sur une éventuelle progression des exportations⁶.

Un schéma paradoxal se présente pour le cas du riz. Le secteur ayant été libéralisé, l'Etat a pourtant continué à importer du riz — souvent avec des mesures arbitraires, entretenant un climat d'incertitude de fond et une aversion pour le risque —, ce qui a provoqué un effet d'éviction sur les investissements et le développement d'une filière privée. Les analyses des coefficients de compétitivité suggèrent en fait que le secteur du riz n'est pas du tout protégé — ou négativement protégé — d'où la perpétuation d'un climat d'incertitude.

Si les signaux du marché atteignent difficilement les producteurs — rendant pratiquement inexistant les bénéfices attendus des réformes —, il n'en demeure pas moins que, dans certains cas positifs, les producteurs sont souvent dans l'impossibilité de répondre de manière optimale à ces réformes, compte tenu de l'absence d'une politique sectorielle claire.

⁶ Ces développements appellent quelques rappels conceptuels.

Premièrement, le coefficient en ressources domestiques (DRC) représente la valeur des ressources locales en prix de référence et déduites pour gagner ou épargner une unité de devises. Cet indicateur indique la compétitivité du produit étudié à chaque étape de la production et de la commercialisation : au niveau de la ferme, à la sortie de l'usine après transformation finale du produit intermédiaire, sur le marché local et à l'exportation. Ainsi au niveau de la ferme, cette amélioration dépend principalement d'une augmentation du rendement, tandis qu'à la sortie usine, elle dépendrait surtout d'une baisse du coût de la production unitaire du produit final. Enfin, dans le processus de commercialisation, un gain en termes de compétitivité passerait par une baisse des marges commerciales ou du coût unitaire de transport intérieur sur le plan de la substitution aux importations et extérieur sur le plan des exportations.

Le DRC est inférieur à l'unité lorsque la valeur des ressources locales dans la production d'une unité de produit est inférieure à la valeur ajoutée épargnée — si on produit localement au lieu d'importer — ou gagnée — si on exporte — dans l'activité. Ceci indique que le pays a un avantage comparatif dans l'activité en question et que sa production doit être davantage encouragée.

Un DRC supérieur à l'unité indique la valeur économique des ressources nationales utilisées dans l'activité supérieure au montant des devises gagnées ou épargnées et que cette ressource pourrait être utilisée ailleurs.

Deuxièmement, le coefficient de protection nominale (CPN) permet de mesurer les effets des mesures de protection sur les prix d'un bien produit localement. Il est défini comme étant le rapport entre le prix local et le prix de référence — prix international sans interventions de l'Etat —, exprimées en monnaies locales au même point de consommation.

Un CPN supérieur à l'unité indique que la consommation de biens produits localement est encouragée vis à vis des importations.

Un CPN inférieur à l'unité indique que la consommation de biens importés est encouragée vis à vis d'une production locale.

Tableau 1 : Coefficients de ressources domestiques à Madagascar

Paramètre	DRC				CPN
	ex-ferme	ex-usine	marché de gros	exportations	
Production de riz irrigué					
Marovoay (Côte Ouest)					
Grand périmètre, Vary Jeby					
Technologie traditionnelle	0.43	0.57	0.60	0.90	0.89
Technologie améliorée	0.22	0.37	0.40	0.69	0.90
Manakara (Côte Est)					
Petit périmètre					
Technologie traditionnelle	0.55	0.61	0.62	1.07	0.57
Technologie améliorée	0.55	0.61	0.62	1.11	0.57
Lac Alaotra (Haute Terre)					
Grand périmètre					
Technologie traditionnelle	0.62	0.72	0.88	1.47	0.9
Riz de luxe	0.39	0.51	0.69	1.38	1.38
Antsirabe (Haute Terre)					
Technique améliorée	0.51	0.58	0.64	1.13	0.51
Culture d'exportation					
Café Robusta (Sambava)	0.09	0.13	0.13	0.75	0.34
Vanille (Sambava)					0.43
Culture industrielle					
Sucre roux Ambilobe	0.24	0.95	1.11	2.80	1.21
Coton Mahajanga		0.79		1.20	0.9
Blé irrigué petit périmètre	0.96	1.10	1.20	1.94	1.56

Source : Banque mondiale.

2. Le handicap des infrastructures routières

Les signaux du marché atteignent difficilement les producteurs, empêchant une réponse plus importante de l'offre ou, dans certains cas, la rendant pratiquement inexistante. Si l'effet d'éviction exercé par les interventions étatiques a été mentionné, il n'en demeure pas moins que des blocages structurels biaisent totalement les effets attendus des réformes de la politique de prix. Les problèmes d'infrastructures rurales sont les handicaps majeurs évoqués — enclavement des régions excédentaires, difficulté d'approvisionnement en intrants, désaffectation des marchés ruraux, empêchant les paysans d'opérer directement en tant que commerçants —, que ce soit le mauvais état ou l'inexistence de marchés et de routes praticables pour l'évacuation des produits. Ils entraînent une augmentation importante des coûts de transport, ce qui amenuise la compétitivité des produits et augmente les marges commerciales des intermédiaires —, notamment pour les cultures d'exportation —, d'autant plus que les structures de commercialisation sont peu concurrentielles. Ceci se traduit par l'existence d'un quasi-monopole d'un petit groupe d'exportateurs et de collecteurs, qui affaiblit le pouvoir de négociation des producteurs.

D'autre part, cette défection au niveau de l'infrastructure routière a pour conséquence majeure l'accentuation de la faible intégration des marchés

régionaux et l'ample variation spatiale des prix. En effet, les prix évoluent de façon indépendante d'une région à l'autre. Les coefficients de corrélation ne sont pas significatifs, car les agents ne peuvent pas effectuer un arbitrage inter-régional basé sur le différentiel de prix, à cause de l'autarcie des marchés. De ce fait, ces derniers sont inefficaces et segmentés — figure 12.

Un des principaux problèmes, hypothéquant la réfection et la réhabilitation des routes et des pistes rurales, est l'insuffisance des financements et de la mobilisation de ressources internes, notamment pour la maintenance des pistes rurales, compte tenu de l'ampleur du besoin. Seulement un peu plus de 10 pour-cent des pistes rurales sont jugés praticables et, en 1993, on estimait à 900 km par an le rythme d'avancement des travaux, ces derniers devant porter sur 20 000 km du réseau⁷. Outre les problèmes de financement, le cadre institutionnel pour l'entretien du système routier n'est pas clair. Le Code routier, qui classe les différents types de routes et définit les responsabilités des intervenants aux niveaux central et régional pour chaque type de routes et pistes, doit être remanié pour tenir compte des nouvelles dispositions de la décentralisation. Le financement — taxation, etc. — et les critères d'affectation des

⁷ Le coût de réhabilitation d'un km de piste serait de l'ordre de 40-60 millions FMG, allant jusqu'à plusieurs fois ce montant pour les routes goudronnées.

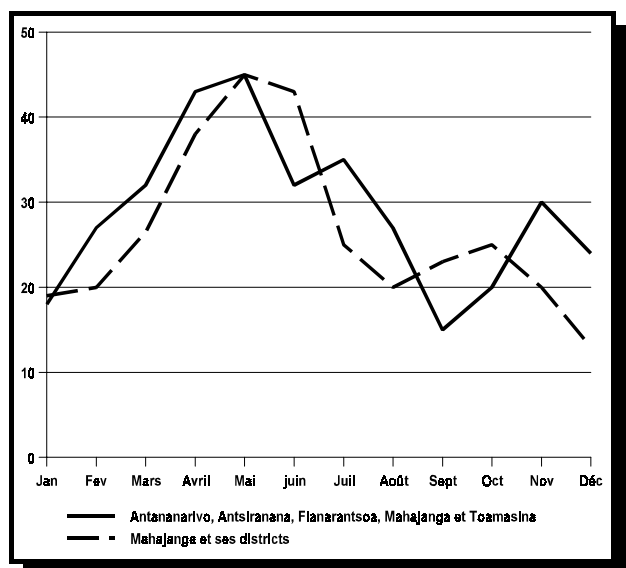


Figure 12 : Coefficients de variation des prix du paddy — 1993-95

ressources à tous les niveaux doivent être établis. Les rôles respectifs de l'Etat et du secteur privé doivent être clairs.

3. L'absence d'un cadre adapté pour le secteur privé

Il s'agit principalement des facteurs qui freinent un investissement plus important du secteur privé dans le secteur agricole et l'intensification dans le milieu agricole.

A. Crédit rural

Au début des années 1990, seulement 1,5 pour-cent des petits producteurs ont bénéficié des financements bancaires, tandis que 5 pour-cent seulement de l'ensemble des prêts étaient destinés au secteur rural. La faible rentabilité et les risques associés au recouvrement des crédits ont freiné le développement du crédit aux petits producteurs. D'autre part, il y a eu une concentration des crédits sur les grandes sociétés d'Etat et les grandes entreprises privées. La difficulté d'accès aux crédits bancaires obligeait les petits producteurs à se cantonner à la culture d'autosubsistance, à la diversification des cultures sur des petits périmètres, et à l'utilisation de petits outillages, sans procéder à l'intensification des cultures. La faiblesse du système de financement du monde rural constitue un des blocages à l'amélioration de la productivité agricole — aménagement des parcelles, préparation du sol, achats d'engrais, de pesticides, d'insecticides, renouvellement des matériels —, à la préparation des campagnes de commercialisation et, par ce biais, à l'élévation du revenu des producteurs. Bien que cette situation soit également liée aux habitudes, la faible

utilisation d'intrants et d'engrais trouve son origine dans l'insuffisance du financement du milieu agricole.

L'opération pilote des mutuelles d'épargne et de crédit (MEC), soutenu par la Banque mondiale et d'autres partenaires financiers, a donné des résultats probants sur l'amélioration du niveau de vie des membres. Le projet, qui comporte maintenant 148 MEC, a réussi à introduire auprès de la classe la plus démunie la notion d'épargne préalable comme un des éléments essentiels pour assurer la pérennité de la mutuelle. Mais, il est encore trop tôt pour se prononcer sur l'avenir. D'autre part, le nombre de sociétaires est actuellement autour de 15 000 — 30 pour-cent des femmes —, soit un pour-cent seulement des 1 500 000 familles qui peuvent être concernées dans le pays. En outre, l'épargne moyenne mobilisée est de 46 000 FMG, et le crédit moyen de 33 000 FMG. Le cadre juridique et institutionnel pour un système de mutuelles d'épargne et de crédit est en train d'être élaboré. Cependant, le processus de mobilisation de la population rurale et la constitution des MEC est lent et coûteux — frais d'encadrement —, et le suivi des MEC doit s'étaler sur plusieurs années.

B. Sécurité foncière

La sécurité foncière est peu répandue à Madagascar, alors qu'elle est un élément important de la transition vers l'économie de marché. Ce phénomène constitue un blocage important pour le secteur agricole. Les statistiques montrent que près de 90 pour-cent des superficies sous cultures sont exploitées directement par leurs propriétaires, et les transactions commerciales sur les rizières sont estimées à 17 pour-cent⁸. Environ 80 pour-cent des terres cultivables restent disponibles à la vente à l'échelle rurale. Du point de vue de la productivité, l'allocation optimale de la terre nécessite que des droits réels sur les terrains cédés puissent être appliqués, car cela permettra d'encourager les investissements dans une perspective de rentabilité à long terme et de sécuriser les mutations des transactions commerciales. Le manque de sécurité foncière est un handicap pour l'investissement à long terme, puisqu'elle est également un frein à l'accès au crédit bancaire. En effet, dans le milieu rural, les banques ne disposent d'aucune garantie de recouvrement.

Une autre problématique engendrée par l'insécurité foncière a trait à l'insuffisance du revenu fiscal issu de l'imposition foncière. Ainsi, seulement 10 pour-cent du territoire national — équivalant à

⁸ Ministère de l'agriculture et du développement rural[1996].

50000 km² — sont immatriculés, et seulement 0,5 pour-cent du territoire sont imposés — équivalant à 293 000 ha⁹. Cette situation est un signe manifeste de la faiblesse de la couverture fiscale. Dans la mesure où les matières imposables ne sont pas recensées annuellement, il en résulte une perte de revenu pour l'Etat en frais et taxes qui devraient être rattachés à toutes mutations de propriété. Les terrains soumis à l'impôt ont généré 3 121 369.774 FMG sur 1 825 945 taxations, soit en moyenne 1710 FMG d'impôt foncier par contribuable, ce qui souligne la faiblesse du taux de recouvrement¹⁰.

Bien qu'important, le problème de la sécurité foncière reste toujours un obstacle. En effet, le programme ODOC, lié aux procédures collectives qui consistent en l'apurement foncier du territoire, reste ignoré du PIP — < 0,5 pour-cent. Ainsi, la Direction des domaines a une capacité cadastrale de 10 000 ha par an, alors que le nombre de dossiers qui sont en instance est de 200 000 ha. Pour ces dossiers seulement, il faudra attendre 20 ans pour que la Direction des domaines puisse les traiter.

C. *Absence de dynamique des organisations paysannes*

Le désengagement de l'Etat dans toutes les activités de production et de commercialisation, ainsi que dans la gestion des infrastructures physiques, implique que le secteur privé soit en mesure de répondre aux besoins en matière de prestation de service dans le milieu rural, mais également d'assurer l'entretien et la pérennisation des investissements de réhabilitation. Si dans le cadre de ces premières activités, la faiblesse du secteur privé est surtout imputable à l'effet d'éviction exercé par les interventions étatiques et l'inexistence d'un cadre légal approprié, il existe en matière de gestion de l'espace rural une incertitude qui entoure la capacité de réponse au niveau de la gestion et de la technicité. Le contexte actuel dans le milieu rural implique que le désengagement de l'Etat se fasse progressivement, et que les groupements communautaires et les associations des paysans bénéficient encore d'un soutien technique d'encadrement, qui faciliterait la période de transition dont l'échéance ne sera atteinte que lorsque le milieu paysan aura une capacité réelle et une structure adéquate d'autonomie.

4. **L'accès limité au progrès technique**

⁹ Ou 1,35 ha par famille de 5 personnes, rapporté au nombre de 85 pour-cent (population rurale) sur les 12 000 000 d'âmes.

¹⁰ Ministère de l'agriculture et du développement rural [1996].

A. *Approvisionnement en intrants agricoles*

Le désengagement partiel de l'Etat de la fourniture d'intrants — en principe privatisée —, exerce un effet d'éviction sur le secteur privé. Les sociétés d'Etat distribuent encore des engrais, pesticides et insecticides, bénéficiant d'une remise au niveau de la taxation à l'importation des produits, tandis que la distribution des dons se fait par des organismes sur allocation des pouvoirs publics. L'approvisionnement d'intrants demeure cependant insuffisant, aussi bien en quantité qu'en qualité, et la distribution actuelle ne couvre pas toutes les régions productrices. Les prix pratiqués diffèrent peu des prix du marché, mais les écarts sont suffisants pour créer un climat d'incertitude dans le secteur privé, désireux d'investir dans ce domaine. Ainsi, peu de producteurs ont accès aux intrants, le taux d'utilisation d'engrais à Madagascar étant très faible par rapport à d'autres pays.

L'absence de politique d'intrants concourt à ignorer le problème fondamental de l'épuisement des sols malgaches, résultat d'une exploitation minière des sols par l'agriculture pendant des décennies. Le système actuel de production, basé sur un apport d'engrais minéraux très faible, entraîne la chute des rendements et ne permet pas d'obtenir les productivités élevées des pays avancés. Le système de riziculture intégré, à l'origine de rendements élevés sans apport immédiat d'engrais chimiques, n'est pas soutenable à terme. L'apport moyen d'engrais dans les rizières malgaches ne dépasse pas 5 kg/ha, contre 50 kg/ha au Kenya, 145 kg/ha en Indonésie et 445 kg/ha en Chine. De ce fait, les rendements de paddy à Madagascar de 2,0 t/ha se comparent avec ceux de l'Indonésie — 4,3 t/ha — et de la Chine — 5,7 t/ha. Il est donc impératif que l'Etat laisse le secteur privé opérer et développer une filière efficiente et compétitive d'approvisionnement et de distribution d'engrais chimiques. L'augmentation de la productivité et de la croissance agricoles ne peut être réalisée sans des apports importants de ces engrais au niveau national.

L'Etat s'est désengagé des activités de production de semences améliorées, mais le secteur privé n'a pas pris la relève. Il existe donc une pénurie de ces semences sur le marché — sauf dans la région du Lac Alaotra. Pour le riz, les besoins annuels sont estimés à 25 000 tonnes, tandis que la production dépasse à peine 2 000 tonnes par an. Les Centres de multiplication de semences du MinAgri existent toujours et doivent être privatisés, et ce dernier doit résolument jouer son rôle d'appui aux organisations paysannes et au secteur privé pour la multiplication de semences améliorées.

B. Irrigation

Madagascar possède une infrastructure d'irrigation mal exploitée. En effet, 40 pour-cent des surfaces cultivées sont sous irrigation, et 60 pour-cent des terres irriguées sont sous la responsabilité de l'Etat, le reste étant aménagé et entretenu par les agriculteurs. La politique actuelle du secteur irrigué, basée sur l'approche participative pour la prise en charge progressive et durable de la gestion et l'entretien des réseaux par les associations d'usagers de l'eau, est cohérente avec la politique du désengagement de l'Etat.

Les difficultés résultent principalement, d'une part, du désengagement trop brusque de l'administration sans une période transitoire et, d'autre part, de la faiblesse de l'implantation de la politique d'approche participative. Par conséquent, les grands périmètres ont été délaissés, et les producteurs ont eu beaucoup de difficultés à s'organiser en associations d'usagers de l'eau (AUE) pour prendre en charge la gestion de l'eau et les frais d'entretien, compte tenu de la dégradation du revenu dans le monde rural. Le taux de recouvrement des frais d'entretien monétaires auprès des utilisateurs est encore faible, ne dépassant pas 50 pour-cent pour de nombreux périmètres. Mais, le taux est plus élevé pour la participation en travaux manuels. Les investissements pour la réhabilitation sont maintenant ouverts à tout le sous secteur, selon l'approche programme, et les AUE qui feront preuve de participation aux frais de réhabilitation et à la gestion de leurs réseaux recevront en premier l'aide de l'Etat. Les principaux problèmes touchant le secteur sont : (i) lenteur dans la prise en charge de la gestion et entretien des périmètres irrigués par les AUE, due à la faible capacité des agents du génie rural à mobiliser les utilisateurs en associations ; (ii) lenteur dans l'acceptation par les usagers du désengagement de l'Etat¹¹ ; (iii) concentration au niveau central de la responsabilité pour la conduite des études de transfert de gérance, constituant un goulot d'étranglement important et retardant considérablement la poursuite du programme de transfert de gérance ; (iv) concentration sur les petits périmètres des hautes terres. Malgré leur implication depuis le début du programme, ces périmètres continuent à recevoir l'assistance des services du génie rural, tandis que d'autres régions n'ont reçu aucune assistance jusqu'à présent.

C. Vulgarisation agricole

La vulgarisation agricole n'a pas rempli, dans le passé, son rôle d'appui au secteur agricole. Pourtant, elle joue un rôle essentiel dans la diffusion des technologies améliorées, développées par la recherche, et en matière d'appui aux organisations paysannes. Après des décennies décevantes en termes de la vulgarisation agricole, la mise en oeuvre du Programme national de vulgarisation agricole (PNVA) en 1995, qui comporte une étroite collaboration avec la recherche, constitue un nouveau départ pour l'établissement d'un système de vulgarisation agricole. Le PNVA s'attelle à résoudre ses problèmes internes qui affectent ses résultats : (i) présence de personnel non-performant et faiblesse de la gestion du personnel ; (ii) politique de production agricole privilégiant le système d'exploitation «minière» du sol, donc à faibles rendements et productivités ; (iii) concentration des activités sur des régions rizicoles des hautes terres et peu d'intervention dans les régions côtières des cultures d'exportation traditionnelles ; (iv) absence de politiques sectorielles clairement définies, qui a engendré la multiplicité des activités et des services — Etat, ONG, secteur privé — sans cohérence globale ; (v) centralisation des fonctions — gestion des programmes, planification, paiements des agents, prise de décision — qui a abouti à une importante bureaucratie agricole.

5. La faiblesse du programme d'investissements publics pour le secteur agricole

Depuis 1995, le MinAgri a fait beaucoup d'efforts pour assainir et rationaliser son portefeuille. D'une part, ce dernier est graduellement ramené à un petit nombre de programmes nationaux¹² et, d'autre part, la part du secteur agricole dans le PIP a diminué ces dernières années, passant de 30 pour-cent dans les années 80 à 13 pour-cent en 1996. Malgré les efforts fournis quant à l'amélioration de la structure et à l'orientation des dépenses et des mécanismes de financement, la composition des dépenses actuelles nécessite une réorientation au risque de ne pas permettre une croissance rapide du secteur agricole. Le problème est moins lié à l'indisponibilité des moyens qu'à la qualité des dépenses et à l'orientation et à la priorité des investissements par rapport aux blocages identifiés.

Premièrement, la structure actuelle des dépenses publiques dans le secteur agricole ne favorise pas une croissance rapide de l'ensemble du

¹¹ Ceci a été exploité en 1996 par les politiciens à Morondava où les premiers résultats prometteurs de la prise en charge totale d'un grand périmètre par la fédération des AUE ont été anéantis par la démagogie, forçant l'Etat à y retourner.

¹² Le portefeuille a été ramené en 1997 à 36 projets contre près d'une centaine il y a quelques années.

secteur agricole, dans la mesure où la ventilation géographique et sectorielle des ressources du PIP est mal équilibrée et ne permet pas une croissance globale rapide du secteur agricole.

Tout d'abord, en terme d'amélioration de la productivité, la priorité aux investissements est donnée aux régions des hautes terres — près de 70 pour-cent du PIP —, favorisant ainsi les cultures de substitution à l'importation et négligeant les régions et le développement des cultures d'exportation, alors que ces produits sont fortement compétitifs à l'exportation. Seulement un pour-cent du PIP agricole est alloué à la promotion des cultures d'exportation. Or, tandis que la production des cultures vivrières stagne et s'exporte mal, celle des cultures d'exportation a baissé de près de 40 pour-cent ces cinq dernières années, provoquant une baisse de la croissance du secteur agricole.

Ensuite, l'irrigation conserve la part la plus élevée, bien que celle-ci ait diminué au fil des années avec le retrait de l'Etat des grands périmètres irrigués. Cependant, la part allouée à l'irrigation reste prépondérante avec 27 pour-cent du PIP agricole, compte tenu du taux d'effectivité évalué à seulement 11 pour-cent — notamment à cause de la faiblesse de la maintenance des investissements de réhabilitation.

Enfin, il est reconnu que les infrastructures — marchés, routes, communication — et les services ruraux — éducation, santé, technologie, crédit, eau et assainissement — sont des facteurs importants en termes de croissance de la production, et qu'ils ont autant d'influence sur la production et le développement du milieu agricole que les prix ou les éléments institutionnels. Cependant, la part allouée à ces services de base reste mineure, que ce soit dans le PIP agricole ou dans le PIP total. Malgré la faiblesse de la productivité des cultures malgaches, la recherche et la vulgarisation sont dotées de ressources à hauteur de un pour-cent de l'ensemble du PIP, tandis que dans l'architecture globale du PIP, 8 et 15 pour-cent seulement des dépenses, respectivement, sur la santé et l'éducation atteignent les 20 pour-cent les plus pauvres dans les zones rurales. Par ailleurs, l'eau et l'assainissement comptent pour moins de un pour-cent du PIP, et la réhabilitation des pistes rurales seulement pour 3,5 pour-cent des investissements du Ministère des travaux publics. De plus, la part allouée au développement du crédit agricole est évaluée seulement à 1,8 pour-cent.

Deuxièmement, les investissements publics demeurent inefficaces, en partie à cause du mécanisme de transfert et du cadre réglementaire d'exercice qui est flou. Tout d'abord, le système effectif en place reste centralisé aussi bien dans l'adoption des programmes et des projets en cours que dans le transfert des fonds d'investissements. Les taux d'inefficacité des investissements (exemple de

l'irrigation) sont en fait dû à l'insuffisance de suivi, de maintenance et d'évaluation systématique des investissements effectués. Ensuite, la participation des usagers aux investissements, ainsi qu'à la maintenance, reste pour le moment faible. Une évaluation des coûts récurrents reste à faire. Cependant, ce manquement est en partie attribuable à la faiblesse du cadre d'exercice. Les textes régissant les droits de propriété sur les investissements et la récurrence des coûts sont souvent flous. Les instances et les communautés locales sont, d'une part, dépourvues de moyens adéquats pour suppléer à l'insuffisance d'entretien et de maintenance — les bases fiscales des collectivités décentralisées ne sont pas en place et les fonds alloués suffisent à peine pour faire fonctionner les instances locales — et, d'autre part, sont dans l'incapacité technique de pourvoir à ces besoins. Enfin, d'une part, la mobilisation des ressources dans ces collectivités n'existe pas et, d'autre part, l'assiette fiscale paraît trop faible pour la majorité des communes. A l'évidence, une harmonisation du système de transfert et de dépenses se heurte à la disparité des communes.

4. Conclusion

La croissance agricole est le principal facteur contribuant à la croissance économique globale, compte tenu de son importance dans l'économie malgache. Comme préalable incontournable pour la croissance économique, une politique macroéconomique saine et stable doit être maintenue pour soutenir une croissance durable du secteur agricole. Si l'agriculture malgache a toujours fonctionné en dessous de son potentiel réalisable, malgré la mise en place des réformes pour améliorer les incitations de prix, c'est que les réformes hors prix n'ont pas connu le même succès, ni dans leur application ni dans leur adoption. La politique de libéralisation des secteurs, qui restent sous le contrôle de l'Etat, s'impose en tant que une suite logique de la politique d'ajustement. En outre, une orientation des dépenses publiques en établissant les priorités des investissements selon les blocages identifiés et l'amélioration de la qualité des dépenses, apparaît indispensable en ce qui concerne la politique sectorielle. Quelques éléments permettent de fixer les idées quant aux orientations visant à lever les contraintes.

En premier lieu, l'affectation des ressources d'investissements publics. La part relativement élevée allouée au secteur agricole suppose qu'il est possible d'améliorer l'efficacité des investissements publics et que l'Etat puisse mieux dépenser. Dépenser mieux suppose, d'une part, que les rendements attendus des investissements publics soient accrus et, d'autre part,

qu'un certain nombre de changements soient apportés dans la composition des dépenses publiques, dans la manière de dépenser et dans le cadre d'exercice d'intervention de toutes les instances concernées par les investissements publics.

Premièrement, les modifications impliquent pour la réorientation des investissements qu'une part plus importante soit allouée aux services ruraux de base, tels que la recherche et la vulgarisation, le crédit rural, la mise en place de la sécurisation foncière, la promotion des organisations paysannes, qui ont été identifiés comme étant des facteurs indispensables à la lutte contre la pauvreté et le développement agricole. La structure actuelle ne favorise pas une croissance rapide du secteur agricole et, par conséquent, une lutte efficace contre la pauvreté. Cependant, une telle démarche suppose, toutes choses égales par ailleurs, que la modification apportée au sein de la composition du PIP agricole soit soutenue par un rendement accru des investissements pour compenser le changement structurel.

Deuxièmement, dépenser mieux suppose aussi que l'Etat dépense moins, et que les projets soient supportés par la participation accrue des usagers aux coûts récurrents des projets. L'approche participative a le double avantage de donner une certaine pérennité aux investissements et de permettre un retrait progressif de l'Etat des investissements productifs, pour s'orienter vers les investissements de services de base identifiés auparavant. Une étude des dépenses récurrentes des projets doit être entamée, ainsi que leur répartition entre les différents intervenants — ONG, secteur privé et l'Etat — pour une meilleure mobilisation des ressources et afin de définir les priorités.

Troisièmement, il est donc fortement recommandé que les performances de l'Etat soit accrue en terme de suivi et d'évaluation systématique des projets, afin d'éliminer les projets non rentables et coûteux et de nettoyer les portefeuilles des projets à caractère politique, s'il en existe. Il est notamment important que l'étude de la récurrence des coûts soit renforcée afin d'améliorer les recouvrements de l'Etat et l'efficacité des projets. Selon les estimations, la part allouée au support institutionnel est évaluée à 2 pour-cent du PIP agricole, ce qui est peu. Cependant un renforcement des appareils administratifs, qui auront la responsabilité de la planification de la programmation et de la conception des projets, s'avère important. En effet, cela conduirait à améliorer de manière significative l'efficacité et les rendements des investissements.

En second lieu, la décentralisation et le changement institutionnel. La décentralisation est le cadre légal identifié qui permettra d'améliorer la qualité en termes de pérennité des dépenses publiques et, de ce fait, d'améliorer l'efficacité des investis-

sements, compte tenu des problématiques engendrées par le système central qui a prévalu à Madagascar. Elle implique la participation des bénéficiaires à tout investissement et leur responsabilité dans la conception et l'exécution des investissements. Madagascar a commencé à mettre en place le cadre décentralisé et la déconcentration de la fonction publique qui va de pair avec ce nouveau cadre d'exercice.

Cependant le processus reste incomplet et insuffisamment implanté, et doit être renforcé et achevé. Douze directions inter-régionales ont été mises en place, mais elles restent pour le moment partiellement opérationnelles. Le gouvernement doit se doter des moyens de pouvoir le faire. La plus grande responsabilité des communautés prendra un certain temps. Ensuite, la définition d'un cadre légal d'exercice n'est même pas définie au niveau des départements et des régions. En fait, il n'y a même pas de consensus sur le nombre de régions à créer ; la relation entre les agences déconcentrées et les municipalités. Ensuite, le système fiscal dans ces collectivités reste inapproprié, dans la mesure où les moyens à leur disposition restent limités, aussi bien financiers qu'en termes de ressources humaines. D'autre part, les assiettes, souvent floues, sont encore très faibles pour la majorité des collectivités. De ce fait, la décentralisation qui est dépourvue de moyens n'est pas prête d'être effective. Les 6000 US\$ par an alloués aux collectivités décentralisées — en moyenne 2 pour-cent du PIB —, suffisent à peine pour le traitement du personnel et ne permettent pas de développer les assises implantées depuis.

L'approche participative, qui se traduit par la participation des communautés aux investissements en tout genre et la prise en main par ces derniers de leurs propres besoins, est le corollaire de la décentralisation. Elle permettra, d'une part, du point de vue fiscal, de résoudre à moyen ou long terme les problèmes liés à l'insuffisance des fonds d'investissements publics¹³, et, d'autre part d'assurer la durabilité de ces investissements. Ensuite, elle permettra d'opérer un changement plus facile dans l'orientation des dépenses en allouant, toutes choses égales par ailleurs, davantage de moyens en faveur des services cruciaux — vulgarisation, recherche —, dont la part reste très faible.

Références bibliographiques

Banque mondiale 1996. *Madagascar poverty assessment*, Washington, a World Bank report N° 14 044, NIAG.

¹³ Du moins en ce qui concerne la maintenance des infrastructures rurales et les services de base — santé, éducation, approvisionnement en eau potable.

- . 1988. *The theory and practice of agricultural policy*, EDI policy seminar report N°24, Teresa M. Curran.
- . 1989. *How adjustinent programs can help the poor: the expérience of the WorldBank*, Washington, Strategic planning and review department, processed.
- . 1987. «Limits of price policy for agriculture: wich way for the WorldBank?», *Development policy review*, Vol. 5, June, p. 197-215.
- . 1991. *Rapport d'évaluation Madagascar : projet sectoriel élevage*, Rapport N° 9424-MAG.
- . 1991. *Le secteur de la vanille : analyse des problèmes et recommandations*, Washington, Banque mondiale.
- . 1994. *Madagascar: agricultural strategy note*, Rapport N° 10063-MAG.
- Binswanger H. P., McIntire, J. 1987. «Behaviorial and material determinants of production relations in land-abundant tropical agriculture», *Economic development and cultural change*, Vol. 36 N°1, Octobre, pp.73-100.
- Bond, M. 1983. «Agricultural responses to prices in sub-Saharan african countries», *IMF Staff Papers*, Vol.30, N°4, décembre, pp. 703-726.
- Cellule de pilotage projet sectoriel élevage 1997. *Projet sectoriel élevage : situation actuelle et perspectives*, Rapport N°2243 -NIAG, avril.
- van der Hoeven, L.R., van der Kraâij, F. 1995. *L'ajustement structurel et au-delà en Afrique subsaharienne : thèmes de recherche et thèmes politiques*, Paris, Karthala.
- Ministère de l'agriculture et du développement rural 1996. *Revue du métayage et du fermage et de leur implication légale et de leur enregistrement*, Tananarive, Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural.
- Nakajima, C. 1970. «Subsistence and commercial family farm: some theoritical models of subjective equilibrium» dans l'ouvrage publié sous la direction de C.R Wharton: *Subsistence agricultural and economic development*, London, Frank Cass.
- Singh, I., Squire, L. Strauss, J. 1986. *Agricultural households models: extension, applications and policy*, Baltimore, MD., Johns Hopkins University Press.
- Timmer, C.P. 1986. *Getting prices right: the scope and limits of agricultural price policy*, Ithaca, Cornell University Press.