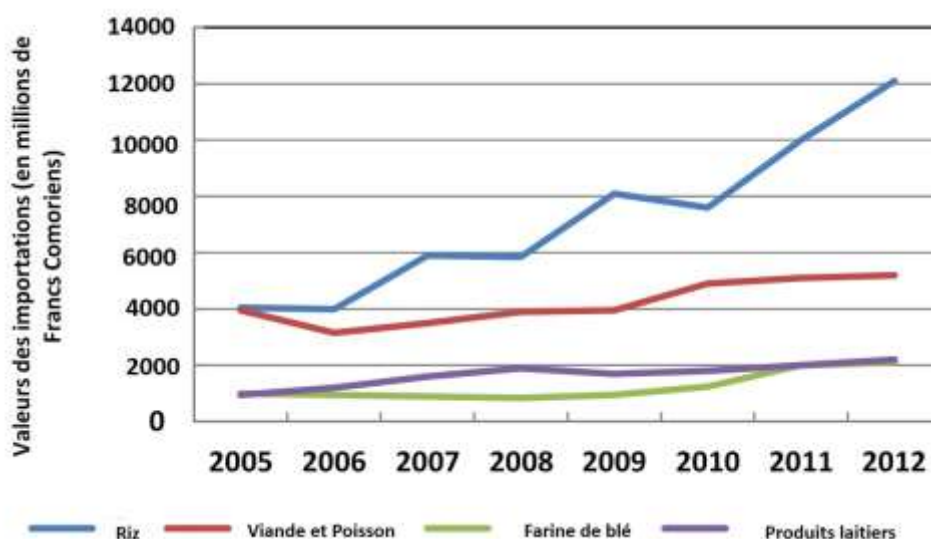


Note de Politique Agricole pour les Comores

1. Contexte: l'Agriculture aux Comores.

L'agriculture est le secteur le plus large dans l'économie des Comores, générant environ 46% du PIB, représentant approximativement 57% des emplois, et générant presque 90% des recettes totales d'exportation. Bien qu'elle reste une importante source de revenus pour une grande partie de la population, l'agriculture a perdu en importance car l'activité économique s'est déplacée vers les zones urbaines en croissance rapide. Bien que la majorité des denrées agricoles de base produites aux Comores soient consommées au niveau national, les importations de produits alimentaires ont progressivement augmenté, alimentées par une croissance rapide des importations de riz (Figure 1). Actuellement, le pays dépend surtout des importations de produits alimentaires, qui représentent plus de 75% du total des besoins de la consommation alimentaire des Comores.

**Figure 1. Tendances des importations de produits alimentaires, 2005 à 2012
(en millions de Francs Comoriens)**



L'agriculture aux Comores reste principalement orientée vers la subsistance. Le gros de la production vient des petites fermes familiales qui produisent plusieurs denrées agricoles alimentaires, surtout destinées à la consommation domestique, dont le maïs, le manioc, les bananes, le taro, les patates douces, et le coco. L'agriculture commerciale est relativement sous-développée et tourne autour de la production des denrées à valeur élevée destinées à l'exportation, à savoir: la vanille, le girofle, et l'ylang-ylang. Les systèmes de production agricole et d'élevage diffèrent selon les trois îles, ce qui reflète les différences des conditions agro-climatiques, de la densité de la population et du degré d'intégration de marché, entre autres facteurs.

Comme les opportunités d'emplois dans d'autres secteurs ne connaissent qu'une croissance lente, le bien-être d'une proportion considérable de la population reste lié à l'agriculture. Le secteur n'a, toutefois, pu absorber qu'une petite fraction de la population qui s'est ajoutée à la main-d'œuvre et le taux national de chômage a augmenté en conséquence. La productivité du secteur agricole est restée constante, avec une valeur-ajoutée par producteur agricole demeurant virtuellement inchangée malgré l'augmentation du nombre d'individus employés dans le secteur. Comme le secteur agricole n'a pas réussi à appuyer la création d'emplois, une pression s'est exercée sur le gouvernement pour créer d'autres opportunités d'emplois dans d'autres secteurs.

Le défi du secteur agricole a pris de plus en plus d'urgence car le pays fait face à de sérieux problèmes de développement rural. Presque la moitié des Comoriens vivent en dessous du seuil de pauvreté de 1,25 USD par jour, et la majorité de ces individus pauvres vivent en milieu rural (WDI 2013). Il n'est pas surprenant de voir que les indicateurs de développement en milieu rural soient à la traîne par rapport aux indicateurs de développement en milieu urbain, avec un taux de pauvreté plus élevé, un taux de fertilité plus élevé parmi les femmes en âge de procréer, l'utilisation moins commune de la contraception, le retard de croissance parmi les enfants plus prévalent, l'analphabétisme des adultes plus répandu, et une plus grande part d'individus n'ayant pas accès à des services améliorés d'assainissement (Tableau 1). Il faut des réformes structurelles pour combler les lacunes entre les populations urbaines et rurales.

Tableau 1. Indicateurs de développement humain, milieu rural et urbain

	Rural	Urbain
Taux de pauvreté (% de la population)	48,7	34,5
Taux de fertilité (nombre d'enfants par femme âgée de 15 à 49 ans)	4,8	3,5
Utilisation de la contraception (% des femmes)	14,4	29,6
Retard de croissance parmi les enfants (%)	15,8	11,2
Alphabétisation des adultes (% de la population adulte)	55,8	65,9
Accès à l'assainissement (% de la population)	29,7	50,0

Source: EDSC- MICS (2012)

2. Contraintes

Pour améliorer la performance du secteur agricole, le gouvernement Comorien devra relever trois défis principaux: (i) la faible productivité agricole, (ii) la performance des marchés agricoles en deçà de ses capacités, et (iii) des institutions faibles et des politiques incohérentes. Comme ces trois défis sont issus de causes complexes, il vaut la peine d'en discuter un à un.

Contrainte1:la faible productivité agricole

Le premier défi majeur auquel le gouvernement comorien doit faire face est d'augmenter la productivité agricole. La productivité agricole des Comores est plus basse que celle des autres pays en développement ayant des conditions agro-climatiques similaires. La faible productivité agricole des Comores peut être attribuée à plusieurs facteurs:

- (a) **L'utilisation de pratiques agricoles obsolètes** causée par l'insuffisance des connaissances des paysans en technologies améliorées, combinée à un service de vulgarisation faible et inefficace. Les projets de développement financés par les bailleurs ont plusieurs fois tenté de rallier l'appui des ONG et des entreprises privées pour donner des services de conseils agricoles, mais cette approche n'a pas réussi.
- (b) **La disponibilité limitée et le coût élevé des intrants améliorés** attribuable aux systèmes mal développés de distribution des intrants, et à un faible secteur privé. L'utilisation d'intrants améliorés n'est pas commune aux Comores. La plupart des paysans plantent des variétés traditionnelles en utilisant des niveaux minimales d'intrants achetés, incluant les semences améliorées et les engrais. La plupart des éleveurs gardent des espèces indigènes ayant des potentiels génétiques limités, et peu d'animaux bénéficient de la supplémentation alimentaire et de soins vétérinaires réguliers.
- (c) **Manque de sécurité foncière** résultant de l'absence d'un système formel d'administration et d'immatriculation foncière. La plupart des paysans comoriens cultivent une terre dont ils n'ont pas de titre formel, mais qui leur a été mise à disposition par l'Etat. L'absence de titre formel décourage l'investissement dans les technologies de gestion du sol et de l'eau, qui pourraient améliorer la productivité foncière à plus long terme.
- (d) **La faible utilisation du crédit de production** à cause de l'absence de la demande effective de financement bancaire et du risque perçu des prêts ruraux. Plusieurs producteurs comoriens n'ont pas les connaissances et les compétences requises pour accéder aux finances à travers le système formel de crédit, et ceux qui possèdent les connaissances et les compétences sont souvent considérés comme des clients non-attractifs à cause d'un passé historique de défauts de paiements. A cause de ces deux facteurs, les institutions financières ont un appétit limité à prêter au secteur agricole.
- (e) **Une main d'œuvre agricole non-productive** caractérisée par un manque de compétences (attribuable au manque d'opportunités d'éducation pour la population rurale, en particulier les opportunités de formation professionnelle), la mauvaise organisation (reflétant l'absence d'une tradition de collaboration formelle et informelle), et un profil démographique vieillissant (reflétant la réticence des jeunes à chercher de l'emploi dans le secteur).
- (f) **La dégradation des ressources naturelles** due à l'utilisation excessive des pratiques agricoles nuisibles à l'environnement et non durables. La plus grande part de la dégradation de l'environnement résulte des méthodes de culture sur brûlis qui sont souvent utilisées pour déblayer la terre, ainsi que de l'utilisation du bois de chauffe comme principal combustible lors de la distillation d'ylang-ylang.

Contrainte 2: la performance des marchés agricoles en deçà de ses capacités

Le deuxième défi majeur auquel le gouvernement des Comores doit faire face est l'amélioration de la performance des marchés agricoles. Les marchés agricoles sont en général sous-développés: bien que les données fiables soient rares, il est estimé que moins de 25 % de la production agricole globale est vendue, et que moins de 15 % des ménages en tirent une portion significative de leurs revenus grâce à la vente des denrées agricoles. En outre, les prix de plusieurs produits alimentaires montrent une forte variabilité saisonnière, ce qui démontre un manque de capacité fiable de stockage. Enfin, les prix des produits alimentaires de base tendent à varier considérablement entre les trois îles, ce qui reflète des coûts élevés de transports intérieurs.

La performance décevante des marchés agricoles aux Comores peut être attribuée à plusieurs causes sous-jacentes, dont en ressortent en particulier:

- (a) **Des infrastructures de marketing insuffisantes**, surtout les infrastructures de transport. Les marchés agricoles des Comores sont en général mal intégrés, principalement à cause des coûts élevés de transport. Les conditions du réseau routier national se sont détériorées ces dernières années à cause du manque de maintenance, entravant ainsi les flux des produits agricoles dans les îles. Entre-temps, les mouvements des denrées agricoles entre les îles sont découragés par les liens maritimes et aériens mal développés. Peu de bateaux sont adaptés au transport des denrées alimentaires périssables, rendant le transport inter-îles lent et cher. Les services aériens entre les îles ne sont pas fiables et sont coûteux, empêchant son usage régulier pour le transport d'aliments.
- (b) **Un climat des affaires défavorable** qui décourage les investissements privés. Les Petites et Moyennes entreprises (PME) sont en général soumises à des procédures réglementaires coûteuses et longues, privées des financements dont elles ont besoin pour croître et se diversifier, et constamment exposées à la recherche de prêts. En faisant face à des obstacles dès le départ, les entrepreneurs privés avaient tendance à éviter les marchés agricoles en faveur des opportunités plus attractives, par exemple : l'importation et la distribution de matériel électronique et d'autres biens de consommation.

Contrainte 3: des institutions faibles et des politiques incohérentes

Le troisième défi majeur que doit relever le gouvernement des Comores est de renforcer les institutions travaillant dans le secteur agricole, et de concevoir et mettre en œuvre des politiques claires et consistantes qui contribuent efficacement à l'atteinte des buts des politiques nationales.

- (a) **Institutions faibles** : les institutions publiques travaillant dans l'agriculture aux Comores sont fragmentées, manquent de personnel, et sont mal gérées. La responsabilité des postes clés est distribuée entre plusieurs ministères et agences, si bien qu'il est difficile de forger une vision globale du développement du secteur. L'Institut National de Recherches en Agriculture, Pêche et Environnement (INRAPE) est sous-financé et manque de personnel, ce qui explique ses mauvais résultats dans la création de technologies adaptées aux besoins des producteurs Comoriens. Une agence monopoliste d'Etat de

marketing a obtenu les droits exclusifs d'importer et de distribuer du riz, sans avoir eu les ressources financières nécessaires pour exercer ces fonctions. (Encadré 1).

- (b) **Politiques incohérentes** : les politiques agricoles des Comores ont été différentes au fil des années en termes d'orientation et d'approches, mais une caractéristique commune a constitué un égard récurrent pour des initiatives, des programmes et des projets spéciaux pour trouver des solutions immédiates aux crises pressantes. Les politiques agricoles avaient tendance à changer fréquemment avec les changements de dirigeants politiques. Plusieurs initiatives et programmes financés par des bailleurs, bien que bien intentionnées, n'ont pas été financièrement durables. Les participants aux marchés tout au long de la chaîne d'approvisionnement expriment fréquemment des frustrations que les politiques gouvernementales sont incohérentes et contre productives.

3. Opportunités

Les contraintes susmentionnées, qui ont contribué à la mauvaise performance chronique du secteur agricole des Comores sont équilibrées par plusieurs facteurs qui offrent des opportunités pour de futures croissances et transformations. Elles incluent les suivantes:

- (a) **La diversité des environnements de production** : Comme le territoire national est composé de trois îles de dotations, caractéristiques agro écologiques et de climats différents, les Comores ont un potentiel pour produire une grande variété de denrées alimentaires et des cultures commerciales tout au long de l'année, même pendant l'hiver dans l'hémisphère nord. En principe, cela devrait offrir des opportunités pour cibler un ensemble de marchés large et bien diversifié.

Encadré 1. L'Office Nationale pour l'Importation du Riz (ONICOR)

A cause de l'importance économique et politique du riz, la responsabilité exclusive d'importer et distribuer cet aliment de base majeur a été confiée à une organisation paraétatique, l'*Office Nationale pour l'Importation du Riz* (ONICOR). Créée en 1982 par décret présidentiel, l'ONICOR est responsable de l'importation de riz pour assurer que des stocks de riz suffisants soient toujours disponibles sur le marché à prix abordable. Depuis sa création, l'ONICOR a été minée par des difficultés. Comme elle n'a pas d'autonomie financière, l'ONICOR est forcée de demander des fonds à la Banque Centrale pour financer les achats sur le marché international, ce qui a contribué à sa performance instable. Incapable de remplir son mandat, l'ONICOR a fréquemment eu recours à l'octroi de licences d'importation à des commerçants privés de grains.

La performance décevante de l'ONICOR ne devrait pas surprendre, car elle reflète l'expérience d'organisations paraétatiques similaires de plusieurs autres pays. La performance du marché rizicole des Comores peut être améliorée en réorientant l'ONICOR vers un rôle de coordination et de facilitation, tout en abandonnant l'importation et la distribution réelle de riz aux entreprises privées. Dans un tel scénario, l'ONICOR pourrait se concentrer sur les activités suivantes: (i) établissement de normes de grade et de qualité pour l'importation de riz; (ii) élaboration et application de normes pour les entreprises privées souhaitant importer du riz; (iii) surveillance des activités du marché et publication d'informations sur les importations, les ventes, les stocks et les prix; (iv) collectes des droits de douanes et des taxes de vente; et (v) maintien d'un niveau modeste de stock qui peut être écoulé sur le marché en cas d'urgence. Les règles régissant la gestion du stock de réserve devraient être transparentes, avec

des informations mises à la disposition du public sur la taille du stock de réserve, la manière à laquelle il a été accumulé, les circonstances dans lesquelles le riz du stock de réserve sera écoulé sur le marché, et ma méthode pour écouler le riz sur le marché. Des opportunités devraient être explorées pour impliquer des producteurs et des commerçants privés dans les opérations du stock de réserve.

- (b) **Proximité aux marchés régionaux:**les Comores sont situées près de plusieurs marchés régionaux importants, dont l'Océan Indien, l'Afrique Orientale et l'Afrique Australe. Ces marchés, qui ont jusqu'ici été inexploités, offrent d'énormes opportunités pour les produits comoriens, surtout les fruits et légumes à forte valeur qui peuvent être produits aux Comores sans utilisation de produits chimiques et être promus comme produits bio.
- (c) **Réputation comme leader mondial de la production de denrées d'exportation à forte valeur:**les Comores jouissent d'une réputation bien méritée de leader mondial de la production et de l'exportation de produits de niche à forte valeur, dont l'ylang-ylang, la vanille et le girofle?
- **Ylang-ylang:**la valorisation du sous-secteur ylang-ylang pourrait croître en améliorant les pratiques de production pour développer la productivité au niveau des fermes et en améliorant les technologies de traitement post-récolte pour augmenter les taux d'extraction et renforcer la quantité et la qualité de l'essence.
 - **Vanille:**la vanille produite aux Comores est connue pour son parfum distinctif et sa vanilline fortement concentrée, qui lui permet d'exiger des prix supérieurs sur les marchés mondiaux. Ayant été la source principale des revenus d'exportation, la vanille doit, toutefois, se redresser de la chute des prix mondiaux, qui a ramené une réduction considérable des surfaces des plantations de vanille.
 - **Girofle:**auparavant, les Comores exportaient des quantités considérables de girofle. Bien que la production ait décliné après une baisse constante des prix mondiaux, les prix ont fortement rebondi depuis 2009, en grande partie grâce au renforcement de la demande de l'industrie indonésienne du tabac.
- (d) **Potentiel inexploité dans la production d'autres produits d'exportation à forte valeur:** les Comores sont capables de produire d'autres produits de niche à forte valeur pour lesquels les marchés d'exportation sont en croissance, dont le café et le litchi.
- **Café:**les cafés Robusta et Arabica sont actuellement plantés aux Comores à petite échelle. Les variétés locales ont bien tenu la concurrence lors des dégustations internationales et sont considérées comme capables de concourir sur les marchés internationaux, si elles sont bien gérées et efficacement promues.
 - **Litchi:**bien que rarement produit pour l'exportation, le litchi pousse extrêmement bien à la Grande Comore et Mohéli. Comme la saison de production aux Comores diffère légèrement du pic de production à Madagascar, il y a des opportunités de vendre sur le marché lucratif européen.
- (e) **Marché local inexploité pour les produits horticulturaux:**l'urbanisation rapide, combiné à la croissance des revenus modestes favorise la croissance de la demande locale pour les

produits horticulturaux, à la fois les fruits et les légumes. Les producteurs commerciaux de produits horticulturaux n'ont pas pu satisfaire la croissance de la demande, provoquant ainsi une dépendance accrue pour les importations venant des autres pays de l'Océan Indien et de l'Afrique Australe. Il y a des opportunités d'étendre la production et de vendre sur le marché local.

4. Vision à long terme pour le secteur agricole

Il est clair que le secteur agricole des Comores est actuellement en deçà de ses performances, mais il y a un manqué de vision sur ce que le gouvernement devrait faire pour la situation. A court terme, il faut relancer la croissance du secteur agricole pour augmenter les revenus de la frange la plus pauvre de la population, sauvegarder la sécurité alimentaire, et donner du travail pour les ménages ruraux pour lesquels les opportunités d'emplois sont encore rares. A plus long terme, toutefois, les options sont moins évidentes. Vu la forte densité démographique, la disponibilité limitée des terres arables, la minceur du marché alimentaire local et la distance par rapport aux marchés des denrées mondiales, il est improbable que l'agriculture émerge comme un moteur principal de croissance et de réduction de la pauvreté. Au contraire, il est plus probable que la croissance globale de l'économie sera favorisée par les secteurs urbains en expansion rapide (ex: télécoms, constructions, commerce de détail), ainsi que par le secteur touristique en croissance. La croissance de ces secteurs attirera la main d'œuvre hors des zones rurales car les travailleurs vont migrer vers les villes et les cités à la recherche d'emplois rémunérateurs. Bien que cela provoque probablement une diminution de la population vivant en milieu rural, les impacts sur ceux laissés en arrière pourraient être positifs. S'il est bien géré, l'exode rural pourrait mener à la redynamisation de l'agriculture en augmentant la productivité de la main d'œuvre et en augmentant les revenus des ménages ruraux.

Il semble certaine que le rôle de l'agriculture aux Comores changera dans le temps car l'économie nationale croît et évolue. Plus précisément, l'agriculture a le potentiel de jouer quatre rôles importants:

Premièrement, l'agriculture peut contribuer à **la croissance et à la réduction de la pauvreté**. Les denrées alimentaires de base offrent les meilleures perspectives à court terme, car elles sont actuellement produites par la plupart des ménages ruraux et parce que la productivité pour ces denrées est encore très basse. A plus long terme, pour soutenir la croissance agricole, il faudra diversifier avec d'autres denrées à forte valeur, telles que les fruits, les légumes, et les épices, ainsi que la viande et les produits laitiers. La demande pour ce dernier groupe de denrées sera partiellement accélérée par l'augmentation des revenus sur les marchés locaux et partiellement par l'intégration accrue des marchés mondiaux, qui créeront de nouvelles opportunités d'exportation.

Deuxièmement, l'agriculture peut servir de base à une **meilleure sécurité alimentaire**. Après une longue période durant laquelle les aliments de base étaient disponibles en abondance sur les marchés mondiaux et les prix internationaux étaient bas et stables, une volatilité extrême est revenue. Depuis 2008, les prix internationaux du riz, du blé, et du maïs ont fortement fluctué, atteignant parfois des niveaux jamais vus en plusieurs décennies. Comme les Comores importent une large partie de ses besoins en aliments de consommation, le pays a particulièrement été exposé à l'instabilité des marchés mondiaux des produits alimentaires. Le développement du

secteur agricole réduira la vulnérabilité du pays aux futures fluctuations des prix alimentaires dans le monde.

Troisièmement, l'agriculture peut demeurer une **source majeure de recettes d'exportations**. Il y a un potentiel considérable pour accroître la production des denrées à forte valeur ciblant des marchés de niche lucratives (ex: fruits et légumes, vanille, épices). Si ce potentiel peut être réalisé, les Comores pourraient ré-émerger en tant qu'acteur majeur sur les marchés mondiaux. Les destinations particulièrement importantes pour les exportations incluent les marchés de consommation soucieux de la qualité au Moyen Orient et en Europe.

Quatrièmement, l'agriculture peut contribuer à **la gestion durable des ressources naturelles**. En tant qu'utilisateur majeur de ressources naturelles, l'agriculture provoque des impacts significatifs sur la base des ressources naturelles. Plusieurs de ces impacts sont négatifs. Par exemple: l'agriculture nécessite beaucoup d'eau aux Comores, et elle a été démontrée comme un majeur contributeur au déclin de la fertilité des terres, à la pollution chimique du sol et de l'eau, et à la perte de la biodiversité. Mais l'agriculture peut également avoir des impacts positifs sur la base des ressources naturelles. Elle est souvent un prestataire principal de services environnementaux, généralement reconnus comme non-rémunérés: maintien de la fertilité du sol, séquestration de carbone, protection des bassins versants, et préservation de la biodiversité. A cause de ces plusieurs liens, l'agriculture peut jouer un rôle vital dans la préservation de la durabilité de la base des ressources naturelles du pays.

5. Priorités / Recommandations de politiques

Que faut-il faire pour pallier aux différentes contraintes contribuant à la mauvaise performance du secteur agricole des Comores? Il ne sera pas facile de transformer l'actuelle agriculture de subsistance en une véritable et dynamique agriculture commerciale, pour deux raisons. Premièrement, la plupart des activités agricoles sont effectuées par des opérateurs privés, donc les dépenses publiques ne peuvent stimuler la croissance que de manière indirecte. Les politiques gouvernementales peuvent jouer un rôle de catalyseur en stimulant les investissements privés en octroyant des biens et services publics qui accélèrent les rendements des investissements privés, mais les interventions du gouvernement doivent être ciblées de manière appropriée et au moment opportun si elles ne veulent pas "submerger" les dépenses privées, plutôt que de les "rafraîchir". Deuxièmement, la transformation ne sera possible que quand plusieurs conditions préalables seront remplies, mais aucune d'entre elles n'est suffisante. Cela signifie qu'il n'y a pas de solutions simples et rapides, en d'autres termes, il n'y a pas de "remède miracle" sur lequel on pourrait dépendre pour redynamiser la production agricole.

L'échec des différents efforts du passé pour faire redécoller l'agriculture aux Comores doit servir de rappel de l'énormité du défi auquel font face les décideurs politiques et leurs partenaires de développement. Le gouvernement et la communauté des bailleurs doivent accepter la responsabilité de la longue période d'échecs des interventions du secteur agricole. Les programmes et projets du passé ont ciblé plusieurs sous-secteurs – alimentation de base, cultures d'exportation, élevage, aquaculture – mais il n'y a eu que très peu de réussites sans failles. Les déceptions répétées ont laissé sceptiques plusieurs praticiens du développement concernant le potentiel des interventions pour le secteur agricole afin de produire des résultats positifs, surtout à court terme.

Encore plus, même si l'on accepte que la transformation du secteur agricole soit un défi à relever, les décideurs politiques doivent commencer quelque part. Comme l'agriculture est essentiellement une activité du secteur privé, la première chose à faire est de reconnaître que les initiatives publiques pour faire décoller l'agriculture n'auront de des réussites limitées. Ce qu'il faut donc, c'est une reconsidération radicale du rôle du gouvernement, dont le but principal devrait être de mettre en place les conditions qui attireront les investissements pour le secteur, apporter les capitaux et le savoir-faire pour augmenter la productivité, réduire les coûts des activités d'entreprise et ouvrir l'accès aux marchés externes.

A ce propos, les principaux éléments de la stratégie du gouvernement devraient inclure: (i) la recherche active d'investisseurs privés, (ii) l'élimination des règles et des réglementations inutiles qui augmentent les coûts des activités d'entreprises, et (iii) améliorer les infrastructures (surtout les routes et les ports). Dans ce contexte, plusieurs actions prioritaires peuvent être identifiées comme ayant un considérable potentiel pour faire décoller l'agriculture.

5.1 Interventions ciblant les marchés intérieurs

- **Amélioration de la provision en technologies améliorées**

Il ne sera pas possible de faire démarrer l'agriculture aux Comores sans innovation technologique. Bien que les nouvelles technologies puissent être importées de l'extérieur du pays, les caractéristiques distinctives de plusieurs systèmes de productions des Comores signifient que la nouvelle technologie devra être adaptée aux conditions locales. Pour ce faire, l'INRAPE devra être réformé. Au lieu de poursuivre son rôle traditionnel en tant que principal fournisseur de technologies agricoles, l'INRAPE devra se repositionner pour jouer un rôle de facilitation au cœur d'un système novateur diversifié et à multiple acteurs.

- **Étendre la disponibilité d'intrants modernes**

La réussite de l'adoption des innovations technologiques dépendra, entre autres choses, de la disponibilité d'intrants agricoles améliorés, surtout les semences des variétés améliorées, les engrais, les produits chimiques agricoles et les races améliorées d'élevage. L'expérience mondiale montre que la distribution d'intrants ne peut se faire efficacement par les agences étatiques et paraétatiques; c'est une activité qui est mieux gérée par le secteur privé. Un des plus grands défis auquel les décideurs politiques doivent faire face est donc de renforcer les systèmes de distribution d'intrants menés par le secteur privé, car les entrepreneurs privés pourraient être réticents à investir dans un marché qui reste petit et sous-développé. Dans le cas des semences, l'entrée des privés sur le marché peut être facilitée par l'élimination des réglementations inutiles régissant l'enregistrement et la distribution des variétés améliorées. Pour le cas des engrais, la participation du secteur privé pourrait dépendre de la disponibilité des garanties de crédit et d'autres instruments de gestion des risques financiers qui peuvent protéger les distributeurs contre les défauts de paiement périodiques à grande échelle pendant les pertes catastrophiques de récoltes causées par les aléas météorologiques.

- **Renforcement des services de conseils et de vulgarisation**

Les intrants améliorés ne vont probablement pas avoir beaucoup d'impacts si les paysans n'ont pas le savoir-faire pour les utiliser. Il est du rôle du système de vulgarisation de garder les paysans informés et documentés. En l'absence d'un service public de vulgarisation agricole, l'option la plus pratique pour offrir des services de vulgarisation est le recours aux prestataires privés de services et aux ONG. L'expérience des pays africains, dont l'Ouganda (bananes), le Kenya (fleurs), le Rwanda (café), et le Mozambique (volailles) montre que l'engagement de prestataires privés de services de conseils et de vulgarisation agricole peut être efficace et rentable.

5.2 Interventions ciblant les marchés d'exportation

- **Renforcement des chaînes de valeur des cultures d'exportation (ylang-ylang, vanille, girofle)**

Il faut faire des efforts pour redynamiser la production des cultures traditionnelles d'exportation pour lesquelles les producteurs Comoriens ont déjà démontré leur capacité à concourir sur le marché mondial, surtout pour l'ylang-ylang, la vanille, et le girofle. Il est surtout nécessaire d'introduire des technologies améliorées qui peuvent augmenter la productivité au niveau des fermes et faire baisser le coût unitaire de production, ainsi que d'innover les techniques de transformation post-récolte et les pratiques de manutention, afin de permettre aux exportateurs comoriens de se conformer aux normes internationales de qualité, de plus en plus sévères. L'expérience des autres pays en développement montre que cela est possible, surtout quand des approches multidisciplinaires sont utilisées pour assurer que les interventions soient efficacement coordonnées tout au long de la chaîne de valeurs. (Encadré 2)

- **Exploration du potentiel des cultures d'exportation non-traditionnelles (café, litchis)**

A plus long terme, les cultures d'exportation non-traditionnelles comme le café et les litchis pourraient offrir d'importantes nouvelles opportunités pour les Comores. Il faut un travail analytique rigoureux pour identifier les marchés prometteurs pour ces produits et pour évaluer le potentiel des producteurs Comoriens à réussir à concourir sur ces marchés. Le travail analytique devrait se focaliser, non seulement sur la compétitivité économique, mais également sur les questions de qualité et de placement sur le marché. Le travail d'analyse pourrait générer des recommandations précises d'investissements.

Encadré 2. Développer des chaînes de valeurs pour des produits de spécialité: le cas de Lecofruit

Lecofruit est une entreprise basée à Madagascar qui produit des haricots verts et d'autres légumes à exporter en Europe. *Lecofruit* a été établi en 1990 dans le cadre d'un programme de promotion des exportations qui donne aux entreprises participantes un traitement fiscal favorable, et leur exempt des restrictions de rapatriement des capitaux à l'étranger. En échange de ces traitements de concession, *Lecofruit* doit exporter au moins 95% de sa production. La compagnie jouit également de privilèges spéciaux au bout de la chaîne de valeur, car les légumes exportés de Madagascar sont éligibles au programme "Tout sauf les Armes", qui donne un accès exempté de taxes à la zone de l'UE aux produits venant des pays en développement.

Pendant ses premières opérations, *Lecofruit* a directement traité avec environ 100 paysans, pour la production de cornichons. Ensuite, le nombre de producteurs a augmenté, et l'éventail de produits a été étendu. Actuellement, une demi-douzaine de variétés de légumes est achetée auprès d'environ 11000 petits producteurs (certains produits viennent aussi de 10 exploitations appartenant à l'entreprise). Pour être conforme aux exigences rigoureuses de qualité et de santé du marché de l'UE, *Lecofruit* donne une assistance technique aux producteurs en mettant à leur disposition environ 350 techniciens de terrain qui aident les paysans à suivre les directives rigoureuses de production stipulées dans leur contrat, et qui supervisent la distribution et l'utilisation d'intrants distribués par l'entreprise (semences, pesticides, engrais).

Des exemples similaires à celui de *Lecofruit* ont été documentés à Madagascar avec d'autres produits de spécialité à forte valeur, dont les litchis, le chocolat gourmet, la vanille "bio", le poivre, le girofle, et la cannelle. Ces expériences offrent des modèles utiles aux Comores car elles visent à développer des chaînes de valeur pour des produits de spécialité à forte valeur.

5.3 Interventions transversales

- **Augmenter l'accès aux services financiers ruraux**

L'agriculture commerciale des Comores ne décollera pas sans l'amélioration de l'accès aux services financiers ruraux. Les niveaux actuellement faibles d'investissements par les institutions financières dans le secteur agricole peut s'expliquer, en partie, par leur perception que les prêts aux clients ruraux sont à risques et à perte. En outre, les prêteurs commerciaux font face au problème immédiat de la surabondance des prêts en souffrance hérité des efforts infructueux de prêter au secteur. Ce problème mérite une attention urgente. Les entrepreneurs ruraux, non seulement les producteurs de denrées primaires, mais également ceux qui sont engagés dans les activités post-récoltes, telles que la transformation, le stockage et le transport, ont besoin de ressources pour des investissements productifs, mais ils ont des difficultés à accéder au crédit via les canaux formels. Les actions qui doivent être effectuées pour améliorer l'accès aux services financiers ruraux incluent: (i) l'offre de formation à travers les associations paysannes, les organisations paysannes et les syndicats pour renforcer la capacité des emprunteurs ruraux à accéder aux services financiers; (ii) le pilotage de programmes novateurs de services financiers ruraux incluant des mécanismes de réduction des risques (ex: assurances), et (iii) la mise à l'échelle des programmes de services financiers efficaces, en se focalisant sur l'amélioration de l'accès aux finances, plutôt que de donner des crédits à

des taux d'intérêts subventionnés, qui pourraient créer des distorsions et empêcher le développement de solutions plus durables basées sur le marché.

- **Réhabilitation des infrastructures de marché (routes, ports)**

Les producteurs comoriens ne pourront pas faire la transition de l'agriculture de subsistance à l'agriculture commerciale sans améliorations de la performance des marchés agricoles. A cause du mauvais état des infrastructures de marché, surtout les routes et les ports, les producteurs ont des difficultés à écouler leurs produits sur le marché à un prix raisonnable. En conséquence, le secteur montre de faibles taux de participation au marché parmi les ménages ruraux, un manque de débouchés fiables pour plusieurs denrées, et une forte variabilité saisonnière des prix des produits. Il faut des investissements ciblés pour réhabiliter les principaux couloirs routiers et les lignes maritimes qui relient les zones à fort potentiel de production aux zones urbaines de consommation et aux points d'exportation.

- **Renforcement des organisations paysannes et des PME**

Faire décoller l'agriculture des Comores dépendra du renforcement des capacités des organisations paysannes et des PME à concourir efficacement sur le marché intérieur, régional et international. De fortes organisations paysannes et des PME dynamiques seront nécessaires si l'agriculture doit s'éloigner de l'agriculture traditionnelle de subsistance pour aller vers une agriculture commerciale plus orientée vers les marchés. La réussite de la transformation dépendra de la capacité des producteurs et des entrepreneurs à identifier les opportunités réelles et potentielles de marchés, à accéder à des technologies de pointe, à obtenir des intrants essentiels de production, à produire des produits de qualité supérieure qui répondent aux exigences d'un marché de plus en plus soucieux de la qualité, et à négocier efficacement avec les fournisseurs d'intrants, ainsi qu'avec les clients. Cela nécessitera un investissement public en formation et en activités de renforcement des capacités.

6. Le chemin du future: mobilisation des partenariats public-privé

Comme l'agriculture est une activité essentiellement privée, l'atteinte des buts des politiques du gouvernement dépendra essentiellement de la volonté des investisseurs privés à s'engager dans le secteur. Les investisseurs, à la fois nationaux et étrangers, ont exprimé leurs intérêts, ces dernières années, à investir dans l'agribusiness, mais les motivations à le faire ont été sapées par la faible rentabilité de l'agriculture et par l'incohérence des politiques touchant le secteur agricole. Le gouvernement, avec l'appui des partenaires de développement, a lancé plusieurs initiatives visant à attirer plus d'investissements dans le secteur (ex: offrir des terres en concession, levée des taxes sur les machines agricoles importées), mais ces initiatives n'ont en général obtenu que des résultats décevants.

Les efforts pour attirer les investissements dans le secteur agricole devraient être intensifiés pour profiter de l'intérêt croissant au niveau national et international. La priorité devrait être mise sur l'établissement de règles claires pour les investisseurs privés, la réduction des obstacles à la création d'entreprise et à la stabilisation de l'environnement politique. La mise en place d'un code des investissements qui précise des principes mutuellement acceptables et spécifie des

sanctions pour non-conformité pourrait aider à établir la confiance entre les investisseurs nationaux, et surtout étrangers. La clarification des politiques relatives à l'acquisition de terres par les investisseurs (par achat ou bail emphytéotique) sera particulièrement essentielle, car l'absence d'un accès sécurisé au foncier a été un obstacle majeur dans le passé. L'introduction d'instruments financiers pour protéger les investisseurs contre les pertes issues des facteurs climatiques ou biologiques imprévisibles et surtout incontrôlables pourrait réduire les risques liés à l'investissement dans le secteur. Des modèles de partenariats public-privé (PPP) qui ont réussi dans d'autres régions en développement pourraient être testés, avec pour but d'encourager les entreprises privées à concourir pour des fonds gouvernementaux qui peuvent être investis dans la production de biens et services publics, sans lesquels les projets des entreprises ne seraient pas rentables.