



PRIMATURE
EQUIPE PERMANENTE DE PILOTAGE
PLAN D'ACTION POUR LE DEVELOPPEMENT RURAL
(EPP/PADR)

PLAN D'ACTION NATIONAL POUR LA SECURITE ALIMENTAIRE (PANSA)



NOVEMBRE 2005

MADAGASCAR

PLAN D'ACTION NATIONAL POUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

TABLE DES MATIERES

Liste des abréviations	iii
RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS.....	v
1. INTRODUCTION	1
2. ÉTAT DES LIEUX – ÉLÉMENTS DE DIAGNOSTIC.....	3
A. La sécurité alimentaire et nutritionnelle à Madagascar	3
B. Sécurité alimentaire, pauvreté et vulnérabilité	7
C. Place et rôle du riz dans l'alimentation.....	9
D. Politiques et programmes de sécurité alimentaire	11
E. Principales conclusions.....	13
3. PLAN D'ACTION POUR LA SECURITE ALIMENTAIRE ET NUTRITIONNELLE.....	17
Axe politique N°1. Développer une politique de régionalisation de la production agricole	23
Axe politique N°2. Renforcer les services d'appui aux producteurs agricoles	29
Axe politique N°3. Renforcer les capacités humaines à tous les niveaux	31
Axe politique N°4. Promouvoir une politique de stabilisation des marchés	34
Axe politique N°5. Garantir l'accès alimentaire aux plus vulnérables.....	38
Axe politique N°6. Promouvoir une politique d'information et de suivi d'impact	41
4. SUITES À DONNER.....	44
A. Validation et appropriation du PANSAs.....	44
B. Mise en œuvre du PANSAs	45
Cartes: Insécurité Alimentaire et Pauvreté.....	48
Graphiques	49

Liste des abréviations

ACORDS	Appui aux communes rurales pour le développement du sud
AFD	Agence française de développement
AGEPMF	Agence d'exécution du projet micro-finace
AUE	Association d'usagers de l'eau
BAD	Banque africaine de développement
BM	Banque mondiale
BV-PI	Projet d'aménagement de bassins versants et périmètres irrigués
CECAM	Caisse d'épargne et de crédit agricole mutuel
CTHT	Centre technique horticole de Tamatave
DIRDR	Direction inter-régionale de développement rural (MAEP)
DRDR	Direction régionale du développement rural
DSRP	Document stratégique de réduction de la pauvreté
EPM	Enquête permanente auprès des ménages
EPP	Equipe permanente de pilotage (du PADR)
FAO	Organisation des Nations-Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FED	Fonds européen de développement
FENU	Fonds d'équipement des Nations Unies
FERHA	Fonds d'entretien des réseaux hydro-agricoles
FID	Fonds d'investissement pour le développement
FIDA	Fonds international pour le développement agricole
FOFIFA	Centre national de recherche appliquée au développement rural
GCV	Grenier commun villageois
GELOSE	Gestion locale sécurisée
GOPR	Groupement opérations productivité Riz
GTDR	Groupe de travail régional pour le développement rural (PADR)
GTZ	Agence de coopération technique de la RFA
IAC	Insécurité alimentaire chronique
IAS	Insécurité alimentaire saisonnière
IAV	Insécurité alimentaire et vulnérabilité
IEC	Information, éducation, communication
INSTAT	Institut national de la statistique
IPP	Interventions, programmes et projets
IPPTE	Initiative (de réduction de la dette) en faveur des pays pauvres très endettés
LPDR	Lettre de politique de développement rural
MAEP	Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche
MDG	Millennium Development Goals (Objectifs de développement du Millénum)
ODR	Opération de développement de la riziculture
ONG	Organisation non gouvernementale
ONN	Office national de nutrition
OP	Organisation paysanne
PADANE	Projet d'amélioration et de développement agricole dans le Nord-Est
PADR	Plan d'action pour le développement rural

PAM	Programme alimentaire mondial
PCT	Programme de coopération technique (FAO)
PDC	Plan de développement communal
PDR	Plan de développement régional
PE 3	Programme environnemental – 3 ^e phase
PHBM 2	Projet de mise en valeur du Haut Bassin du Mandraré – 2 ^e phase
PNAN	Programme national d'action pour la nutrition
PNNC	Programme National de nutrition communautaire
PNDR	Plan national pour le développement rural
PNF	Programme national foncier
PNN	Programme national de nutrition
PNS	Programme de nutrition scolaire
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPRR	Programme de promotion des revenus ruraux
PRDR	Plan régional de développement rural
PSDR	Programme de soutien au développement rural
PSSA	Programme spécial pour la sécurité alimentaire
ROR	Réseau d'observatoires ruraux
R/D	Recherche et développement
SAN	Sécurité alimentaire et nutritionnelle
SAP	Service d'alerte précoce
SCAC	Service de coopération et action culturelle de l'Ambassade de France
SDCV	Semis direct sur couverture végétale
SEECALINE	Surveillance et éducation des écoles et des communautés en matière d'alimentation et de nutrition élargie
SICIAV	Systèmes d'information et de cartographie de l'insécurité alimentaire et de la vulnérabilité
SMB	Secrétariat multi-bailleurs
SNAP	Système national d'alerte précoce
SRA	Système de riziculture améliorée
SRI	Système de riziculture intensive
UE	Union européenne

RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS

1. Les nombreuses études récentes indiquent que l'insécurité alimentaire s'est développée dans le pays. Malgré des statistiques imprécises, la plupart des informations étant déclaratives, on peut considérer que depuis une trentaine d'années la situation en matière de sécurité alimentaire s'est dégradée dans ses principales dimensions. S'il est relativement facile d'appréhender les insuffisances en termes de disponibilité et de stabilité des approvisionnements pour les denrées de base, les analyses récentes fournissent des informations alarmantes en ce qui concerne l'accessibilité à la nourriture, la qualité nutritionnelle, et le niveau élevé de vulnérabilité des populations.

2. Il est estimé que 8% de la population souffre d'insécurité alimentaire chronique (IAC), alors qu'environ un ménage sur deux connaîtrait une insécurité alimentaire temporaire ou saisonnière (IAS). Cette situation d'IAS, qui se manifeste durant quelques mois au moment de la période de soudure, c'est-à-dire lorsqu'il faut changer de régime alimentaire ou lorsqu'il y a véritablement pénurie. Cette IAS est répandue dans tout le pays, mais les provinces de Fianarantsoa et Antananarivo sont les plus atteintes; ce sont aussi celles qui ont la densité de population la plus élevée et l'accès à la terre le plus problématique. Le riz est considéré comme l'aliment de base dans la plupart des régions (et notamment dans les deux provinces citées ci-dessus), et sa disponibilité par tête aurait baissé de 160 kg/an dans les années 60 à environ 115 kg/an aujourd'hui. Par ailleurs la régularité des approvisionnements laisse souvent à désirer et des crises, limitées à des zones ou à des groupes sociaux particuliers, apparaissent généralement dans les régions enclavées, dans les zones arides ou au niveau des populations urbaines et suburbaines.

3. L'accessibilité à la nourriture est probablement la caractéristique de la sécurité alimentaire qui s'est le plus dégradée. En effet si l'accès physique ne s'est globalement pas amélioré à cause notamment d'une certaine détérioration du réseau de routes et pistes rurales, l'accès socio-économique par la voie du marché s'est considérablement rétréci. C'est l'extension de la pauvreté et la dégradation du pouvoir d'achat des ménages qui sont largement à la base de l'insécurité alimentaire; deux-tiers des ménages vivent en dessous du seuil de pauvreté, et en milieu rural la proportion dépasse 70%. La diminution des revenus réels par habitant explique entre autres que le niveau de satisfaction des besoins énergétiques soit passé en moyenne de 2 490 à 2 000 kcal/habitant/jour entre 1975 et aujourd'hui.

4. Enfin les enquêtes récentes ont mis en évidence une extrême précarité dans l'utilisation des aliments et l'équilibre nutritionnel des régimes alimentaires actuels. La forte prédominance du riz dans les trois quarts des communes et de mauvaises habitudes alimentaires expliquent partiellement l'état nutritionnel inquiétant de la population; dans les régions les plus reculées l'accès limité à l'eau potable et le poids des interdits (fady) contribuent également à cette insécurité alimentaire. Les carences en protéines, en lipides et en micro-nutriments sont très fréquentes. La promotion de changements alimentaires est rendue difficile par le faible niveau d'instruction des populations.

5. L'état des lieux est donc assez bien connu aujourd'hui et il est alarmant à bien des égards. Quels sont donc les principaux déterminants de cette insécurité alimentaire qui s'est aggravée au cours des dernières décennies? Pour aller du général vers le particulier il apparaît que le facteur politique a joué un rôle essentiel dans cette évolution; l'absence de continuité des

politiques gouvernementales et le manque de clarté dans les objectifs et l'affectation des ressources, l'insuffisance de la croissance économique et la mauvaise répartition des fruits de cette croissance (dont le taux annuel s'élève pourtant à 5/7% l'an au cours des dernières années), la croissance démographique non maîtrisée, la dégradation des conditions de sécurité, ont à coup sûr engendré le développement de la précarité, de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire. Les dysfonctionnements des marchés, l'appauvrissement des capacités humaines et la dégradation des services publics de base (santé, éducation, infrastructures, ...) ont par ailleurs entraîné une perte de confiance envers les décideurs et aggravé la situation d'insécurité alimentaire dans le pays.

6. Les problèmes économiques, et plus particulièrement la croissance insuffisante de la production agricole, sont la cause la plus évidente de l'insécurité alimentaire; une meilleure répartition des disponibilités est toujours plus aisée en cas d'abondance. Or la production de certaines denrées de base comme le riz, les oléagineux et le sucre n'a pas suivi l'évolution de la demande (et encore moins celle des besoins), et l'équilibre ressources/emplois se fait de plus en plus grâce à des importations. L'insuffisance des disponibilités locales et de la stabilité des approvisionnements reflètent un certain échec des politiques agricoles et de l'aide au développement rural, marqué par la faible croissance de la productivité de la riziculture, l'accès limité au crédit et la faible utilisation d'intrants, le niveau d'équipement dérisoire des exploitations agricoles, le blocage des situations foncières dans plusieurs régions, la dégradation des ressources naturelles, etc.

7. Enfin, les aspects sociaux et humains ne sont pas absents de cette analyse succincte; outre l'appauvrissement qualitatif des ressources humaines, les comportements des populations peuvent constituer parfois des limites à l'efficacité durable des interventions dans le développement rural. On observe en effet des comportements freinant le progrès technique, s'agissant par exemple des nombreux tabous, de la pression sociale, de la propension à l'assistanat ou du peu d'enthousiasme manifesté pour l'innovation,...ou limitant l'impact de certains projets, s'agissant alors de la faiblesse de la solidarité et de l'exclusion progressive de familles (endettement),...

8. Si la situation actuelle a des causes multiples et complexes, il faut cependant ajouter que les potentialités de production existent, que les ressources dirigées vers le secteur rural sont actuellement en augmentation depuis que le développement rural été érigé récemment en secteur prioritaire pour les investissements. Des documents de référence existent (DSRP, PNDR,...), l'information s'améliore, et l'aide extérieure se manifeste par un soutien financier de l'ordre de 40 millions \$EU par an,...de sorte qu'il s'agit surtout de rendre les politiques et les projets plus efficaces en termes de sécurité alimentaire et nutritionnelle (SAN). Enfin l'environnement actuel (décentralisation, promotion du marché, développement du partenariat public/privé, recensement agricole, mobilisation des partenaires au développement,...) est particulièrement favorable pour donner une impulsion décisive de façon à inverser les tendances actuelles de dégradation de la situation.

9. L'état des lieux étant ce qu'il est, le Plan d'action national pour la sécurité alimentaire (PANSA) est destiné à fournir un cadre de références permettant i) de mieux prendre en compte les implications de la sécurité alimentaire dans la définition des politiques et des stratégies liées à l'amélioration de la SAN; et ii) de rendre les interventions, programmes et projets (IPP) plus efficaces au niveau des quatre dimensions de la sécurité alimentaire, et notamment en termes d'accessibilités.

10. *Le PANSA trouve sa place dans le canevas général de la politique gouvernementale reflété par le DSRP, et notamment à côté des autres plans d'action ayant un lien avec la SAN, le Plan d'action pour le développement rural (PADR) mis à jour dans le cadre du PNDR, le Plan d'action environnemental (PAE) et le Plan national pour la nutrition (PNN).*

11. *Le PANSA se situe dans une vision à moyen terme, à l'horizon 2015, et les objectifs sont cohérents avec les engagements précédents du Gouvernement: obtenir un taux d'auto-alimentation élevé pour les denrées de base, concrétiser les objectifs de régionalisation, réduire de 50% l'effectif des personnes vulnérables. De façon aussi claire que possible le PANSA considère que sécurité alimentaire et développement sont indissociables; la sécurité alimentaire est abordée comme une politique de développement à moyen terme et non pas comme une politique à court terme répondant aux effets de crises.*

12. *L'élaboration des priorités inscrites dans le PANSA correspond à un ensemble de réponses aux contraintes et faiblesses évoquées dans l'état des lieux; ces priorités sont cohérentes et interdépendantes. Logiquement les propositions mettent d'abord l'accent sur six axes politiques prioritaires, à savoir:*

- *développer une véritable politique de régionalisation de la production agricole*
- *renforcer les services d'appui/conseil aux producteurs agricoles*
- *promouvoir une politique de stabilisation des marchés*
- *renforcer les capacités humaines à tous les niveaux*
- *garantir l'accès alimentaire aux plus vulnérables*
- *promouvoir une politique de l'information et de suivi d'impact sur la SAN*

13. *Ces politiques doivent faire se mettre en œuvre dans le cadre de stratégies mises en œuvre de façon complémentaire par différents intervenants, et en particulier par plusieurs départements ministériels. Le souci de ne pas vouloir « toucher à tout » et de concentrer les propositions opérationnelles aux domaines relevant du MAEP a conduit à définir douze axes de programmation figurant dans une structure logique.*

14. *Ces axes de programmation prioritaires signifient un ensemble de mesures destinées à rendre l'aide, sous forme d'IPP, plus efficace; ces choix représentent les conditions nécessaires, mais pas toujours suffisantes pour atteindre les objectifs de l'horizon 2015. Il s'agit de:*

- *renforcer les pôles, nationaux et régionaux, de production rizicole*
- *sécuriser la production des denrées de base*
- *accompagner les mouvements migratoires*
- *promouvoir des services agricoles durables*
- *assurer la professionnalisation paysanne et celle des services d'appui*
- *promouvoir l'éducation nutritionnelle et la diversification de l'alimentation*
- *promouvoir la stabilisation des approvisionnements au niveau local*
- *réduire les pertes après récolte*

- *promouvoir une politique claire d'aide alimentaire et nutritionnelle*
- *promouvoir la diversification des activités rurales et des revenus*
- *harmoniser et consolider les dispositifs de collecte et de traitement de l'information*
- *assurer un suivi coordonné de l'impact des IPP en termes de SAN*

15. *La forte mobilisation du MAEP et des partenaires pour l'élaboration du PANSa devra être poursuivie et valorisée pour sa mise en œuvre, qui exigera la coopération de tous. Au départ la validation et l'appropriation du PANSa par le Gouvernement implique i) la tenue d'un atelier de validation; ii) la mise en place d'un organe interministériel de concertation pour faciliter les appuis concertés des bailleurs de fonds à la politique du Gouvernement dans le cadre du PANSa; iii) l'élaboration d'une Lettre de politique de sécurité alimentaire, officialisant l'engagement du Gouvernement; et iv) la création d'un Conseil national de sécurité alimentaire (CNSA), chargé d'un suivi transparent de la situation et montrant l'importance qu'attache le Gouvernement au droit à la nourriture pour tous. Ces décisions pourraient être prises avant la fin de l'année 2005.*

16. *Au delà de ces aspects institutionnels il s'agit d'assurer la mise en œuvre du PANSa dans les meilleures conditions possibles, et notamment grâce à des programmes appropriés. A cet égard il est proposé i) la création d'un fonds d'études, de l'ordre de 3/4 millions \$EU en vue de financer la formulation d'un ensemble d'opérations de terrain constituant un programme de gouvernement; ce fonds serait géré par une cellule ad hoc; ii) l'élaboration par des équipes de consultants d'un portefeuille de 20 à 25 programmes, base de la réalisation des priorités du PANSa; et iii) la tenue d'une table ronde des bailleurs de fonds de façon à mobiliser 250 à 300 millions de dollars EU avant la fin 2006. Les programmes en cours de préparation (Banque mondiale, Union européenne, FIDA, Fonds de l'Agha Khan,) devraient être les premiers à prendre en compte les priorités du PANSa.*

17. *L'efficacité des recommandations du PANSa dans l'amélioration de la SAN implique une démarche claire: associer des politiques hardies et transparentes à des opérations ciblées en direction de régions (ou des pôles) d'une part et en direction de groupes sociaux particulièrement vulnérables d'autre part; cette association est une des conditions pour atteindre les objectifs fixés. L'implication des structures régionales, principalement régions et communes, sera elle aussi décisive.*

1. INTRODUCTION

Sécurité alimentaire

« Situation caractérisée par le fait que toute la population a en tout temps un accès matériel et socio-économique garanti à des aliments sans danger et nutritifs, en quantité suffisante pour couvrir les besoins physiologiques, répondant à ses préférences alimentaires, et lui permettant une vie active et d'être en bonne santé » (FAO, 2000)

1.1 L'étude concernant la formulation d'un Plan d'action national pour la sécurité alimentaire (PANSA) répond à une préoccupation majeure du Gouvernement et à une série de requêtes adressées à la FAO fin 2004/début 2005. En effet la crise rizicole apparue en octobre 2004 a servi en quelque sorte de révélateur d'une situation particulièrement fragile en termes de sécurité alimentaire. La stagnation ou l'insuffisance de progrès dans l'amélioration des conditions de sécurité alimentaire ont ainsi indiqué le besoin d'un engagement politique plus fort, nécessaire pour atteindre les objectifs du millénaire. La seule référence à la sécurité alimentaire dans les textes légaux remonte en effet au décret de 1997¹ qui ne porte pratiquement que sur l'aspect nutritionnel de la sécurité alimentaire.

1.2 Il a donc été demandé à la FAO, initiateur du Programme spécial de sécurité alimentaire (PSSA) de conduire une réflexion sur le bilan des interventions dans le domaine de la sécurité alimentaire et nutritionnelle (SAN) et de proposer un cadre de références permettant une meilleure prise en considération de la SAN dans les politiques et stratégies du Gouvernement et une plus grande efficacité des interventions, projets et programmes (IPP) dans la lutte contre l'insécurité alimentaire sur le terrain.

1.3 Les principaux bailleurs de fonds, étant déjà préoccupés par la situation de la sécurité alimentaire dans le pays, ont manifesté leur souhait de participer à l'exercice. La mission² a ainsi joué un rôle de facilitateur, de façon à prendre en compte les diverses expériences et à rechercher un consensus quant aux propositions majeures. C'est ainsi que ce document a fait l'objet de nombreux échanges et qu'il intègre notamment des contributions de l'Union européenne, de l'USAID et de l'UPDR (MAEP). Par ailleurs les aspects notoirement multisectoriels de la sécurité alimentaire ont conduit le MAEP et la mission à placer les travaux concernant le PANSA sous l'égide de la Primature, et en l'occurrence sous la responsabilité de l'EPP/PADR.

1.4 La mission a eu de nombreux entretiens à Antananarivo avec les services des principaux ministères concernés, ainsi qu'avec les représentants des partenaires au développement. Elle s'est rendue dans huit régions et a visité plusieurs dizaines d'interventions diverses, particulièrement là où l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité sont fortes. La forte mobilisation observée pour l'élaboration du PANSA est un gage important pour sa mise en œuvre future.

¹ Il s'agit du décret N°97-1353 du 4 décembre 1997.

² La mission était composée de J. Leteuil, agro-économiste et chef de mission; H. Pfeiffer, agronome; et E. Lemaître, agro-économiste; elle a bénéficié de nombreux concours, et notamment de l'Union européenne, de l'USAID et de la Coopération française.

1.5 Après des éléments de diagnostic concernant la SAN (chapitre II), le document propose (chapitre 3) un ensemble de références constituant le PANSa, références susceptibles d'être prises en compte dans l'élaboration du futur Programme national de développement rural (PNDR); enfin des annexes apportent des détails sur des aspects considérés comme particulièrement importants.

2. ÉTAT DES LIEUX – ÉLÉMENTS DE DIAGNOSTIC

A. La sécurité alimentaire et nutritionnelle à Madagascar

2.1 **Rappels sur les dimensions de la sécurité alimentaire et nutritionnelle.** Il y a généralement deux aspects principaux de la SAN: (i) *d'une part l'échelle globale, nationale ou régionale*, dans laquelle on s'assure que les disponibilités (production locale et/ou importation) sont suffisantes pour satisfaire les besoins de base (calories, protéines, etc.) de la population du pays ou de la région; il s'agit d'un équilibre global et souvent théorique car les disponibilités ne sont pas toujours là où sont les besoins; et (ii) *d'autre part l'échelle familiale ou individuelle*; la SAN signifie dans ce cas que chaque famille dispose réellement des aliments nécessaires à sa santé et à sa reproduction. Les deux notions sont certes complémentaires mais pendant longtemps on a privilégié la première notion et on s'est rendu compte que l'insécurité alimentaire ne reculait pas.

2.2 On associe souvent la première dimension aux objectifs de **disponibilité** (production notamment mais aussi importation) et de **stabilité** des approvisionnements (notamment en Afrique où la production est fortement soumise aux aléas climatiques); l'importation fait partie des données de la sécurité alimentaire globale lorsque l'équilibre ressources/besoins ne peut se faire à l'échelon du pays ou de la région. La deuxième dimension est davantage liée à l'**accessibilité** des ménages aux ressources alimentaires, à **l'utilisation des aliments et à leur qualité nutritionnelle**. L'accessibilité est un élément complexe car elle dépend de *facteurs physiques* (routes, marchés, moyens de transport, etc.), mais aussi de facteurs économiques et surtout des *conditions d'accès au marché*, intégrant le critère essentiel du pouvoir d'achat des populations. L'équilibre global ressources/besoins ne garantit donc pas l'équilibre offre/demande au niveau des ménages. C'est ainsi qu'on observe dans tous les pays (y compris dans les pays dits riches) des couches de la population qui n'ont pas accès aux ressources alimentaires (en quantité et en qualité) parce que trop pauvres. Souvent les programmes et projets classiques ne sont pas en mesure de changer significativement une telle situation car implicitement c'est le marché qui règle les équilibres, en laissant de côté les pauvres; toutefois les projets de lutte contre la pauvreté cherchent à intervenir dans ce sens.

2.3 Si on ne souhaite pas faire de l'assistanat en distribuant de la nourriture à ceux qui n'y ont pas accès, sauf bien sûr dans certains cas d'urgence (crise de production, catastrophes naturelles, groupes très vulnérables, population isolée, etc.), il est nécessaire de cibler les actions en se rapprochant de ces populations et en créant les conditions pour qu'elles puissent générer soit des revenus soit des ressources alimentaires supplémentaires. **Une telle approche, qui n'est pas nouvelle, exige que les problèmes soient traités localement et non pas centralement**; la politique actuelle de décentralisation constitue une occasion d'être plus efficace dans ce domaine de la lutte contre l'insécurité alimentaire au niveau des ménages.

2.4 **Connaissances de base sur la SAN à Madagascar.** L'information s'est largement améliorée et les études réalisées depuis une dizaine d'années fournissent de nombreuses indications³. On doit remarquer cependant que les chiffres varient selon les sources (la plupart du

³ Notamment dans le cadre de projets financés par la Banque mondiale, l'Union européenne, le PNUD et la FAO; le projet SEECALINE, l'étude de Bergeron (USAID, 2001), l'étude BIT/INSTAT, le document

temps établis sur la base de données déclaratives) et que la fiabilité des statistiques relatives à la SAN laisse encore à désirer. Les données évoquées ci-après proviennent pour l'essentiel des études BIT/INSTAT, largement reprises dans le rapport SICIAV de 2004, et du rapport sur la politique nutritionnelle (ONN).

2.5 Disponibilité. Globalement, on peut dire que Madagascar dispose des ressources suffisantes (production nationale et importations de complément) pour nourrir sa population, notamment en termes de calories et de protéines⁴. Sur la base d'un besoin annuel de 225 kg en « équivalent céréale », la production nationale assurait 99% des besoins globaux en 2000. Pourtant le niveau de satisfaction des besoins énergétiques, exprimé en kilocalories par personne et par jour, est passé de 2490 en 1975 à 2001 kilocalories en 1998; et la situation s'est encore dégradée depuis 1998⁵. La production des denrées de base (riz, maïs, manioc, patate douce, pomme de terre, huiles alimentaires) suit difficilement la progression démographique (accroissement de l'ordre de 2.8% l'an) et donc la demande, avec à terme un risque élevé de déficit croissant; pire, la sécurité alimentaire n'est d'ores et déjà plus assurée pour une partie croissante de la population (deuxième dimension évoquée plus haut), ce qui pose la question de l'accessibilité.

2.6 *En effet, environ 8% de la population totale du pays, soit 1.6 millions de personnes, souffrent d'insécurité alimentaire chronique (IAC), alors que près de 50% connaîtraient une insécurité alimentaire temporaire ou saisonnière (IAS).* Au plan territorial, quatre des six provinces sont globalement auto-suffisantes en termes de besoins énergétiques; deux provinces disposeraient d'une ration calorique moyenne inférieure aux besoins (Toliary avec 1 771 kcal/jour et Toamasina avec 1 820 kcal/jour). Par ailleurs, on note de profondes disparités au sein d'une même province entre zones géographiques et catégories sociales. Il y aurait 41 districts (sur 117) dans lesquels plus de 8% de la population se trouve en situation d'IAC; il y aurait aussi 55 districts dans lesquels plus de 30% de la population connaîtrait une IAS; on trouve enfin 64 communes (sur 1320) ayant plus de 5000 personnes souffrant d'IAC. Les travaux sur l'IAV montrent un lien très net entre l'insécurité alimentaire et la densité de population, les plus fortes prévalences (IAC + IAS) se situent dans les districts Est des provinces de Fianarantsoa et Antananarivo et les districts sud de la province de Toamasina.

2.7 La production nationale en certains produits de base, et notamment pour le riz, les oléagineux et le sucre, étant devenue notoirement insuffisante, les importations (importations commerciales et aide gratuite) sont élevées et représentent en valeur un montant annuel de l'ordre de 60 millions \$EU; en particulier:

- les importations de riz ont oscillé entre 150 000 et 300 000 tonnes (environ 10% de la production, en moyenne); même si les chiffres varient selon les sources, l'ordre de grandeur indique une augmentation graduelle des importations de riz, d'une moyenne annuelle de 153 000 t, sur la période 1995/2004, à 210 000 t au cours des cinq dernières années (2000/2004);

concernant le SICIAV (2004) et plus récemment le document sur la Politique nationale de nutrition (2004), ont entre autres fourni une perception intéressante de la sécurité alimentaire au niveau des différentes régions et communes.

⁴ Selon la Banque mondiale, la production de denrées alimentaires (au début des années 90) était supérieure d'environ 20% aux besoins globaux (2 200 kcal/jour/habitant).

⁵ Selon la FAO les besoins énergétiques varient de 2 007 à 2 132 kcal/jour selon que l'on pratique ou non une activité professionnelle et des activités de loisir.

- les importations d'huiles alimentaires varient de 20 000 et 30 000 tonnes (autant que la production intérieure) et ont tendance à s'accroître au cours des dernières années;
- les importations de sucre ne cessent de croître et atteignent actuellement 80% de la consommation.

Importations de denrées alimentaires de base ('000 t)

Année → Produit	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Riz	123	19	56	111	162	208	228	227	254	147
Huile	8/9				11	67	33	19		
Sucre	20	5	23	51	32	30	38	23	91	

Source: INSTAT

2.8 En ce qui concerne le riz, l'augmentation moyenne de la production au cours des trente dernières années a été de 1.1% par an, alors que la population s'est accrue au rythme de 2.8% par an. La majeure partie du « déficit de production » a été convertie en une diminution de la consommation moyenne, les importations ne compensant que très partiellement ce déficit.

2.9 **Stabilité.** En termes de stabilité des approvisionnements, la situation souffre de crises plus ou moins régulières, dues notamment i) à l'irrégularité des productions céréalières et à l'insuffisance de fluidité dans les circuits commerciaux; ii) à l'enclavement de certains districts; iii) à un manque de transparence dans la politique d'importation; et iv) à la survenue périodique de catastrophes naturelles auxquelles le pays est mal préparé (cyclones, inondations, sécheresse dans le grand sud, invasions acridiennes,...)⁶. C'est ainsi que des populations subissent épisodiquement des ruptures d'approvisionnement, engendrées partiellement par un déficit dans la prévention et des insuffisances dans le stockage et le rôle régulateur du marché; ces ruptures sont d'autant plus préjudiciables qu'elles concernent des groupes vulnérables.

2.10 **Accessibilité.** On distingue habituellement l'accès physique et l'accès socio-économique; ils sont parfois étroitement liés et les défauts d'accès combinés peuvent conduire à des situations particulièrement graves d'exclusion. L'accès physique est principalement relatif aux conditions de transport terrestre; l'accès se révèle insuffisant notamment dans le cas de zones enclavées (il s'agit souvent d'enclavement temporaire ou saisonnier), et dans le cas (peut-être plus fréquent) de dysfonctionnements du système de commercialisation, qui n'assure pas son rôle régulateur d'approvisionnement. De telles situations d'accès difficile (voire impossible) existent surtout au niveau de certaines communes (zone forestière, Sud et Ouest) alors qu'au niveau du district la disponibilité pourrait se révéler suffisante. Ces difficultés sont accentuées souvent par la vente hâtive au moment de la récolte (déplacement des produits vers les centres urbains) et par l'achat au moment de la soudure (les produits reviennent alors vers les producteurs).

2.11 L'accès au marché pose également la question du pouvoir d'achat, notamment en période de soudure lorsque les aliments habituellement consommés viennent à manquer. Si le système de production n'engendre pas une variété et une quantité suffisantes de denrées alimentaires, seul l'achat sur le marché peut garantir un certain *droit à la nourriture*. Or dans de

⁶ Depuis 1975 le pays a subi 39 événements classés catastrophes naturelles (cyclone, inondation, sécheresse, invasion acridienne) ayant entraîné plus de 2000 morts et endommagé plus de 10 millions d'hectares; ils ont concerné principalement la côte orientale et le sud.

nombreux cas, les ressources monétaires des ménages ruraux, elles-mêmes relativement faibles et d'origines peu diversifiées, ne permettent pas l'accès au marché (particulièrement lorsque les prix sont élevés, en période de soudure). Cette situation concerne plus particulièrement les groupes sociaux les plus démunis, tels que femmes chefs de ménage en zone forestière, population de certaines communes du Sud aride (Androy), ménages fortement endettés, groupes sub-urbains, ... Cette question de l'accès socio-économique rejoint directement celle de la pauvreté, et dans ce cas seules des actions fortement ciblées peuvent améliorer la situation; c'est la justification dans des cas extrêmes de la mise en place de « filets de sécurité ».

2.12 **Aspects nutritionnels.** Une autre dimension essentielle de l'insécurité alimentaire réside dans les déséquilibres nutritionnels; des sources d'information supplémentaires sont fournies par le Plan national de nutrition (2005) et par un rapport de *NUTRIMAD*⁷. De façon générale l'analyse des rations moyennes indique de graves déficiences en lipides (partout) et en protéines (surtout dans les provinces de Toliary, Toamasina et Fianarantsoa), ainsi qu'en micro-nutriments (Vitamine A, fer, fluor) dans la plupart des régions. En effet la ration alimentaire est peu diversifiée; en moyenne elle est actuellement composée de céréales (361g/personne/jour) et de tubercules (331g/personne/jour); le troisième groupe est constitué par les fruits (240g/personne/jour)⁸. La consommation journalière de protéines est faible, de l'ordre de 45 g/personne/jour; celle des lipides est très faible, d'environ 20g/personne/jour. En moyenne nationale la consommation serait ainsi de l'ordre de 115/120 kg de riz, et de 2.8/3.0 kg d'huile⁹ par habitant et par an. La malnutrition est d'autant plus grave que l'on s'éloigne des villes et des côtes, et que la pauvreté augmente. En réalité ces chiffres moyens cachent de grandes disparités et parfois un dénuement tout-à-fait inquiétant, notamment dans certains districts des provinces de Fianarantsoa et Toliary. Le tableau ci-dessous indique les besoins théoriques, les consommations moyennes et les variations entre provinces¹⁰.

Besoins et consommations en macro-nutriments

Nutriment	Energie (kcal/j)	Protides (g/j)	Lipides (g/j)
<i>Besoins théoriques</i>	2 132	56	77
Consommation moyenne	2 115	47	20
Consommation minimale	1 770 (Toliara)	35 (Toliara)	13 (Toliara)
Consommation maximale	2 410 (Anstiranana)	60(Anstiranana)	52 (Mahajanga)

Sources: FAO; ONN, 2005.

2.13 La malnutrition n'épargne aucune province et touche aussi bien le milieu urbain que le monde rural, ce dernier étant toutefois le plus atteint. Selon le MICS (*Multiple Indicator Cluster Survey*)¹¹ en 2000, la malnutrition chronique varie selon la région (41% dans la province de Mahajanga et 54% dans celle de Fianarantsoa), et selon le milieu (45% en milieu urbain et 55% en zone rurale). Toutes les couches sociales de la population sont concernées à des degrés divers, ce qui met en évidence, outre les conditions économiques, des insuffisances dans l'éducation de base et dans l'information sur la nutrition.

⁷ Projet financé par l'UE et mis en œuvre par le GRET, l'IRD et LABASAN.

⁸ Ces trois groupes d'aliments fournissent 90% de l'apport énergétique, en moyenne nationale.

⁹ La consommation d'huile était très faible jusqu'à l'importation massive d'huile de soja à partir de 2000; elle était de l'ordre de 1 kg par jour et par an dans les années 90.

¹⁰ Voir aussi les graphiques en appendice de l'Annexe 6.

¹¹ Enquête à indicateurs multiples.

2.14 **Productions clés.** Dans la plupart des régions et pour l'immense majorité des familles, la sécurité alimentaire signifie avant tout la disponibilité d'une ration suffisante en riz; le riz apporte en effet de 50 à 55% des calories dans la ration moyenne au niveau national, mais jusqu'à 70% dans certaines zones rurales.

2.15 A côté du riz les principales denrées alimentaires de base sont le manioc (15 à 20% de l'apport calorique environ), le maïs, la patate douce et la pomme de terre pour les hydrates de carbones (glucides), l'huile végétale (lipides), les élevages à cycle court (y compris pisciculture), la pêche traditionnelle, le lait et les légumineuses alimentaires (protides¹²). On peut remarquer, malgré des statistiques relativement imprécises, que l'évolution récente indique que i) la production de tubercules suit grosso modo la demande; ii) la diminution (forcée) de la consommation de riz entraîne une augmentation en pourcentage de la part des autres filières dans l'apport calorique; iii) la consommation d'aliments protéiniques et/ou lipidiques dépend plus du pouvoir d'achat et de l'éducation que de la disponibilité; et iv) la diversification de l'alimentation est insuffisante et trop peu encouragée actuellement.

2.16 **Gestion des crises.** Le pays fait régulièrement face à des crises; celles-ci peuvent être collectives ou familiales. Les crises collectives surviennent principalement à la suite d'aléas climatiques ou de catastrophes naturelles; elles touchent une région ou une collectivité; la gestion est alors assurée par l'Etat et notamment grâce à deux institutions, le Conseil national de secours (CNS) et le Conseil national de coordination des travaux de réhabilitation des dégâts cycloniques (CNC); l'appui du PAM et d'autres organismes d'aide permettent une gestion de crise assez satisfaisante. Les crises familiales ou individuelles sont d'une autre nature, et les réponses sont essentiellement privées, les stratégies de gestion de crise reposent alors sur la privation (alimentaire principalement), le recours au salariat et à l'emprunt, la vente de biens et la migration; trop souvent ces crises aboutissent à une certaine forme d'exclusion.

B. Sécurité alimentaire, pauvreté et vulnérabilité

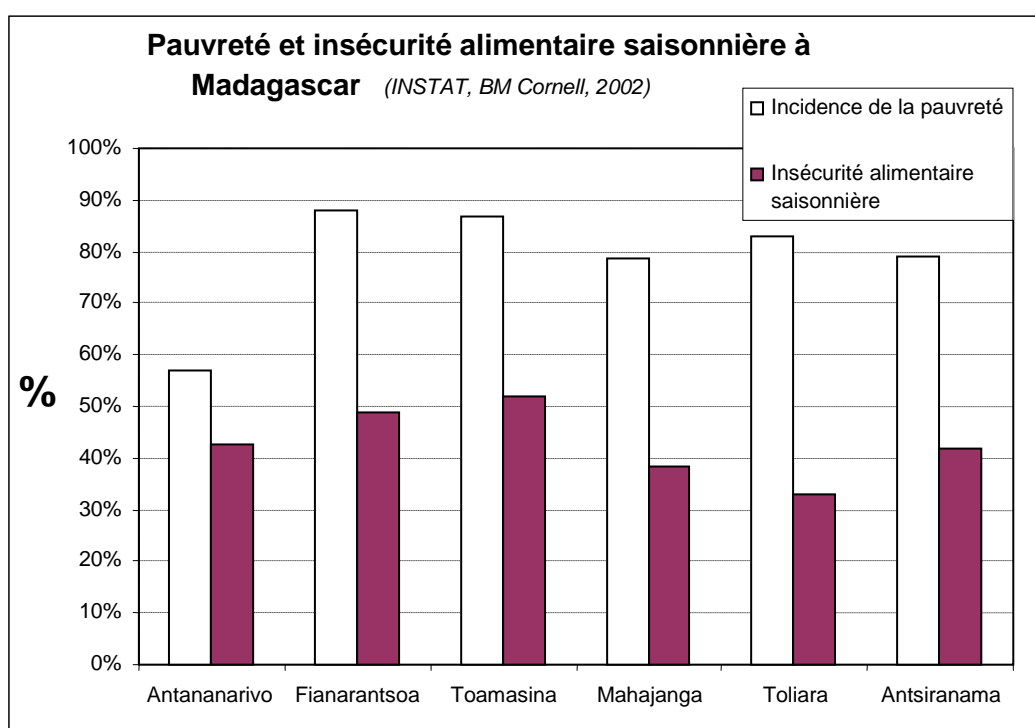
2.17 La pauvreté est la mère de la vulnérabilité, et l'insécurité alimentaire (à fortiori la pénurie alimentaire) est la forme la plus extrême de la pauvreté; c'est alors que le *droit à la nourriture* n'est plus respecté et c'est là une situation qui doit interpeller tous les intervenants au premier rang desquels se trouve bien sûr le Gouvernement.

2.18 Des analyses récentes¹³ sur les liens entre pauvreté et sécurité alimentaire apportent quelques informations intéressantes. La pauvreté est avant tout rurale; en effet environ 85% de pauvres en zone rurale, alors que la population rurale représente moins de 77% de la population. Le faible accès aux ressources naturelles et au capital physique (terres agricoles aménagées et infrastructures socio-économiques principalement) ainsi qu'au crédit et aux technologies nouvelles, caractérise les pauvres ruraux. Une partie non négligeable des pauvres seraient « tombées » dans la pauvreté à la suite de chocs (collectifs ou individuels) les ayant affaibli dans leur lutte pour l'auto-suffisance alimentaire. Il existe un lien entre pauvreté et degré d'éloignement par rapport à un axe routier important. Enfin il apparaît une relation forte entre l'existence d'activités et de revenus extra-agricoles et la possibilité de sortie de la pauvreté. Ces considérations justifieront ultérieurement la nécessité d'un ciblage réfléchi des actions de développement rural.

¹² En moyenne le riz apporte, de manière constante depuis les années 60, 47% des protéines consommées.

¹³ Notamment l'étude OIT/FOFIFA, financée par l'Université Cornell.

2.19 L'insécurité alimentaire a de multiples causes, du côté de l'offre (disponibilité et accès physique) comme du côté de la demande (accès socio-économique). Aujourd'hui, après la libéralisation de l'économie, et en dehors des cataclysmes naturels, elle est principalement liée à la pauvreté. C'est ainsi que la réduction de la pauvreté est devenue la priorité du Gouvernement, priorité exprimée dans le Document de stratégie de la réduction de la pauvreté (DSRP). On considère généralement qu'une croissance économique d'au moins 7% l'an (en termes constants) est nécessaire pour que les effets de la croissance diffusent dans la population et engendrent une réduction significative de la pauvreté. Cette condition ne se révèle néanmoins pas suffisante et la solidarité nationale doit assurer une meilleure répartition des ressources grâce à des actions ciblées en direction des groupes les plus vulnérables. Le graphique suivant illustre le lien entre pauvreté et insécurité alimentaire.



2.20 La vulnérabilité est un concept dynamique qui combine la notion d'exposition aux risques et chocs, à la capacité d'un ménage ou d'un individu à y faire face. C'est une notion difficile à cerner; elle apparaît comme une absence de sécurité; elle est inséparable de la notion de risques. Ces risques appartiennent à deux catégories, les risques collectifs touchant une communauté ou une région (catastrophes naturelles) et les risques individuels touchant spécifiquement un ménage (chocs individuels ou biologiques, tels que la rupture ou le décès). Le recensement des communes (Programme OIT, 2001) puis le rapport SICIIV (qui en emprunte les principaux résultats), fournissent beaucoup d'informations, notamment sur les liens entre vulnérabilité et insécurité alimentaire. D'autres études distinguent i) une vulnérabilité conjoncturelle pour laquelle des indicateurs de prédiction existent (à l'échelle du mois en général); et ii) une vulnérabilité structurelle, davantage liée aux ressources monétaires et aux capacités de réaction des ménages. Ces analyses des facteurs de vulnérabilité, développées principalement dans le sud aride, permettent ainsi un meilleur ciblage des interventions et pourront être utiles pour définir certaines propositions.

C. Place et rôle du riz dans l'alimentation

2.21 La riziculture a une importance toute particulière à Madagascar; elle est omniprésente et a une dimension véritablement culturelle; elle représente en moyenne nationale 64% de la surface cultivée. Le riz est en effet la base de l'alimentation, et partant de la sécurité alimentaire¹⁴. L'atelier de Mantasoa (1996) et l'étude initiée par la FAO, réalisée en collaboration avec l'UPDR et le CIRAD (1999/2000), ont fourni un diagnostic assez détaillé de la situation dans la « filière riz ». Plus récemment (2005) des études plus spécifiques ont fourni d'autres précisions, s'agissant i) de l'analyse conjoncturelle de la crise survenue fin 2004/début 2005; ii) de la mise en place d'un observatoire de la filière riz; iii) de la politique commerciale et de l'éventualité de la mise place de stocks régulateurs; et iv) de l'impact des investissements publics sur la productivité en riziculture irriguée.

2.22 Le secteur rizicole représente environ 12% du PIB national et plus de 40% du PIB agricole. Globalement la production est aujourd'hui de l'ordre de 2,8 millions de tonnes de paddy, soit environ 1,8 million de tonnes de riz usiné. Au cours des trois dernières décennies elle a crû (1.1% par an) moins vite que la population (2.8% l'an) et la production moyenne de riz usiné par habitant a baissé de 160 kg dans les années 60 à 115 kg environ actuellement. Globalement, les performances de la riziculture ont été décevantes depuis les années 60, tant au niveau national qu'en comparaison avec d'autres pays¹⁵. Compte tenu de la répartition spatiale déséquilibrée de la production, un nombre croissant de familles doit acheter tout ou partie du riz consommé¹⁶. Les analyses qui suivent l'évolution des prix sur les marchés permettent de constater que, rapporté au nombre de kilocalories, le riz est dans la plupart des régions nettement plus coûteux que le maïs ou le manioc. Ces constats devraient être aussi l'occasion de remettre en cause de la prééminence du riz dans l'alimentation: alors que « *la riziculture malgache n'en finit pas de chercher un impossible équilibre entre une offre atomisée à l'extrême et une demande dont le niveau est au centre de toutes les polémiques* »¹⁷, l'ajustement de l'offre à la demande ne devrait-il pas se réaliser grâce aussi à un report vers divers substituts ? Une telle substitution s'observe depuis plusieurs années en faveur du maïs et des tubercules, mais cette substitution est-elle prise en considération dans toute son ampleur par les programmes de développement ?

2.23 L'augmentation de la production de paddy au cours des 20 dernières années est surtout due à l'accroissement des surfaces (riziculture pluviale principalement), le rendement moyen ayant très peu progressé. En effet malgré des investissements publics importants (environ 6 millions \$EU par an en moyenne) dans les infrastructures hydro-agricoles des principaux périmètres du pays (programme PPI, 125 000 hectares), la production n'a pas fait un bond spectaculaire. L'impact est cependant variable selon les régions; il est plus net sur les périmètres de l'Alaotra et de l'Ouest, et il l'est moins sur les périmètres des Hautes terres et du Sud¹⁸.

2.24 On peut résumer les principales caractéristiques de la filière comme suit: la production rizicole est très dispersée, atomisée dans environ 1,7 million d'exploitations de petite taille; les conditions de production sont très diversifiées, mais la riziculture irriguée (avec une

¹⁴ Même si la diversification des aliments de base est très certainement à encourager.

¹⁵ Voir les études de l'AFD (Hirsch) et plus récemment l'analyse du sous-secteur de l'irrigation (Banque mondiale, 2003).

¹⁶ Les importations d'équilibre profitent surtout aux grandes villes.

¹⁷ In « Le riz et le problème vivrier malgache » (CFD 1993).

¹⁸ Ces quelques résultats sont donnés dans l'étude « *The impact of public spending on irrigated perimeters productivity (1985–2004)* », Draft version (Banque mondiale, 2005).

maîtrise de l'eau très variable) est cependant dominante; les performances varient beaucoup en fonction des systèmes de production, de moins de 1000 kg/ha à plus de 5000 kg/ha pour les rendements, de 125 FMG à 400 FMG par kg de paddy pour les coûts de revient (en 2003); l'autoconsommation est très élevée, ce qui fait que la mise en marché porte essentiellement sur des surplus¹⁹, souvent aléatoires, et que la « filière » est fort peu intégrée²⁰. La demande est très rigide et les prix peuvent varier fortement dès qu'un surplus ou un déficit apparaît. Enfin si Madagascar était exportateur net jusqu'en 1970, les importations se sont développées dans les années 70 et 80 à la suite de la désorganisation des marchés (nationalisation), puis plus récemment dans le cadre d'une libéralisation hasardeuse pour les importateurs, les modalités d'intervention de l'Etat ne faisant pas l'objet de règles claires et transparentes²¹.

2.25 Pour fixer les idées, on peut considérer que *le maintien du taux d'autoapprovisionnement actuel, à structure constante du régime alimentaire, implique une augmentation annuelle de production de l'ordre de 75 000 tonnes de paddy. Par ailleurs si l'on veut s'affranchir de lourdes importations nettes, il faudrait soit développer un effort rapide pour un saut de production de l'ordre de 200 000 tonnes de paddy, ou assurer un accroissement annuel de plus de 100 000 tonnes de paddy par an pendant au moins 10 ans*²². Ceci n'est certes pas impossible, mais cela nécessite une vraie révolution dans les rendements en riziculture.

2.26 Les atouts de la riziculture sont: (i) la grande variété des situations agro-écologiques qui permettent une production étalée dans l'année et une certaine inertie par rapport aux aléas climatiques; (ii) un savoir-faire paysan reconnu, même s'il doit être nuancé par une certaine réticence à l'innovation; (iii) un niveau de consommation élevé engendrant une demande forte, propice à un développement de la production; et (iv) des acquis de la recherche agronomique garantissant un fort potentiel d'amélioration des performances dans la plupart des systèmes de production.

2.27 Les contraintes et obstacles à un développement soutenu sont toutefois nombreux; il s'agit principalement: (i) des contraintes lourdes liées notamment à l'enclavement de nombreuses zones de production (qui freine les échanges et le progrès technique) et à la dégradation de l'environnement (déforestation et ensablement des rizières notamment); (ii) de l'état défaillant de nombreux réseaux d'irrigation ne permettant pas une maîtrise de l'eau qui autoriserait des progrès très nets de productivité; (iii) du faible niveau d'innovation technique dans les systèmes de production paysans (malgré le savoir-faire évoqué plus haut, qui reste très traditionnel), marquée en particulier par la faiblesse des équipements et de l'utilisation d'intrants (engrais, semences sélectionnées); (iv) de l'environnement financier et commercial très peu dynamique, notamment caractérisé par des circuits commerciaux peu performants²³ et une offre très insuffisante de crédit adapté; (v) d'une certaine concurrence du marché international qui peut intervenir pour plus de 20% du riz commercialisé; (vi) d'une faible réactivité du paysan dont la stratégie est souvent guidée par la minimisation du risque, notamment pour les producteurs en situation

¹⁹ En dehors des grands périmètres irrigués.

²⁰ C'est-à-dire avec peu de solidarité et très peu de liens contractuels entre acteurs.

²¹ Depuis 1999 les importations ont oscillé entre 150 000 et 300 000 tonnes par an (chiffres différents selon les sources); voir rapport de la mission PAM/FAO sur le marché du riz (juillet 2005).

²² Voir tableau et graphique en fin de texte.

²³ Des études récentes ont montré que les prix de revient du riz bord champ étaient compétitifs par rapport au riz importé alors qu'ils ne le sont plus au niveau du consommateur.

d'autosubsistance; et (vii) d'une politique de développement souvent peu cohérente, peu efficace et trop peu novatrice.

2.28 En résumé, la riziculture peut être considérée comme un sous-secteur fondamental de l'économie rurale, mais un sous-secteur en relative stagnation dont la production ne répond pas de manière adéquate à la demande, malgré des potentialités importantes; elle appelle une stratégie hardie et des actions durables de relance. La crise récente de fin 2004 est une illustration de ce qui précède: en dehors des facteurs objectifs de hausse du prix du riz sur le marché malgache (hausse du prix FOB du riz sur le marché international, hausse du prix du pétrole et donc du coût du fret, dépréciation de la monnaie malgache), le Gouvernement n'a pas su enrayer la raréfaction *de facto* du riz sur le marché local; *la crise n'a pas été engendrée par un déficit majeur de la production locale, mais surtout par les conséquences d'une politique mal maîtrisée des interventions de l'Etat sur les marchés.*

2.29 Il reste que le sous-secteur rizicole est incontournable dans la recherche de la sécurité alimentaire et que le problème majeur est probablement de lutter contre une sorte d'immobilisme qui se résout à subir régulièrement des crises empoisonnant le climat social et politique. Compte tenu des potentialités reconnues, ces crises ne doivent pas être considérées comme une fatalité; l'évacuation de ce problème du riz exige probablement de « sortir des sentiers battus » et de faire preuve d'une certaine dose de volontarisme; cette question sera reprise plus loin.

D. Politiques et programmes de sécurité alimentaire

2.30 Il ne s'agit pas de faire une analyse détaillée des programmes de développement rural; cette analyse a d'ailleurs été réalisée à plusieurs reprises, mais peut-être sans en capitaliser suffisamment les leçons. Il s'agit de tirer des enseignements sur les moyens mis en œuvre dans le passé et dans le présent pour améliorer les conditions de SAN. Il a semblé utile de rappeler les grandes caractéristiques des politiques et des interventions, projets et programmes (IPP) mis en oeuvre et d'en évaluer succinctement les résultats. Ne sont retenus ici que les grands programmes/projets ayant caractérisé une certaine politique au cours des décennies passées, et les résultats sont analysés succinctement sous l'angle de leur *impact durable sur la sécurité alimentaire*, et particulièrement au niveau de la riziculture²⁴. L'analyse des politiques récentes et des principaux programmes de terrain, ainsi que les observations faites au cours de visites dans huit des vingt-deux régions, sont fournies dans l'Annexe 1; l'essentiel est résumé ci-après.

2.31 Au delà des caractéristiques globales et des résultats obtenus, on peut souligner les faiblesses suivantes:

- la très faible présence du MAEP sur le terrain et l'absence d'une véritable politique de référence pour les IPP. Malgré l'existence du PADR, l'initiative vient des bailleurs de fonds et de leurs équipes de terrain (sauf peut-être pour les programmes nationaux appuyés en particulier par la Banque mondiale) et qu'on observe une multitude d'approches assez hétérogènes, quelquefois dans la même commune. Le défaut de clarté dans la politique et le manque de relais suffisants avec un rôle précis au niveau des régions (les DRDR restent encore squelettiques) ou des districts accentuent cette absence du MAEP.

²⁴ Ce qui est bien entendu réducteur, mais les leçons à en tirer restent assez générales.

- le défaut d'une capitalisation systématique des expériences passées, la répétition fréquente d'études et d'interventions qui ont échoué dans le passé. Cette responsabilité incombe autant au MAEP, qui ne dispose pas des services suffisants, qu'aux promoteurs d'IPP qui souvent considèrent l'existant comme une base de références insuffisante.
- le caractère souvent géographiquement limité, voire ponctuel, des opérations qui ne s'inscrivent pas assez dans une stratégie régionale, voire nationale; c'est le cas des programmes nationaux évoqués plus haut (particulièrement du PSDR), mais aussi de certains projets du PASA, d'ERI, de SAHA,..., sans parler d'actions d'ONG qui parfois ne concernent que quelques villages ou groupes sociaux particuliers. Ces activités ne sont certes pas inutiles mais leur efficacité et leur impact durable risquent de ne pas être très significatifs.
- le défaut très fréquent d'une vision à court terme de la SAN et du lien très distendu entre activités de terrain et implications du développement et de la durabilité. C'est probablement l'insuffisance la plus inquiétante; en dehors de projets de longue durée avec des flux d'aide par habitant très élevés (comme par exemple les projets PBHM, BVLAC ou SAHA), trop souvent les modèles d'intervention privilégient, souvent par urgence ou nécessité, la résolution de problèmes à court terme (soudure par exemple) en s'attaquant à la vulnérabilité conjoncturelle plus qu'à la vulnérabilité structurelle. C'est aussi à ce niveau qu'apparaissent des déficiences dans l'ancrage des IPP auprès de structures locales pérennes, gage d'une certaine durabilité.
- la prise en compte insuffisante des implications de la durabilité est fréquente; il s'agit principalement du manque de lien fonctionnel (ancrage) avec une institution locale permanente et du financement des coûts récurrents (gestion et entretien des investissements). Un cas est particulièrement illustratif, celui des périmètres irrigués; dans ce cas ce sont généralement les Associations des usagers de l'eau (AUE) qui doivent jouer ce rôle; or il est malheureusement courant de constater qu'une fois « l'aide projet » terminée, les ressources permettant une gestion et un entretien durable des infrastructures ne sont pas mobilisées. Les conséquences en sont clairement montrées dans le cycle de production qui indique, sur un périmètre donné, une croissance (de la productivité et de la production) pendant la période d'investissement suivie d'une décroissance après le décrochage de l'aide...C'est pourtant une responsabilité acceptable, car souvent il s'agit d'une redevance de 40 à 50 kg de paddy à l'hectare (soit environ 1% de la production), alors que dans de nombreux pays (y compris en Afrique de l'Ouest) le redevance acquittée est de l'ordre de 100 à 120 kg/ha. Un gros travail semble nécessaire au niveau des politiques et des IPP pour faire naître cette responsabilité essentielle des institutions locales dans leur propre développement.

2.32 Il ressort par ailleurs que l'aide alimentaire, en dehors des situations d'urgence, n'obéit pas toujours à des règles claires et uniformes mettant l'accent sur l'établissement de base pour le développement durable et la lutte contre la vulnérabilité structurelle; elle répond souvent à des demandes très diverses, localement légitimées, mais dont la logique n'apparaît pas toujours comme évidente. L'aide alimentaire est certainement utile mais la question qu'il faut se poser est

comment rendre cette aide plus efficace en termes de développement et de construction d'une base durable dans la lutte contre l'IAV.

2.33 L'impact global des IPP reste mal connu; s'il est certainement faible dans la longue période (la SAN s'est dégradée), les informations manquent car la plupart des IPP ne disposent pas de situation de référence (point de départ) chiffrée, ni de dispositif de suivi d'impact fiable, de sorte que les effets des IPP ne sont pas vraiment appréciés ni dans le temps ni dans l'espace (sauf quelques cas particuliers). Il serait par ailleurs très utile de mieux délimiter les entités géographiques et administratives des interventions (communes notamment) de façon i) à mieux apprécier les impacts; et ii) à mieux impliquer les responsables locaux (communaux, etc.) dans le suivi des IPP.

2.34 Enfin les comportements des « populations bénéficiaires » constituent parfois des limites à l'efficacité durable des interventions. Sans mettre en cause la nécessaire solidarité²⁵ envers les populations démunies, on observe dans certaines situations des comportements socio-culturels qui semblent i) freiner le progrès technique, s'agissant par exemple des nombreux tabous, de la pression sociale, du peu d'enthousiasme manifesté pour l'innovation et le changement,....ce qui pourrait fournir des éléments d'explication à la stagnation des rendements et de la production dans certaines régions; ou ii) limiter l'impact de certaines actions, s'agissant de la faiblesse de la solidarité et de l'exclusion progressive de familles ou d'individus d'un milieu social croyant en son avenir. Il faut souligner ici que l'éducation constitue probablement une des meilleures réponses à l'IAV, et la situation dans ce domaine s'est considérablement dégradée depuis une trentaine d'années, même si on observe des améliorations dans la période actuelle qui malheureusement n'auront d'impacts sensibles que dans le long terme.

E. Principales conclusions

2.35 **Enseignements majeurs.** On peut essayer de tirer quelques leçons de cette revue succincte de l'histoire récente du développement rural et de la sécurité alimentaire; il s'agit en effet de trouver des explications à une certaine stagnation de l'offre (ou au moins une capacité insuffisante de réponse) et d'identifier les facteurs positifs ou négatifs dans les politiques et les programmes récents.

2.36 En premier lieu on doit considérer que les aspects techniques, ou le contenu technique des programmes, n'ont qu'une importance toute relative dans la réussite des projets/programmes, même si on peut souhaiter dans certains cas des améliorations dans le contenu des messages de vulgarisation. Certes les connaissances doivent continuer à progresser, mais l'acquis actuel pour améliorer la productivité ou les conditions d'une mise en valeur durable présente un potentiel important d'amélioration des systèmes de production; en d'autres termes *la connaissance technique n'est généralement pas un facteur limitant du succès d'un programme*. A ce titre une vision plus intégrée ou systémique du conseil technique (exploitation, terroir, région, filière,...) et une approche participative de la R/D et du conseil technique permettraient sans doute une meilleure intégration des technologies améliorées dans les systèmes locaux.

2.37 Les conditions du succès durable dépendent plutôt de facteurs politiques; en particulier *le manque de lisibilité et de permanence dans les objectifs et de cohérence dans les*

²⁵ L'affaiblissement des mécanismes traditionnels de solidarité fut observé, au point d'être parfois limité au cercle familial restreint.

stratégies du Gouvernement peuvent nuire à l'efficacité des programmes en termes de résultats, et surtout à la durabilité dans la croissance. Les changements à l'intérieur même du MAEP (organigramme) peuvent être des facteurs d'instabilité dans l'effort de développement, comme on l'a observé à plusieurs reprises au cours des 30 dernières années. L'impact d'une certaine instabilité dans les structures et dans les objectifs se ressent notamment au niveau de la motivation du personnel de terrain qui a besoin de repères clairs.

2.38 De plus *il faut s'assurer que l'interface entre l'offre de services technico-économiques et la demande paysanne fonctionne bien*. Ce relais a longtemps été assuré par un service public qui, au fur et à mesure des ajustements structurels, a perdu une partie de ses moyens et de sa motivation. Aujourd'hui la tendance est de considérer que le secteur privé, ou au moins des organismes de statut privé (ONG, OP,... par exemple), doit jouer un rôle important dans la transmission des messages de la politique de développement rural durable; or ce transfert n'a pas été suffisamment préparé et on a observé un vide inquiétant entre la volonté du Gouvernement et l'activité rurale, ainsi que la faiblesse de la capacité de réponse aux besoins paysans.

2.39 Ainsi *les rôles respectifs du secteur public et du secteur privé ne sont pas toujours clairement définis*; c'est une autre facette de la permanence des engagements politiques. L'omniprésence de l'Etat dans les années 75/85 et la volonté actuelle d'un fort désengagement représentent deux cas de figure très différents. L'essentiel réside semble-t-il dans la cohérence entre objectifs dans l'action des services publics d'une part et les ressources durables (notamment budgétaires) mises à la disposition de l'action d'autre part. Trop souvent l'efficacité du service public est limitée par cette divergence entre objectifs et moyens disponibles sur la durée. Par ailleurs *la mobilisation du secteur privé ne se décrète pas*; elle doit être stimulée et orientée dans le cadre de règles claires et admises; c'est une composante très importante de la politique de développement rural; cela pose notamment les questions cruciales de l'information et de la communication d'une part, du respect des règles du marché par le Gouvernement d'autre part.

2.40 La réussite dans la durée d'une politique, ou d'un programme, dépend largement de son *degré de réplication et d'appropriation*, deux notions voisines qui sont aujourd'hui mises en exergue, mais qui dans le passé ont souvent été négligées. La réplication²⁶ signifie l'extension à d'autres régions ou à d'autres groupes, de résultats acquis dans une situation donnée (cas typique du PSSA qui a limité son action à un échelon trop local, mais aussi d'ERI, de SAHA,...). Par ailleurs l'appropriation par les groupes cibles de thèmes de progrès est sans doute une condition *sine qua non* de la durabilité des résultats ou des impacts d'un projet; *tout changement doit être voulu et non imposé pour durer*. Or ces dimensions ont souvent manqué, au niveau de la conception des programmes comme à celui de la mise en œuvre sur le terrain. En particulier l'appropriation soulève le problème de la capacité de dialogue et de décision dans le paysannat, c'est-à-dire en fait *le problème crucial de la structuration du monde rural et de sa participation*, longtemps négligées. Il est important cependant de souligner les limites de la participation et des projets « répondant à la demande »; en absence d'outils appropriés, trop souvent en effet la « demande » se borne à un univers de court terme et le risque existe de reproduire des modèles sans avenir.

2.41 Il a aussi été question de la nécessaire adaptation des messages de développement ou de progrès au contexte local; trop longtemps par exemple les options de la politique rizicole sont restées nationales, globales, alors qu'il y a peu de points communs entre les rizicultures du Lac

²⁶ A défaut de mot plus approprié.

Alaotra, du Betsileo ou des vallées forestières de la côte Est...La prise en compte des données de l'environnement local ou régional (dans les domaines physique, environnemental, socio-économique, sociologique,...), est maintenant considérée comme essentielle pour une meilleure appropriation et pour la durabilité; c'est ce qu'on peut appeler la régionalisation de la politique. Il se trouve par ailleurs qu'en matière de sécurité alimentaire, l'échelon local ou régional, est indispensable autant pour établir le diagnostic que pour élaborer des solutions adaptées. ***Ce sont les dimensions de la décentralisation et de la déconcentration qui doivent prévaloir dans tout plan d'action visant à améliorer durablement les conditions de la sécurité alimentaire***, ce qui n'a pas toujours été perçu comme tel.

2.42 Enfin reste le problème majeur des ressources humaines; l'analyse succincte des grands programmes a montré que toujours le succès ou l'échec, à court ou à long terme, dépendait dans une très large mesure de la qualité et de la répartition des ressources humaines, tant au niveau des organes de décision qu'à celui de la mise en œuvre. Qu'il s'agisse des services du secteur public (dans les années 60 à 80), ou des organes de statut privé (des années 90 à la période actuelle), ***toute déficience dans les investissements en matière de capacités humaines se répercute inévitablement dans l'impact, et plus encore dans la durée des résultats des programmes***. C'est ce que l'on observe notamment aujourd'hui après une longue période de désinvestissement dans les ressources humaines

2.43 **Déterminants de l'insécurité alimentaire**²⁷. La situation actuelle a des causes multiples et complexes; on peut essayer de les classer. Pour aller du général au particulier il apparaît que le facteur politique a joué un rôle essentiel dans cette évolution; l'instabilité des gouvernements et le manque de clarté dans les objectifs et l'affectation des ressources, l'insuffisance de la croissance et la mauvaise répartition des fruits de cette croissance (dont le taux annuel s'élève pourtant à 5-7% l'an au cours des dernières années), la croissance démographique non maîtrisée, la dégradation des conditions de sécurité, ont à coup sûr engendré de la précarité, de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire. Les dysfonctionnements des marchés, l'appauvrissement des capacités humaines et la dégradation des services publics de base (santé, éducation, infrastructures,...) ont par ailleurs entraîné une perte de confiance envers les décideurs et aggravé la situation d'insécurité alimentaire dans le pays.

2.44 Les problèmes économiques, et plus particulièrement la croissance insuffisante de la production agricole, sont la cause la plus évidente de l'insécurité alimentaire. Or la production de certaines denrées de base comme le riz, les oléagineux et le sucre,...n'a pas suivi l'évolution de la demande (et encore moins celle des besoins), et l'équilibre ressources/emplois se fait de plus en plus par le biais d'importations. L'insuffisance des disponibilités locales et de la stabilité des approvisionnements reflètent un certain échec des politiques agricoles et de l'aide au développement rural, marqué par la faible productivité de la riziculture, l'accès limité au crédit et la faible utilisation d'intrants, le niveau d'équipement dérisoire des exploitations agricoles, le blocage des situations foncières dans plusieurs régions, la dégradation des ressources naturelles.

2.45 Enfin les aspects sociaux et humains ne sont pas absents de cette analyse; outre l'appauvrissement qualitatif des ressources humaines, les comportements des populations peuvent constituer parfois des limites à l'efficacité durable des interventions dans le développement rural. On observe en effet des comportements freinant le progrès technique, s'agissant par exemple des nombreux tabous, de la pression sociale, de la propension à l'assistanat ou du peu d'enthousiasme

²⁷ Les déterminants techniques de la production sont analysés en détail dans l'annexe 5.

manifesté pour l'innovation,...ou limitant l'impact de certains projets, s'agissant alors de la faiblesse de la solidarité et de l'exclusion progressive de familles (endettement) d'un environnement social stable.

2.46 **Les problématiques et les défis.** Il faut se rendre à l'évidence, le constat est inquiétant et la situation particulièrement compliquée:

- les politiques menées depuis plus de trente ans sont un échec en termes de disponibilité et de stabilité; malgré des potentialités reconnues et identifiées la disponibilité par habitant des aliments de base, et particulièrement en riz, en protéines et huiles alimentaires, s'est dégradée; le rendement moyen des rizières ne s'est amélioré qu'en des endroits bien précis; des crises apparaissent épisodiquement; la mise en valeur des ressources agricoles est largement bloquée;
- en termes de stabilité, même échec: des zones restent à la merci d'une mauvaise récolte et le marché joue mal son rôle de régulateur des approvisionnements dans l'espace et dans le temps; des crises de rupture d'approvisionnement apparaissent encore régulièrement;
- enfin, quant à l'accès aux aliments de base et à leur qualité nutritionnelle, la situation n'a fait que s'aggraver; l'IAV a progressé et la malnutrition des groupes vulnérables, notamment des enfants en bas âge, s'est développée.

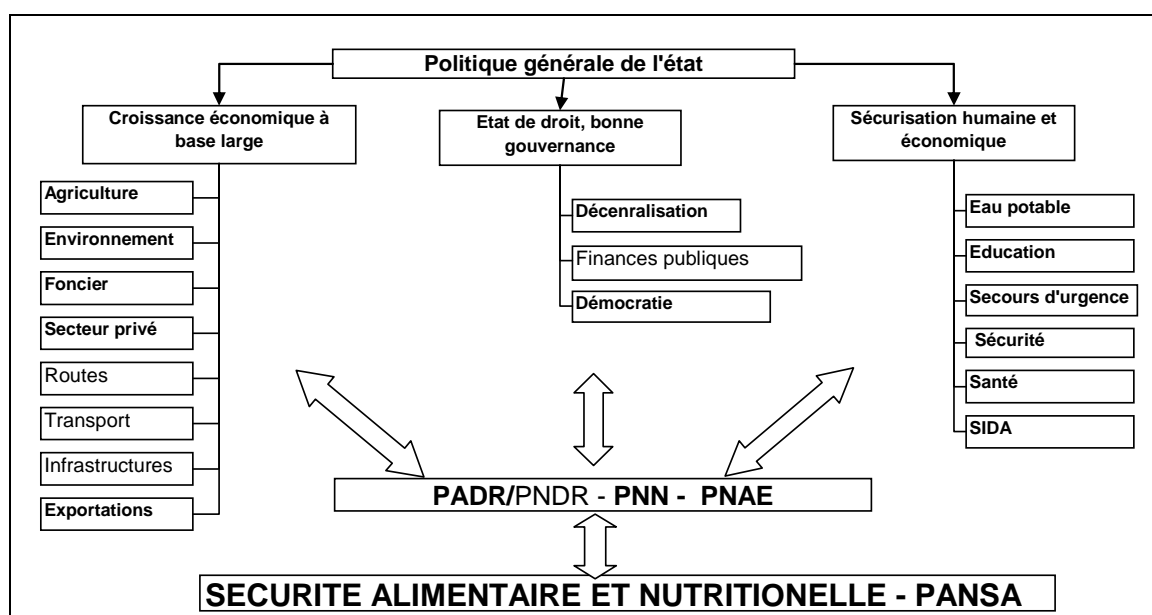
2.47 ***Si les politiques ont été défailtantes, il faut se demander comment en améliorer la définition.*** D'abord il est clair que la plupart des politiques et des programmes concernent à un degré ou à un autre la sécurité alimentaire. Dans ce qui suit, les « autres politiques » seront considérées comme des données; il s'agit notamment de la politique démographique, de la politique des infrastructures de transport, de la politique foncière, de la politique de crédit, des politiques de santé et d'éducation,...; il ne sera question dans le PANSA que des politiques menées par le MAEP en termes de SAN, et quelquefois de façon marginale des interfaces existant entre la politique du MAEP et les autres politiques (nutrition par exemple).

2.48 D'un autre côté, il n'est pas facile d'isoler la SAN au sein des politiques de développement agricole et rural, et il faut néanmoins éviter le danger de vouloir trop faire et de vouloir régler tous les problèmes sous prétexte qu'ils relèvent de la sécurité alimentaire et/ou de la pauvreté... Le souci permanent au niveau des propositions sera donc de « coller au plus près » aux réalités de la SAN dans ses quatre dimensions et dans sa diversité au niveau des régions et des groupes sociaux.

2.49 La problématique de base est bien de valoriser au mieux l'existant (ressources, connaissances et acquis des nombreuses expériences) et d'assurer une plus large diffusion des thèmes de progrès en milieu paysan de façon à garantir une augmentation élevée de la production, première condition d'une amélioration sensible de la SAN. ***C'est le temps de la priorité à l'action et aux résultats.*** Le PANSA propose à cet égard des axes stratégiques (dans la conception comme dans les modalités opérationnelles) permettant aux IPP d'être plus efficaces à coût constant.

3. PLAN D'ACTION POUR LA SECURITE ALIMENTAIRE ET NUTRITIONNELLE

3.1 La politique de développement rural en général et le politique de SAN en particulier s'inscrivent dans le cadre d'objectifs clairs et de documents de référence établis au cours de la dernière décennie. Il s'agit d'abord de la réduction de la pauvreté, le DSRP étant la référence pour tous les grands programmes de développement. C'est ensuite la priorité officiellement attribuée au secteur rural et à la réduction de l'IAV; le PNDR (mise à jour du PADR) en sera la référence obligée. Ce sont enfin les grandes options de politique de développement que sont le désengagement de l'Etat et le rôle majeur du marché, la décentralisation et la régionalisation, ainsi que la promotion de partenariats public/privé²⁸ (PPP). Ces lignes de force sont maintenant bien connues, mais les stratégies opérationnelles manquent souvent de cohérence avec les priorités déclarées du Gouvernement.



3.2 **Sécurité alimentaire et développement.** Il est important de souligner que la SAN fait partie de la politique de développement et qu'il faut éviter de centrer la politique de SAN sur les crises et l'urgence. On peut parler de « sécurité active », par opposition à une « sécurité passive » qui ne prendrait des décisions qu'à l'occasion de difficultés conjoncturelles C'est à ce titre que les propositions contenues dans le PANSA mettront (surtout) l'accent sur les liens entre sécurité alimentaire et développement durable.

3.3 *Le développement engendre la sécurité alimentaire.* Une croissance économique élevée facilite à coup sûr la SAN dans ses quatre dimensions, même si elle ne résout pas tous les problèmes. C'est une condition nécessaire mais pas suffisante: aujourd'hui, la croissance du PIB oscille entre 5 et 7% l'an, mais ne profite pas à tous, et les exclus restent majoritaires. A moyen et long terme elle permet des investissements lourds indispensables (infrastructures de transport,

²⁸ Voir le plan officiel de mobilisation « Madagascar naturellement ».

santé publique, enseignement de base,...), mais à court terme c'est la croissance de la production agricole, et principalement de la production alimentaire, qui est devenue un impératif.

3.4 La stratégie à long terme doit envisager des processus lourds pour lever les principaux obstacles à une croissance agricole élevée et durable. Il s'agit notamment i) de créer des emplois non agricoles, en milieu urbain (tertiaire, manufactures, tourisme,...) et en milieu rural (ressources du sous-sol, agro-industries, tourisme,...); ii) d'assurer la stabilité foncière et réduire la précarité croissante des populations rurales, notamment sur les Hautes Terres; iii) de promouvoir le secteur privé dans son rôle régulateur des approvisionnements (en amont et en aval de la production), en particulier en édictant des règles claires et transparentes, et en évitant les situations de monopole; et iv) de garantir la sécurité des biens et des personnes.

3.5 A court et moyen terme, d'ici à 2015, la croissance de la production alimentaire doit être la première des priorités si l'on veut envisager une SAN durable. Compte tenu des potentialités connues et identifiées, **il s'agit avant tout de viser l'accroissement de la productivité pour les productions de base**, à savoir les céréales (riz et maïs), les tubercules (manioc, patate douce, pomme de terre) et les oléagineux²⁹.

3.6 *La SA moteur et impact du développement agricole.* En effet, au-delà des crises, l'objectif de la SAN est un objectif de développement. Il s'agira notamment de production durable et de substitution à des importations (riz, huiles alimentaires,...), de développement de zones sous-exploitées (Moyen Ouest,...), de préservation des ressources, de la promotion de modèles de développement viables au niveau des exploitations. En réalité la sécurité alimentaire ne sera pas abordée comme une politique à court terme, mais au contraire comme une composante de la politique de développement rural à moyen et long terme.

3.7 **Evolution des besoins et perspectives.** Dans le cadre d'hypothèses simples on peut établir des projections permettant d'éclairer les besoins jusqu'en 2015/2020. Si l'on considère une croissance démographique de 2.75% l'an et une structure constante de la ration moyenne³⁰, on peut estimer les besoins comme suit aux horizons 2010 et 2015

Estimation des besoins ('000 t)

Année	2010	2015	2020
Riz ³¹	2400	2750	3150
Huile végétale	60	69	79
Sucre	120	137	157

3.8 C'est ainsi que les besoins projetés dans des conditions plutôt conservatoires indiqueraient des déficits importants dans l'hypothèse d'une poursuite des tendances actuelles de

²⁹ Le cas du sucre est très particulier, s'agissant d'un secteur agro-industriel aujourd'hui sinistré; quant aux activités liées aux élevages de cycle court, le problème majeur n'est pas celui de la productivité mais plutôt celui de la rentabilité financière et de leur capacité à concurrencer les produits d'importation.

³⁰ On peut penser, pour le riz par exemple, que des tendances opposées (diminution de la part du riz dans la ration sous l'influence d'une meilleure information pour la diversification et d'une augmentation du prix, et par ailleurs tendance à augmenter la consommation de riz grâce à des approvisionnements plus réguliers) rendent cette hypothèse réaliste.

³¹ A raison de 120 kg/habitant/an pour le riz, 3 kg/habitant/an pour l'huile et 6 kg/habitant/an pour le sucre.

la production. A titre indicatif il s'agirait d'environ 600 000 tonnes de riz³², 40 000/50 000 tonnes d'huile et 100 000/110 000 tonnes de sucre à l'échéance 2015.

3.9 **Contexte institutionnel récent.** Comme il a déjà été dit, la sécurité alimentaire concerne de nombreux départements ministériels³³ et à certains niveaux la prise en compte de cette réalité devra se traduire dans la mise en place d'organes de pilotage adéquats. L'élaboration du PANSa comme nouveau cadre de références trouve logiquement sa place aux côtés de trois autres plans d'action: PNAE, PNAN et PNDR. La complémentarité est claire autant au niveau des cadres de références qu'à celui des programmes de terrain. En période de crise, le Conseil national de secours (CNS) joue assez bien son rôle en assurant une bonne coordination des politiques concernant le développement rural et la lutte contre l'IAV.

3.10 Pendant longtemps le MAEP est resté indépendant et peu intégré aux organes interministériels, en dehors des périodes de crise. Plus récemment des changements sont intervenus: l'élaboration du PADR, puis aujourd'hui celle du PNDR, sont placées sous l'égide de la Primature; l'engagement de Maputo visant à accroître les ressources d'investissement du MAEP à 10% des ressources totales du Gouvernement (le ratio est aux environs de 6% actuellement) est un autre signe d'une meilleure prise en compte des besoins du développement rural; enfin la priorité accordée officiellement à la réduction de l'IAV est aussi une marque de l'interdépendance des politiques.

3.11 Dans la mise en œuvre de la politique de SAN, le MAEP a un rôle essentiel (reconnu d'ailleurs dans la Politique nationale pour l'alimentation et la nutrition), mais son activité et son efficacité sont limitées par un certain nombre de contraintes fortes; il s'agit notamment i) de ressources budgétaires régulières limitées; ii) de ressources humaines disponibles affaiblies depuis une quinzaine d'années; et iii) de la déficience actuelle des structures décentralisées. Une réforme importante est en cours³⁴ avec l'appui de l'Union européenne; elle vise notamment à surmonter les deux dernières contraintes grâce à une meilleure adéquation entre le personnel disponible et les fonctions permanentes du Ministère. Le rôle des structures régionales, principalement DRDR et GTDR (organe consultatif), devrait être particulièrement important dans l'avenir, et notamment dans la mise en œuvre des priorités du PANSa (voir plus loin).

3.12 La réforme institutionnelle du MAEP (décret N° 2004-037), l'élaboration en cours du PNDR au niveau de la Primature et la réalisation du recensement agricole représentent en 2005 un contexte tout-à-fait favorable pour préciser le contenu de la politique de SAN et pour rechercher plus d'efficacité dans l'aide (IPP) en matière de SAN. L'ambition du PANSa est de contribuer à ces objectifs. Conformément au souhait du Ministre de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche, le PANSa sera un cadre de références destiné à mieux prendre en considération la SAN dans l'élaboration des politiques de développement, la sélection et la mise en œuvre plus efficaces des IPP au niveau des zones et des groupes sociaux vulnérables.

3.13 **Vision à moyen et long terme.** Les références du PANSa se situent dans une perspective à l'horizon 2015; elles devront bien sûr être actualisées lorsque cela apparaîtra nécessaire. Dans le cadre des contraintes liées aux autres politiques sectorielles (santé, éducation,

³² Voir graphique en fin de texte pour le cas du riz.

³³ En particulier les Ministère de l'agriculture, de l'élevage et la pêche, Ministère de la santé, Ministère de la population et Ministère de l'éducation.

³⁴ Voir Annexe 2.

transport, fiscalité, micro-finance, ...), les objectifs veulent être clairs. Même si les niveaux avancés restent indicatifs, le PANSA vise:

- *un degré d'auto-alimentation proche de 100% pour les denrées de base, l'équilibre offre/demande pouvant s'appuyer sur un commerce extérieur dynamique pour le riz notamment (exportation et importation simultanées); il s'agit d'opérer dans le court et moyen terme un renversement de tendance au niveau de la dégradation continue des consommations moyennes en calories, protides (légumineuses et produits animaux) et lipides (huiles alimentaires en particulier), et d'assurer une croissance annuelle de la production proche de celle de la demande dans le long terme, pour toutes les denrées de base.*
- *une concrétisation des options régionales dans les objectifs de SAN; en effet quels que soient les efforts consentis dans l'amélioration du réseau de transport terrestre, certaines régions resteront enclavées en 2015 et il sera donc nécessaire de définir des politiques régionales de SAN car le marché ne saura pas à lui seul résoudre les problèmes de stabilité des approvisionnements, qu'il s'agisse de zones enclavées ou de groupes sociaux particulièrement vulnérables;*
- *un abaissement, à l'horizon 2015, de 50% des effectifs de personnes vulnérables, particulièrement chez les enfants et les femmes, en mettant en place des opérations très ciblées et en recherchant la plus grande complémentarité possible avec la politique nutritionnelle.*

3.14 **Cohérence et interdépendance des propositions.** Les axes proposés sont des priorités visant à lever les contraintes et les insuffisances identifiées précédemment; ils n'ont pas tous le même poids, mais ils sont largement interdépendants et leur mise en œuvre dans le cadre de la politique de SAN devra s'inscrire dans un ensemble cohérent, largement représenté dans le PNDR. Il s'agit bien d'un cadre de référence et seules les grandes options prioritaires sont mentionnées; selon les cas, des annexes détaillent les propositions et/ou des études plus approfondies sur tel ou tel axe apparaissent nécessaires.

3.15 Si le système productif ne s'adapte pas à la demande, il y a plusieurs raisons majeures se situant au niveau i) des politiques de développement; ii) du marché extérieur qui n'assure pas la régulation entre offre et demande; iii) de l'impact des IPP, notamment en termes de production de riz; et iv) du comportement des producteurs et du comportement des consommateurs. L'interdépendance des mesures est sans ambiguïté, et s'il est nécessaire i) de fixer des règles claires de commercialisation et de favoriser la fluidité des marchés à l'intérieur des régions et entre les régions; ii) de rechercher l'équilibre ressources/emplois au niveau global par l'importation et l'exportation; iii) de promouvoir des productions alternatives et la valorisation des produits locaux; et iv) de lancer des campagnes d'information sur les bienfaits d'une diversification des régimes alimentaires; c'est bien au niveau des IPP et du comportement des producteurs qu'il s'agit d'intervenir rapidement de façon à viser un taux élevé d'auto-alimentation pour les denrées de base en général, et pour le riz en particuliers.

3.16 Logiquement *les propositions concernent en premier lieu les politiques prioritaires et les principaux axes stratégiques de mise en œuvre de la SAN, y compris les* voies pour mieux prendre en considération les implications de la SAN dans les options pour un développement rural accéléré. Beaucoup des propositions dépassent le cadre strict de la SAN et valent aussi pour le

développement agricole et rural; cependant elles ne prétendent pas se substituer aux lignes directrices de la politique nationale de développement rural; elles en sont une composante obligatoire. Six axes politiques prioritaires sont déclinés.

3.17 ***Ensuite les références du PANSА visent la recherche de plus d'efficacité, en termes de SAN, dans l'aide au développement sur le terrain.*** En particulier le but est de mettre en évidence le nécessaire impact des IPP sur le terrain dans l'amélioration des conditions locales de la SAN. Il s'agit alors de priorités liées spécifiquement aux dimensions de la sécurité alimentaire et ayant le plus souvent un caractère régional ou local. Les priorités proposées se situent alors tant au niveau du champ d'action que des modalités opérationnelles des IPP: une douzaine d'axes de programmation (ou axes opérationnels) sont envisagés en liaison directe avec les responsabilités du MAEP.

3.18 **Structure logique du PANSА.** Le tableau de la page suivante indique la structure logique des propositions.

Structure logique des propositions du PANSANSA

Axes politiques prioritaires.	Principaux axes stratégiques	Intervenants	Axes de programmation (ou opérationnels) de la SAN (axes spécifiques pour le MAEP)	Impact attendu			
				Di	Ac	St	Nu
Développer une politique de régionalisation de la production agricole	✓ Intégration de la SAN dans les Plans de développement régionaux et leur financement	<i>Décentralis. Finances</i>	✓ Régionaliser la programmation et du financement des investissements agricoles	x	x		
	✓ Ancrage des IPP auprès des institutions locales permanentes	MAEP		x			
	✓ Promouvoir les complémentarités interrégionales	<i>EPP Intérieur</i>	✓ 1. Renforcer les pôles nationaux et régionaux de production rizicole	x		x	
	✓ Désenclavement des zones de production	MTTP	✓ 2. Sécuriser la production des denrées de base	x	x	x	
	✓ Promouvoir la sécurité des personnes et des biens		✓ 3. Accompagner les mouvements migratoires interrégionaux				
Renforcer les services d'appui technico-économiques aux producteurs agricoles	✓ Intensification des systèmes de production et des filières agricoles (croissance de la production des denrées de base)	MAEP MERS	✓ 4. Promouvoir des services agricoles durables (CSA), y compris:	x	x	x	x
	✓ Diversification des systèmes de production agricoles (végétales, animales, piscicoles, horticoles, ...)		✓ la R/D paysanne				
	✓ Amélioration de la capacité de résistance des systèmes d'exploitation aux chocs externes et internes		✓ le service conseil technique				
	✓ Ciblage concerté de la recherche agricole publique et privée sur les priorités de la SAN		✓ l'approvisionnement en semences améliorées, intrants, petits équipements etc.				
Renforcer les ressources humaines à tous les niveaux	✓ Renforcer les ressources humaines des services d'appui	<i>MERS MAEP</i>	✓ 5. Professionnalisation paysanne et des services d'appui:	x		x	
	✓ Professionnalisation paysanne		✓ Promouvoir la formation continue (en techniques, gestion, ...)	x	x	x	x
	✓ Promotion de l'éducation nutritionnelle et de la diversification de l'alimentation (formelle et informelle)		✓ Relancer de l'enseignement technique et professionnel				x
Régulariser les marchés de denrées alimentaires	✓ Mise en œuvre d'une politique cohérente d'import-export	<i>Commerce Intérieur MTTP MAEP</i>	✓ Assurer une fiscalité simplifiée/stable et la transparence des échanges			x	
	✓ Promouvoir la fluidité des échanges intérieurs		✓ Améliorer la sécurité et les infrastructures routières, de marché,...	x	x	x	
	✓ Stabiliser les approvisionnements au niveau local		✓ 7. Promouvoir la stabilisation des approvisionnements au niveau local (greniers villageois)	x	x	x	
	✓ Promouvoir l'intégration des filières		✓ 8. Réduction des pertes post-récolte (transformation, stockage)	x		x	
Garantir l'accès alimentaire aux plus vulnérables	✓ Promouvoir une aide alimentaire structurelle comme outil de développement économique.	MAEP	✓ 9. Promouvoir et financer une politique claire d'aide alimentaire (et nutritionnelle)	x	x		x
	✓ Améliorer la prévention et la gestion des crises alimentaires	<i>CNS/SIRSA</i>	✓ Mettre en place des réserves financières pour les interventions d'urgence	x	x		x
	✓ Cibler les appuis alimentaires suivant les spécificités des zones et des groupes sociaux vulnérables	ONN	✓ 10. Promouvoir la diversification des activités rurales et des revenus		x	x	X
Promouvoir une politique de l'information et de suivi d'impact	✓ Harmoniser les dispositifs de collecte, de traitement et de diffusion de l'information	<i>EPP MAEP</i>	✓ 11. Harmoniser et consolider les différents dispositifs de collecte et de traitement des informations de la SAN	x	x	x	x
	✓ Mettre en place un dispositif unifié d'évaluation d'impact en termes de SAN		✓ 12. Assurer un suivi coordonné de l'impact des IPP en termes de SAN	x	x	x	x
	✓ Diffusion de l'information alimentaire et nutritionnelle par les mass média.	Information	✓ Mettre en place d'une cellule d'information du public en matière de SAN	x	x	x	X

Axe politique N°1. Développer une politique de régionalisation de la production agricole

3.19 La prise en compte de la politique de régionalisation, en particulier la promotion de pôles intégrés de croissance (PIC)³⁵, la réforme institutionnelle du MAEP et la préparation du PNDR sont des occasions favorables pour enfin mettre en place une vraie régionalisation de la politique de SAN. Le fondement essentiel de la régionalisation est d'assurer une meilleure allocation des ressources rares (notamment ressources humaines et ressources financières régulières) en fonction des potentialités de production, des besoins spécifiques locaux et des capacités de réaction des opérateurs. Il ne s'agit pas de privilégier une catégorie d'acteurs (ou une région) par rapport à une autre, mais de différencier les politiques et l'allocation des ressources selon les régions.

3.20 **Dynamiques de développement.** Au plan zonal, les stratégies et les allocations de ressources selon les potentialités agricoles à moyen et long terme pourraient être basées sur les catégories suivantes de zones d'intervention:

- (i) *les pôles nationaux de surplus alimentaires* (Lac Alaotra, Vakinankaratra, Itasy,...);
- (ii) *les pôles régionaux de surplus alimentaires* (Boina, certains districts de Sofia, Haut Mandrare, Andapa, Bas Mangoky/Manombo, Fénérive Est/Vavatenina, ...);
- (iii) *les zones d'auto-subsistance* (région du Betsileo, districts de l'Ouest, ...);
- (iv) *les zones particulièrement vulnérables* (Androy, districts forestiers, ...);
- (v) *les zones à fort potentiel et faiblement peuplées* (Bongolava, district d'Ikalamavony, ...);
- (vi) *les zones périurbaines*, où les problèmes de SAN sont particulièrement aigus.

3.21 Autant de situations qui réclament des politiques spécifiques en matière de SAN: l'essentiel est de considérer (notamment au MAEP) que l'élaboration des politiques et en particulier des interventions bénéficiant d'aide extérieure qui doivent explicitement prendre en considération la dimension régionale.

3.22 *Pôles nationaux de surplus alimentaires:* il s'agit de valoriser de longues périodes d'investissement ayant abouti à une certaine densification du tissu socio-économique et à l'émergence d'opérateurs ayant une vision du développement à moyen et long terme; les infrastructures y sont assez bien développées et la production alimentaire est, beaucoup plus qu'ailleurs, destinée au marché. Le milieu est particulièrement réceptif à l'innovation et les stratégies d'appui doivent en faciliter le développement durable, notamment par la promotion de systèmes de productions performants et durables (i.e. nouvelles variétés de riz, SDCV) le développement du crédit et de la petite mécanisation et l'appui au renforcement des organisations paysannes, y compris aux chambres d'agriculture.

³⁵ Appuyée par la Banque mondiale dans le cas des trois premiers pôles de Nosy Bé, Antananarivo et Tolagnaro.

3.23 *Pôles régionaux de surplus alimentaires*: l'éloignement des grands axes de transport ou des grands marchés de consommation, ainsi que la dimension des excédents, font que ces pôles ne peuvent pas jouer le même rôle que les précédents; c'est cependant largement au niveau de ces pôles régionaux, que se fera la croissance de la production alimentaire au-delà de la croissance démographique. Les politiques seront voisines des précédentes mais devront s'adapter en consacrant plus de ressources au renforcement des organisations paysannes et à la structuration des filières (production, transformation, stockage, mise sur le marché,...). Ces pôles régionaux devraient, pour une période de 10 à 15 ans, contribuer à l'amélioration des conditions de la SAN dans un certain nombre de districts, à définir au cas par cas.

3.24 *Zones d'autosubsistance*: il s'agit probablement des régions les plus difficiles alors que pendant longtemps certaines d'entre elles ont été considérées comme des zones à forte potentialité; c'est le cas par exemple des régions de la Haute Matsiatra et de l'Amoron'i Mania. Les conditions de la croissance connaissent ici de lourds handicaps; la densité démographique est élevée et la pression sur les sols agricoles est très forte et la production agricole principalement orientée vers l'autosubsistance (riz et tubercules). L'innovation semble largement contrariée par le souci de minimiser les risques dans la stratégie paysanne. Ainsi les politiques devraient privilégier la diversification dès lors qu'elle n'entre pas en concurrence avec les productions d'autosubsistance, notamment par la promotion des élevages à cycle court, de la pisciculture, de l'apiculture, des productions de légumes de contre-saison et de fruits, etc. Il existe des modèles d'intensification de la riziculture (notamment micro-hydraulique associée au SRI) mais les expériences récentes semblent indiquer que, même si le niveau d'adoption de l'ensemble de systèmes proposés reste encore très faible, certaines pratiques (repiquage de plants jeunes par exemple) ont été largement intégrés dans les systèmes d'exploitation. Une phase préalable de décongestion (par exemple grâce à des migrations accompagnées) et de structuration des organisations paysannes pourraient s'avérer nécessaire au cours des 10 à 15 ans à venir.

3.25 *Zones très défavorisées*: ce sont des zones où les potentialités sont sévèrement limitées par des conditions agro-écologiques défavorables et une densité démographique relativement élevée; le développement y est d'autant plus difficile que les comportements paysans sont fortement affectés par la faiblesse des capacités humaines, ainsi que par la pression sociale et ses rites. Les politiques devraient mettre en avant l'amélioration des conditions de vie (désenclavement, eau potable,...), une certaine diversification agricole adaptée aux conditions locales (cas de l'Androy ou du corridor forestier), la promotion d'une aide alimentaire orientée notamment vers la consolidation des ressources, la création durable d'activités rurales agricoles à haute valeur ajoutée.

3.26 *Zones à fort potentiel et faiblement peuplées*: ces zones existent, même si elles tendent à se restreindre; leur mise en valeur pourrait permettre au niveau des régions i) d'accroître sensiblement la production alimentaire commercialisée; et ii) de diminuer la pression sur les sols agricoles dans des zones à partir desquelles la migration serait facilitée et accompagnée. C'est la situation bien connue des districts du Moyen Ouest (Tsiroanomandidy, Mandoto, Ikalavony,...) relativement proches de districts fortement peuplés et où le développement semble bloqué.

3.27 *Zones urbaines et péri-urbaines*: du fait de leur avantage comparatif, notamment pour les produits horticoles périssables à haute valeur ajoutée, ces zones contribuent à la sécurité alimentaire et surtout nutritionnelle, ainsi qu'aux revenus des populations urbaines vulnérables. La promotion de l'agriculture urbaine et périurbaine pour la SAN requiert: (i) la sécurisation des

terres, par l'intégration des terres agricoles dans les plans d'aménagement urbains et de l'accès des utilisateurs au foncier (guichets fonciers); (ii) l'aménagement et la mise en valeur de ces zones, notamment par le drainage et l'irrigation; (iii) l'accès au conseil technico-économique et la professionnalisation des horticulteurs urbains; (iv) l'appui à l'organisation des filières maraîchères, y compris en amont (intrants) et en aval (commercialisation, transformation) de la production; et (v) la labellisation des produits horticoles de qualité.

3.28 **Rôle des structures régionales.** Le découpage précédent, basé sur les potentialités et les contraintes au développement, doit être combiné avec le découpage administratif (région, district, commune) de façon à préciser le rôle et les responsabilités des structures régionales et locales. En particulier les 22 régions seront étroitement associées à la mise en œuvre des axes opérationnels décrits plus loin, s'agissant notamment de la prise en compte des plans de développement régionaux (PDR), du rôle consultatif des GTDR et des fonctions régaliennes des DRDR; les districts devraient avoir un rôle central au niveau du dispositif de conseils auprès du monde paysan; enfin les communes sont considérées comme les unités de base pour le diagnostic et les opérations de développement³⁶.

Axe de programmation N°1. Renforcer les pôles nationaux et régionaux de production rizicole³⁷

3.29 Il s'agit d'aider le Gouvernement à régler une fois pour toutes (à l'horizon 2015 par exemple) un problème qui pollue régulièrement le climat social et politique. Plusieurs études récentes ont permis de fournir de nouveaux éclairages sur la filière riz. La problématique est claire: depuis une trentaine d'années la production de riz augmente de l'ordre de 1.1% par an quand la demande s'accroît d'au moins 2.5% l'an, alors que la riziculture malgache recèle d'un fort potentiel d'intensification, reconnu par tous les observateurs.

3.30 Il s'agit d'assurer une offre s'adaptant à une demande croissante de l'ordre de 2.5% l'an. Cet objectif devrait être atteint vers 2010, au plus tard en 2015: pour cela, il est impératif d'adapter la politique et les IPP aux potentialités et aux capacités de réponse régionales.

3.31 C'est au niveau de ces pôles que doivent être facilitées l'émergence et la promotion d'exploitations modernisées, voire modernes, qui représentent l'avenir, et qui en aucun cas ne doivent souffrir d'un quelconque tabou; les surplus agricoles, et à fortiori alimentaires, sont engendrés plus facilement au niveau d'exploitations stables orientées vers le marché qu'à celui des petites exploitations dont l'objectif premier est l'auto-subsistance. La croissance soutenue de la production rizicole est une des clés de la SAN; une meilleure répartition des disponibilités est toujours plus aisée en cas d'abondance. Les deux axes de programmation SAN spécifiques au MAEP sont³⁸:

³⁶ Voir Chapitre 4.

³⁷ Voir aussi Annexe 5.

³⁸ Sans qu'il y ait une hiérarchie indiquée dans la présentation.

1. Assurer un saut décisif pour la production nationale de l'ordre de 200 000 tonnes de paddy³⁹

3.32 Le « saut décisif » serait obtenu en montrant sur la durée un engagement politique fort et en mobilisant les ressources et les IPP sur trois priorités stratégiques.

- encourager les innovations technologiques sur les périmètres du Lac Alaotra ne bénéficiant pas de la maîtrise de l'eau (environ 60 000 à 70 000 ha) ainsi que sur certains périmètres côtiers; les nouvelles variétés (SEBOTA, d'origine brésilienne) autorisent des accroissements stables de rendement moyen de 1 à 1.5 tonnes/ha, selon la fertilisation¹; un objectif de 100 000 tonnes supplémentaires en 5/6 ans semble réaliste, et 150 000 tonnes en 2015; s'adressant à des producteurs largement engagés vers le marché, les innovations sont assez facilement;
- mener une campagne de promotion et d'extension du riz pluvial dans les régions du Moyen Ouest; s'agissant des producteurs déjà installés, une telle campagne devrait être accompagnée de travaux de désenclavement, d'accès amélioré aux services techniques, semences et crédits, de contrats de production à mettre en place avec les opérateurs commerçants; un objectif de 40 000/50 000 tonnes en 5/6 ans paraît assez réaliste aussi;
- mener une campagne d'intensification au niveau des pôles régionaux de surplus alimentaires, là où les producteurs sont déjà orientés vers la mise en marché (et non pas vers l'autosubsistance); les conditions de réussite sont probablement liées à une facilité d'accès à un conseil technique rapproché, aux intrants et au crédit d'une part, mais également à l'entretien des infrastructures et au fonctionnement clair du marché d'autre part; on peut espérer raisonnablement une augmentation de production de l'ordre de 40 000/50 000 tonnes à l'horizon 2015.

2. Doubler le taux actuel de croissance de la disponibilité nationale de riz (en tendance), c'est-à-dire passer de 1.1 à 2.2 % par an.

3.33 La poursuite d'une croissance vers un taux élevé d'auto approvisionnement relève de la combinaison de plusieurs stratégies: encouragement à diversifier l'alimentation, régulation par le commerce extérieur (importation et exportation), promotion inlassable de la maîtrise de l'eau (y compris l'entretien des infrastructures) et des techniques d'intensification (SRA, SRI, SDCV...) sur les périmètres traditionnels et au niveau des pôles régionaux de surplus. De plus le développement du stockage local, l'amélioration des techniques de transformation¹ et de la lutte contre les pertes post-récolte (10 à 15% selon certaines statistiques), pourraient augmenter sensiblement les disponibilités alimentaires nettes.

3.34 Au-delà des autres politiques déjà évoquées, les conditions de réussite de telles stratégies résident sans doute i) dans la stabilité des prix sur le marché intérieur à un niveau rémunérateur pour le producteur et aussi peu pénalisant que possible pour le consommateur urbain; ii) dans la modulation de la taxation sur le riz importé de façon à aider cette stabilité; iii) dans la promotion de l'exportation; iv) la détaxation des intrants pour en dynamiser l'utilisation; et bien sûr v) dans la réhabilitation et l'entretien durable des infrastructures sur les périmètres bénéficiant d'une bonne maîtrise de l'eau.

³⁹ Voir notamment l'Annexe 5 pour les choix technologiques appropriés.

Axe de programmation N°2. Sécuriser la production des denrées de base⁴⁰

3.35 En dehors du riz omniprésent, un objectif réaliste doit être de sécuriser les approvisionnements en maïs, manioc, patate douce, pomme de terre et huiles alimentaires; il s'agit des denrées de base susceptibles de se substituer partiellement au riz et de constituer des calories moins coûteuses à produire. Il s'agit par ailleurs de denrées qui jouent un rôle clé dans l'alimentation des groupes vulnérables et pour lesquelles un taux élevé d'auto approvisionnement (voire l'autosuffisance) peut être un objectif à l'horizon 2015.

- **Produire et utiliser des semences/boutures de qualité.** La production semencière a largement concentré ses efforts sur la production de semences de riz, alors que les autres denrées de base, excepté le maïs, n'ont que très faiblement bénéficié des avancées réalisées par la recherche. Une des questions fondamentales à résoudre est de savoir « *quel type de semences et pour qui ?* ». A cette question, deux types de stratégies complémentaires⁴¹ peuvent être combinées, à savoir: (i) la production de *semences commerciales* (filière commerciale privée) principalement pour la production de semences de riz, maïs et d'autres filières spécialisées¹ destinés aux systèmes d'exploitation de type commerciaux¹, et (ii) la production de « *semences paysannes de haute qualité* » destinées principalement aux systèmes de production à excédent commercialisé faible ou nul.
- **Faciliter l'accès aux engrais et autres intrants.** La question du niveau de consommation des engrais à Madagascar est essentielle dans la recherche d'une augmentation de la productivité de la terre et du travail, mais il existe beaucoup de facteurs bloquants. Si on veut améliorer l'adoption des engrais chimiques on devra agir simultanément sur: (i) les synergies de la fumure organique (fumiers, pailles, jachères, ...) et de la fertilisation minérale adaptée (NP, urée, etc.); (ii) l'utilisation de systèmes de production répondant mieux à l'application de fumure minérale; (iii) l'amélioration du ratio coût/avantage qui se traduirait par une meilleure rentabilité des intrants pour les producteurs; (iv) l'amélioration de l'information et des connaissances des utilisateurs (type de fertilisants, quantités, périodes, sol/cultures, etc.), y compris la levée des blocages psychologiques; et (v) l'amélioration de la disponibilité physique et économique (micro crédit, fiscalité avantageuse) des fertilisants auprès des utilisateurs.
- **Promouvoir l'utilisation des petits équipements de production** (semoirs, sarcluses, etc) et de transformation (batteuses, décortiqueuses, etc.)
- **Promouvoir les systèmes de culture en SDCV.** Outre l'intensification des systèmes traditionnels de production, le développement des techniques de semis direct sur couverture végétale (SDCV), constitue une révolution agricole émergente pour le paysannat malgache. A ce titre, les systèmes actuellement en pré-diffusion, notamment pour (i) l'intensification de l'exploitation durable des terres de tanety dans les grandes zones agro-écologiques et en fonction des conditions pédo-climatiques; (ii) l'intensification de l'exploitation des bas-fonds

⁴⁰ Voir Annexe 5.

⁴¹ Dans le cadre de la sécurisation des denrées de base pour la SAN, le PANSA met l'accent sur la seconde stratégie.

drainés avec des rotations de légumineuses combinés au riz pluvial de contre-saison et (iii) l'utilisation de variétés de riz à cycle court avec la possibilité d'exploitation d'un second cycle.

- ***Mettre en place une politique réaliste de production oléagineuse***, avec deux composantes de base: l'arachide d'une part, les autres oléagineux (graines de coton, palme, soja,..) d'autre part. Au plan agricole le potentiel existe, autant dans l'extension des surfaces (arachides et coton) que dans l'amélioration des rendements. Le réalisme exige que soient menées de concert i) une politique de production, basée principalement sur la reconstitution du stock semencier pour l'arachide, à développer dans les zones favorables et ayant une bonne expérience (sud-ouest, moyen ouest, nord-ouest); ii) une politique industrielle, privilégiant un nombre limité d'huileries industrielles et la mise en place de mini-huileries semi-industrielles; et iii) une politique commerciale dynamisante, rendant la production d'arachides attrayante pour le producteur et le transformateur.

Axe de programmation N°3. Accompagner les mouvements migratoires interrégionaux

3.36 Il s'agit d'une priorité qui peut se retrouver dans le cadre d'autres axes politiques: encourager la mise en valeur de zones sous-exploitées (para. 3.22) en vue i) de créer des emplois, et ii) de décongestionner des régions surpeuplées et souvent voisines (para. 3.24). C'est le cas des zones centre et sud des Hautes Terres et du large Moyen Ouest (Tsiroanomandidy, Mandoto, Ikalamavony). Les régions doivent bien sur être impliquées, mais il s'agit d'options politiques lourdes nécessitant un fort engagement politique au niveau central.

3.37 C'est donc aussi une composante du renforcement de la sécurité alimentaire qui vise une meilleure adéquation entre les ressources et les besoins. Une stratégie d'accompagnement des migrants pourrait notamment s'articuler autour d'appuis:

- à l'information sur les perspectives des zones d'accueil potentielles et sur les services d'appui proposés (services sociaux, économiques, qui pourraient être développés en lien avec la migration);
- à la formation professionnelle dans les zones de forte émigration (zones de départ);
- au développement d'infrastructures socio-économiques adaptées dans les zones susceptibles d'accueillir des migrants (désenclavement, eau potable...);
- à l'installation et à la sécurisation foncière dans les zones d'immigration rurale;
- à la mise en place de services techniques d'appui ciblés.

Axe politique N°2. Renforcer les services d'appui aux producteurs agricoles

3.38 En matière de capitalisation et de transmission des connaissances et/ou des messages techniques en direction du monde paysan, on constate à la fois un vide officiel dans la doctrine et une prolifération d'initiatives au niveau des IPP. Les besoins en services technico-économiques (*information, conseil, recherche-développement, appui aux OP, formation*) et d'accès aux approvisionnements (*semences, intrants agricole et d'élevage, matériels/équipements*) et aux crédits sont considérables. Il est estimé que la situation est tout-à-fait propice pour promouvoir un dispositif harmonisé de conseil agricole susceptible de devenir un élément-clé de la politique de SAN et d'assurer une impulsion vers une plus large diffusion, et vers l'adoption, du progrès technique. L'idée est de développer une structure, appropriée par les partenaires, ayant des fonctions précises au niveau du district (*ou d'une grappe de communes*). Gérée par l'ensemble des partenaires au développement, le statut de cette structure et son financement resteraient flexibles et liés aux spécificités des conditions locales.

3.39 L'analyse du processus d'appui-conseil agricole révèle l'absence d'interface entre les fonctions régaliennes des DRDR, la R/D et les organisations paysannes à la base, en vue de répondre à la demande organisée des paysans. Le rôle et les fonctions de cette interface seraient de (i) fournir un cadre d'appui spécifique et coordonné aux intervenants/appuis; (ii) constituer un centre de référence tant au niveau de l'information que du renforcement des capacités humaines/techniques; (iii) capitaliser les acquis adaptés aux conditions locales; (iv) maintenir un point d'injection d'options techniques potentielles; et (v) assurer un suivi-évaluation participatif.

Axe de programmation N° 4: Promouvoir des services agricoles durables par les Centres de services agricoles⁴² (CSA)

3.40 La mise en pratique de cette approche dans le contexte de l'agriculture malgache suggère l'établissement de Centre de services agricoles (CSA) au niveau des districts, en vue d'établir l'interface qui fait défaut. L'approche repose sur deux axes stratégiques (i) harmoniser l'offre de services au niveau des CSA; et (ii) structurer/organiser la demande de services agricoles, y compris, la mise en place de relais. Le CSA constituerait un socle permanent et autonome de références (information/formation) et d'appui technique pour les producteurs agricoles.

3.41 Les principaux rôles des CSA sont de: (i) constituer un relais technico-économique (point de référence pérenne au niveau des districts), (ii) assurer la capitalisation des acquis techniques et économiques, (iii) dynamiser et renforcer la liaison entre la demande⁴³ paysanne et l'offre des partenaires et prestataires de services (i.e. les services d'approvisionnement des intrants/équipements, etc.), (iv) assurer la diffusion des informations, (v) assurer l'appui et le suivi technico-économique des investissements et prestations de services agricoles/ruraux. En outre, le CSA facilitera le renforcement de la structuration des OPA, la mise en œuvre de la R/D paysanne,

⁴² Voir Annexe 4.

⁴³ L'augmentation de la productivité paysanne requiert l'intégration coordonnée des services d'appui: ainsi les services de gestion de l'eau ne génèrent qu'un faible impact sur la productivité, si l'accès aux autres facteurs d'intensification (semences, intrants, conseils agricoles, etc.) n'est pas assuré simultanément.

la multiplication paysanne des semences améliorées (GPS)⁴⁴, l'organisation de l'approvisionnement en intrants et la professionnalisation paysanne par l'organisation de la formation formelle et informelle aux différents niveaux.

3.42 Pratiquement, le CSA sera constitué par une équipe de 4–6 techniciens de haute qualité qui formeront un relais permanent capable d'assurer la continuité des services d'appui agricoles aux OP, y compris l'accès équitable des plus vulnérables. A cette fin, le CSA travaillera avec divers prestataires de services spécialisés (ONG, etc.) et disposera de différents 'outils' satellitaires (réseau de R/D paysan⁴⁵, centre de formation, etc.), dimensionnés en fonction des besoins locaux et des moyens financiers disponibles.

3.43 Cette approche présente les avantages de: (i) une solution flexible et adaptable à l'évolution des conditions locales, (ii) l'intégration et la responsabilisation de tous les acteurs du développement rural local dans le processus décisionnel participatif, (iii) la prestation efficiente des services d'intérêt général (SAN, etc.) sur la base de la demande organisée et « contrôlée » par les bénéficiaires. (iv) la promotion d'une évolution institutionnelle des services et de leur financement dans le temps suivant l'évolution des demandes/besoins.

3.44 **Statut du CSA.** Le statut et le dimensionnement ne seront pas nécessairement les mêmes partout en fonction des réalités locales. Bien que d'autres options potentielles existent, l'EPIC à gestion autonome apparaît comme l'option la plus attrayante permettant une flexibilité pour assurer le service commun et des opérations commerciales. On peut également envisager la mise en place rapide de CSA de statut privé ou associatif dans certaines régions particulièrement dynamiques (Lac Alaotra, etc.), alors que le service public (MAEP) restera plus fortement impliqué dans certaines zones enclavées et peu dynamiques.

3.45 **Le financement des CSA s'effectuera** suivant une grille de financement adaptée aux conditions locales, acceptée par les différents partenaires de la plateforme au niveau du district et sera ajustée dans le temps. Initialement les CSA seront supportés principalement par les pouvoirs publics et/ou par les projets de développement local, mais la quote-part des OPA et du secteur privé devrait augmenter graduellement, en fonction du développement économique du secteur. Outre la réhabilitation d'infrastructures de base au niveau district, en première approche le budget de fonctionnement annuel moyen d'un CSA serait de 200 millions FMG/an). Si l'on considère qu'en moyenne chaque district comprend 7500 ménages, le coût annuel de base du CSA représente environ 15–20 kg de paddy par ménage. Ainsi, la flexibilité permettra de s'adapter aux besoins et aux moyens disponibles tout en assurant la continuité des services de base. Ce financement de base pourrait être complété, suivant les besoins, par la promotion d'actions spécifiques de R/D paysanne, de démonstrations, de formation professionnelle, de multiplication de matériel végétal, etc., financé d'une part par les projets d'appui et/ou fonds de développement régional compétitif, par le secteur privé et/ou les organisations paysannes.

⁴⁴ En liaison avec l'organisation de la production des semences améliorées de base au niveau régional (voir détails dans la note semences).

⁴⁵ Appuyées par les stations/centres de recherche régionales publiques (FOFIFA, etc.) et privées (TAFa, etc.).

Axe politique N°3. Renforcer les capacités humaines à tous les niveaux

3.46 La situation du personnel du MAEP, et plus généralement celle des ressources humaines des organismes, publics ou privés, oeuvrant dans le développement rural s'est progressivement dégradée depuis une quinzaine d'années. Elle est marquée i) par un vieillissement (en 2003 on considérait que près de 50% du personnel avait plus de 50 ans), le recrutement et la formation ayant été très ralentis; ii) par une mauvaise distribution, plus de 25% des agents du MAEP par exemple étaient dans les services centraux en 2003; iii) par une inadéquation des compétences aux nouvelles fonctions mises en œuvre depuis la fin du PNVA notamment, et dans le cadre de la nouvelle doctrine plus libérale; et iv) par une faible motivation, due notamment à la médiocrité des salaires et des budgets de fonctionnement dans le secteur public. Une telle situation nuit non seulement à l'efficacité dans la gestion courante mais aussi à la capacité d'absorption des investissements dans le domaine du développement rural et de la SAN. Une profonde réforme s'est donc engagée pour remédier à ces handicaps; elle a été préparée avec l'appui de l'UE qui finance aujourd'hui sa mise en œuvre⁴⁶.

3.47 Cette réforme, absolument nécessaire, vise à i) réduire le personnel permanent, à un niveau compatible avec les ressources budgétaires régulières⁴⁷, en prévoyant ultérieurement des augmentations salariales; ii) redéployer le personnel en direction des régions, ne serait-ce que pour donner vie à la décentralisation et à la régionalisation des stratégies de développement; et iii) renforcer les ressources humaines existantes dans leurs compétences. Pour réussir une telle réforme doit être accompagnée d'une relance hardie des dispositifs de formation technique, publics et privés..

3.48 Cette question du renforcement des ressources humaines à tous les niveaux, dans les secteurs publics et privés, est à ce point cruciale que les réponses en incombent à la fois aux pouvoirs publics (axe politique) et aux IPP sur le terrain (axes opérationnels). C'est en particulier l'ensemble de l'enseignement agricole, professionnel et technique, qui devrait être relancé au niveau national et au niveau des régions, voire des districts. A Madagascar l'éducation de base des jeunes ruraux a fortement régressé alors que la formation professionnelle agricole n'a fait l'objet d'aucune action publique significative; l'effort a longtemps été placé sur la formation de fonctionnaires d'encadrement dont une grande partie s'oriente ensuite vers d'autres secteurs.

3.49 En attendant que les systèmes de formation technique et professionnelle assurent le renouvellement et l'enrichissement des personnels, et dans le cadre du processus de transformation que traverse le MAEP, il est impératif que les IPP intègrent systématiquement une composante de formation et appuient le renforcement des dispositifs de formation (publics ou privés) établis dans la zone d'intervention. Un tel renforcement vise plus particulièrement les organisations paysannes et le personnel d'appui de proximité. Il semble que ce soit une condition pour l'efficacité des IPP et notamment en termes d'amélioration de la SAN.

3.50 Il s'agit maintenant de formaliser et d'organiser la formation adaptée, tant pour le personnel des services publics que pour celui des organismes de statut privé (Organisations paysannes, Chambres d'agriculture, ONG,...), destinés à prendre en charge de nombreuses

⁴⁶ Voir Annexe 2.

⁴⁷ Près de 2000 départs sont prévus au cours des années 2004 et 2005.

fonctions du développement rural et de la politique de SAN. A cet égard des profils de compétence devraient être élaborés en fonction des besoins rencontrés sur le terrain. De même le déroulement des carrières et les rémunérations dans le secteur public devraient être rendus plus attrayants et partiellement liés aux performances, notamment à la faveur de l'augmentation prévue des ressources affectées au MAEP.

3.51 Au-delà des politiques relevant d'autres ministères (enseignement technique et professionnel, ...) ou des stratégies débordant le cadre de la SAN (réforme en cours au sein du MAEP, formation continue et professionnalisation paysanne,..), deux axes prioritaires de programmation du PANSAN relèvent des stratégies du MAEP.

Axe de programmation N°5: Professionnalisation paysanne et des services techniques d'appui

3.52 Les besoins sont immenses et il est impératif d'investir fortement dans la formation de base si l'on ne veut pas compromettre les chances d'atteindre les objectifs de sécurité alimentaire. Si l'accès des jeunes ruraux à l'éducation primaire reste assez satisfaisant, la déperdition en cours de cycle est très élevée et beaucoup d'enfants retournent à l'analphabétisme, pierre d'achoppement du progrès en développement rural. Au-delà du cycle primaire le paysage éducatif n'est guère favorable à l'épanouissement de la jeunesse rurale; les établissements publics à vocation diplômante sont rares et peu performants; les centres privés, confessionnels (au nombre de 70) ou non, apparaissent plus opérationnels malgré la grande disparité dans les formations dispensées.

3.53 *Enseignement général.* Les enjeux de l'éducation et de la formation dans le monde rural ont été longtemps sous-estimés dans les programmes de développement rural, et il temps de réagir, ne serait-ce pour que i) les organisations paysannes et professionnelles puissent jouer leur rôle d'appui et de représentativité; et ii) les paysans adoptent les innovations techniques nécessaires pour l'accroissement de la productivité et la préservation des ressources naturelles.

3.54 *Enseignement technique.* A coté de l'enseignement général, la promotion de l'enseignement technique et professionnel constitue une priorité pour d'une part renforcer le cadre technique d'appui mais surtout professionnaliser la jeunesse paysanne. De plus, l'intégration de l'éducation informelle (alphabétisation, etc.) et le renforcement de la formation paysanne tant au plan technique qu'en matière de gestion et d'organisation devrait constituer une priorité pour tous les IPP concernant le développement rural.

3.55 *Etat des lieux et diagnostic.* Il s'agit d'évaluer les dispositifs d'éducation et de formation rurale, en accordant une attention particulière à la dimension régionale et à ses spécificités. Il faut ensuite identifier les besoins, en termes qualitatifs et quantitatifs, et établir les profils type.

3.56 *Charte de la formation rurale.* Une telle charte permettrait d'harmoniser et de consolider des réseaux de centres, publics ou privés, dispensant un enseignement homogène et si possible contrôlé par la profession; les Chambres d'agriculture pourraient jouer un rôle crucial dans ce domaine.

3.57 *Plans régionaux de financement.* Pour mobiliser les ressources en direction de programmes à court, moyen et long terme, il est important de préciser les objectifs en fonction des besoins régionaux, et en fonction des dispositifs existant.

**Axe de programmation N°6: Promouvoir l'éducation nutritionnelle
et la diversification de l'alimentation⁴⁸**

3.58 Il s'agit d'intégrer les notions d'alimentation et de nutrition dans le cursus de l'enseignement primaire. Le développement agricole a son rôle à jouer, notamment en étroite collaboration avec l'ONN. La diversification de l'alimentation, en faveur d'aliments permettant de combler les carences nutritionnelles passe à la fois par une augmentation de la demande pour des aliments plus diversifiés et plus riches (éducation nutritionnelle) et par une augmentation de l'offre (développement agricole).

3.59 *Diagnostic des besoins et des potentialités locales.* Toute intervention dans le domaine de la nutrition doit s'appuyer sur un diagnostic des besoins et des potentialités locales. Ce diagnostic devra notamment permettre d'identifier i) les principales caractéristiques des pratiques alimentaires locales; ii) les principaux déficits qu'elles induisent; et iii) les aliments disponibles localement ou qui pourraient facilement être produits localement et qui seraient susceptibles de s'intégrer aux habitudes alimentaires locales et d'améliorer la situation nutritionnelle...Ce diagnostic devrait être réalisé conjointement par des spécialistes de la nutrition et de l'agriculture, si possible par les structures locales chargées de l'appui au développement agricole et à la nutrition.

3.60 *Jardins scolaires outils pédagogiques.* Aux activités de sensibilisation et d'information déjà prévues dans le cadre du PNAN pourraient s'ajouter des actions plus pratiques, articulées autour de la formation à la production et à l'utilisation d'aliments à haute valeur nutritionnelle. Les enfants étant à la fois le groupe le plus sensible à l'insécurité alimentaire et le plus apte à recevoir des formations, cette formation pourra prendre la forme, dans les districts intéressés notamment, de programmes de jardins scolaires qui associeraient systématiquement des aspects agricoles et nutritionnels.

3.61 *Diffusion d'aliments de complément adaptés aux enfants.* Un autre aspect des programmes nutritionnels dans lequel l'agriculture à un rôle capital à jouer est la production et la diffusion d'aliments de compléments adaptés aux enfants, aux pratiques locales et aux niveaux de vie, qu'il s'agisse d'améliorer l'alimentation des bébés ou d'approvisionner les cantines scolaires. La promotion des aliments de complément et l'organisation de leur diffusion sont essentiellement du ressort des agents chargés des programmes de nutrition. Toutefois, les agents des services agricoles peuvent intervenir de manière privilégiée dans l'identification des aliments susceptibles d'être utilisés et dans l'organisation des filières d'approvisionnement en matières premières, qu'il s'agisse de filières assez vastes, destinées à approvisionner le marché urbain, ou de filières de plus petite envergure adaptées au milieu rural et en particulier aux zones enclavées ou à l'approvisionnement des cantines scolaires en étroite relation avec les associations de parents.

⁴⁸ Voir Annexe 6.

Axe politique N°4. Promouvoir une politique de stabilisation des marchés

3.62 Les conditions de la commercialisation, s'agissant du commerce intérieur comme du commerce extérieur, peuvent jouer un rôle important dans la régulation des approvisionnements en denrées alimentaires de base; c'est particulièrement le cas pour le riz, le maïs et les huiles alimentaires. Toute dérégulation des marchés, et notamment les cycles prononcés des mouvements de prix, est pénalisante pour tous les opérateurs, et surtout producteurs et consommateurs. Bien que débordant largement le cadre de la SAN, la politique en matière de commerce extérieur peut, dans ce domaine spécifique, i) aider au développement de la production nationale (riz, maïs et huiles alimentaires); et ii) faciliter la régulation des approvisionnements, en denrées alimentaires de base, en période normale comme en période de crise (cas du riz). Les analyses récentes sur la filière riz (mission FAO/PAM notamment) fournissent des indications utiles.

3.63 Dans le cadre d'un régime libéral et d'une économie ouverte sur l'extérieur, il s'agit d'abord de se conformer aux règles internationales et notamment à celles de l'OMC, et ensuite de renforcer le rôle du secteur privé, mieux placé qu'un Gouvernement pour assurer les approvisionnements (marché local et marché extérieur) si les règles sont claires et si les opérateurs peuvent en tirer profit. La première condition de l'efficacité à Madagascar est la restauration de la confiance et du dialogue entre pouvoirs publics et opérateurs privés. Dans cette perspective l'intervention du Gouvernement sur le marché doit rester exceptionnelle et son principal outil demeure la fiscalité.

3.64 Les situations pour le riz et pour l'huile alimentaire sont sensiblement différentes; sans entrer dans les détails le PANSa pourrait mettre en avant une série de mesures (à détailler ultérieurement) permettant la relance de certaines productions locales (oléagineux) et une meilleure gestion des crises, malheureusement fréquentes dans le cas du riz.

3.65 Pour le riz, l'équation est délicate dans la mesure où le marché national est marqué par de fortes rigidités (au niveau de l'offre comme à celui de la demande) et par une extrême sensibilité au plan social⁴⁹; par contre au plan international le marché connaît assez peu de tensions et Madagascar est plutôt bien placée pour participer activement à ce marché, à l'importation (Asie du sud-est) comme à l'exportation (COMESA notamment). L'analyse de la crise de fin 2004 a montré, entre autres, que la fiscalité pouvait avoir un rôle essentiel dans la gestion des approvisionnements: il apparaît que la fiscalité devrait être simplifiée, aussi claire que possible, et stable; elle doit permettre aux opérateurs de prévoir et d'anticiper leurs décisions. Pour satisfaire aux soucis des producteurs (prix rémunérateur pour encourager la production), à ceux des consommateurs (prix compatible avec le pouvoir d'achat dans le cas d'une denrée particulièrement sensible), ainsi qu'à ceux du Ministère des finances (retrées fiscales), il semble que des solutions soient à rechercher dans un équilibre entre le niveau de la TVA sur le riz importé⁵⁰, et celui des droits de douane à fixer chaque année à une date adéquate pour permettre aux opérateurs d'anticiper leurs importations dans de bonnes conditions.

⁴⁹ A certains égards il apparaît même aberrant de définir la période de soudure comme celle où le riz fait défaut, ce qui légitime implicitement que les autres denrées n'ont pas les mêmes qualités alimentaires ...

⁵⁰ Qui pourrait même être annulé, ce qui dans le cas de Madagascar, serait conforme aux règles de l'OMC.

3.66 Cette politique de fluidification des importations, pour être efficace, devrait s'accompagner d'une politique active d'exportation (marché COMESA particulièrement), notamment en période de récolte et d'une politique de production hardie pour le riz et le maïs.

3.67 En vue de la relance de la production oléagineuse, il s'agit de faire en sorte que les importations (huile de soja notamment) ne condamnent pas une production nationale dont le potentiel connu concerne notamment des petits exploitants en zones difficiles. Une étude sur une protection tarifaire temporaire et dégressive permettrait de mieux préciser les conditions du développement des oléagineux annuels, principalement arachide, coton et soja.

3.68 La stabilisation des marchés au niveau global implique une politique claire de désengagement de l'Etat et en même temps une fiscalité stable permettant aux opérateurs du secteur privé d'anticiper leurs décisions et de jouer pleinement leur rôle dans le régularisation des approvisionnements par les voies du commerce intérieur et extérieur. Au-delà des responsabilités de l'Etat et du secteur privé commercial, les priorités du MAEP au niveau du PANSA correspondent aux trois axes suivants.

Axe de programmation N°7: Promouvoir la stabilisation des approvisionnements au niveau local

3.69 Le stockage, dans toutes ses dimensions, joue un rôle fondamental dans la régularité des approvisionnements. En effet la stabilité dans les approvisionnements exige report dans le temps (stockage) et transport dans l'espace. Chaque type de stockage a une fonction propre; pour simplifier i) le stockage individuel ou familial assure l'approvisionnement quotidien entre la récolte et la soudure en zone rurale; ii) le stockage intermédiaire, au niveau des commerçants ou des GCV assure l'essentiel des approvisionnements pendant la période soudure; et iii) le stockage des grossistes, riziers et importateurs permet d'approvisionner les villes et de faire face aux situations de pénurie régionale ou de crise nationale.

3.70 *Renforcement, structuration et diversification des systèmes de stockage locaux.* La régulation des crises tant au niveau familial qu'au niveau régional passe par un renforcement et une facilitation des systèmes de stockage locaux, en particulier des systèmes gérés par les producteurs et leurs organisations. Outre une meilleure maîtrise de l'approvisionnement, ces systèmes permettent aux producteurs de mieux valoriser leur production, notamment en évitant de brader les céréales à la récolte et d'en racheter en période de soudure, et de tomber ainsi dans le cercle vicieux de l'endettement.

3.71 Plusieurs modèles peuvent être proposés en fonction de la population cible et de la proximité d'institutions de micro-finance. Il pourra s'agir:

- d'accompagner l'accroissement progressif du stockage familial des populations paysannes les plus vulnérables, dans le cadre de petits systèmes d'épargne / crédits informels gérés au niveau de groupes de solidarité très soudés (par exemple de groupes familiaux);
- d'appuyer l'extension des greniers villageois, notamment en lien avec l'extension des programmes mis en place par les institutions de microfinance;

- de favoriser le développement du stockage / commercialisation par des organisations de producteurs structurées, à travers des systèmes de financement de type « crédit– entrepôt ».

3.72 Certains systèmes testés plus récemment, comme les greniers villageois appuyés par les CECAM, se montrent concluants. Le financement des greniers villageois connaît en effet un net succès, à la fois en terme de croissance du portefeuille et de taux de recouvrement (les crédits au stockage, sur une durée de 6 mois, constituent ainsi environ 40% du portefeuille des CECAM, par exemple). Les crédits GCV sont garantis par le nantissement des stocks, ce qui constitue une forme souple de garantie, facile d'accès et de gestion. Les études en la matière concluent que les GCV constituent des produits d'appel pour lesquels il existe encore une forte demande⁵¹.

3.73 Dans le cas d'organisations de producteurs en situation de surplus (pôles nationaux ou régionaux), on peut imaginer que le stockage, facilité par un crédit entrepôt, devienne un véritable produit commercial et constitue un chaînon clé dans l'organisation de la commercialisation en commun gérée par des organisations de producteurs. L'objectif serait de favoriser la commercialisation conjointe de la production de plusieurs groupements villageois excédentaires. Le stockage pourrait avoir lieu dans des entrepôts plus vastes (30 tonnes ?), qui seraient nantis par le secteur bancaire voire bénéficieraient du Fonds d'appui à la commercialisation des produits agricoles (FCPA), qui a jusqu'ici profité plus au secteur commercial qu'aux producteurs eux-mêmes⁵².

Axe de programmation N°8: Réduire les pertes post-récolte (transformation et stockage)

3.74 La lutte contre les pertes post-récolte constitue une arme efficace pour stabiliser les approvisionnements en intervenant directement sur le disponible local. Les études disponibles, plus ou moins récentes, indiquent des pertes importantes au long de la filière riz. Les pertes post récolte, relatives au transport des panicules, au séchage, au battage, au transport du paddy, au décorticage et au stockage avant consommation, sont évaluées à 10–15 % de la récolte; les principales pertes se situeraient au battage, au décorticage manuel (pilonnage) et au stockage. Ces 10 à 15% représentent au minimum 200 000 tonnes de riz, soit l'équivalent des importations !

3.75 Une ligne stratégique claire pourrait donc être décidée en vue de réduire les pertes au niveau des principales opérations concernées: battage, décorticage et stockage. Les mesures à prendre dépendent là aussi des régions; en effet il est plus aisé par exemple d'encourager le décorticage mécanique⁵³ au niveau des pôles nationaux et régionaux de production, que dans les zones traditionnelles où le pilonnage est traditionnel et n'entraîne aucun coût monétaire direct. L'objectif serait chiffré et lié à un dispositif de suivi; il pourrait être d'augmenter de 5% le disponible, par rapport à la récolte, soit environ 100000 tonnes, ce qui est loin d'être négligeable.

⁵¹ Les avantages des GCV s'atténuent graduellement avec la généralisation du système, du fait du « rabotage » des différences de prix entre période de récolte et de soudure.

⁵² Le FCPA est surtout adapté aux besoins des petits et moyens intermédiaires qui n'ont pas de bâtiments ni de matériel à mettre en garantie.

⁵³ Le rendement du pilonnage manuel est estimé à 55–60% alors que le décorticage mécanique produit un rendement de 65–70%

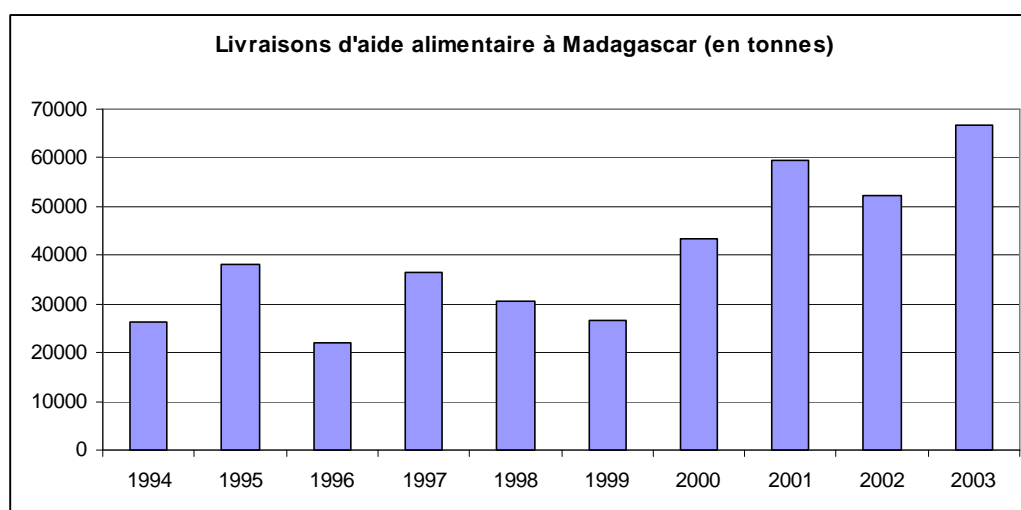
3.76 Il faudrait promouvoir surtout le décorticage mécanique au niveau local (petites unités), car à l'exception de certaines zones, le décorticage manuel est principalement destiné à la consommation familiale.

3.77 C'est principalement au niveau des IPP qu'il faudrait intervenir grâce à des campagnes d'information, à des conseils rapprochés et à l'amélioration de l'accès au crédit, en vue notamment du développement du décorticage mécanique et du stockage amélioré. Cette lutte contre les pertes après récolte doit être une composante obligatoire de toutes les IPP.

Axe politique N°5. Garantir l'accès alimentaire aux plus vulnérables

3.78 De nombreuses circonstances font qu'une partie importante de la population n'a pas un accès régulier aux ressources alimentaires de base. Le respect de ce *droit à la nourriture* implique aujourd'hui plusieurs stratégies complémentaires, et en particulier la prévention des crises, l'aide alimentaire et le ciblage des appuis (IPP).

3.79 L'aide alimentaire joue un rôle important dans la prévention et la gestion des crises. Le tonnage d'aide alimentaire que reçoit Madagascar varie d'une année sur l'autre, toutefois on observe, entre 1994 et 2003, une tendance nette à l'augmentation du tonnage d'aide alimentaire, comme l'illustre la figure ci-dessous. L'aide structurelle (hors période de crise spécifique) est prédominante; elle intervient de manière récurrente dans les régions vulnérables (sud et sud-est du pays), notamment en période de soudure. Elle permet notamment de mettre en œuvre i) des programmes vivres contre travail (VCT); ii) des programmes d'appui aux cantines scolaires; et iii) des actions de réhabilitation nutritionnelle. Les principaux contributeurs en matière d'aide alimentaire sont les Etats-Unis, le Japon et l'Union européenne.



Source: Base de données INTERFAIS établie par le PAM.

3.80 Une partie importante de l'aide alimentaire est gérée par le PAM et par l'USAID. La distribution de l'aide alimentaire est notamment mise en place à travers le Programme SEECALINE, et par des ONG internationales qui disposent d'une longue expérience en la matière. L'existence d'une bonne capacité d'analyse (systèmes SAP, SIRSA) permet une bonne capacité de réaction et un ciblage relativement précis des besoins dans le Sud, ce qui facilite largement les interventions dans cette zone.

3.81 Le PAM vient de financer une mission d'évaluation indépendante d'urgence en sécurité alimentaire (mai et juin 2005), destinée à réévaluer la vulnérabilité dans ses zones d'intervention. Cette première mission sera suivie d'une évaluation globale de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité, portant sur l'ensemble du pays (juin à août 2005). Cette mission devrait permettre au PAM de mieux cibler ses futures interventions, et pourrait utilement

alimenter la réflexion pour l'élaboration de stratégies nationale et régionale d'utilisation de l'aide alimentaire. A ce titre, il est essentiel que l'aide alimentaire contribue directement à la consolidation des ressources pour la construction d'une base socio-économique capable de soutenir des moyens d'existence durables.

3.82 La réflexion stratégique pourrait en particulier porter sur le type de ration (produits et combinaison) recommandée, les zones et périodes prioritaires, les critères d'intervention, les modalités de distributions (déclinées selon les différents programmes). Il s'agirait de fixer des objectifs communs aux interventions d'aide alimentaire hors urgence, une approche de programmation commune et des critères d'intervention partagés (quels produits, quelles zones et conditions d'intervention, quel programme prioritaire pour quelle population cible ?). Cette réflexion devrait être l'occasion de mieux analyser le phénomène particulier de l'insécurité alimentaire au sein des ménages et des groupes sociaux vulnérables, et d'améliorer ainsi le ciblage.

Axe de programmation N°9: Promouvoir une politique claire d'aide alimentaire et nutritionnelle

3.83 La mission a constaté qu'en dehors des crises (économiques ou liées à des phénomènes naturels), l'aide alimentaire n'obéit pas à une politique claire et des efforts importants restent à faire pour: (i) définir une stratégie partagée en matière d'aide alimentaire, au niveau de chaque sous-programme thématique (nutrition, vivres contre travail, cantines scolaires...) et au niveau global (priorités d'affectation entre les programmes); et (ii) assurer la coordination des interventions, aux niveaux national et régional. Ce travail devrait être réalisé sous l'égide du Gouvernement et des chefs de région. Les chefs de régions pourraient en particulier être amenés à jouer un rôle clé dans la définition de stratégies et la coordination des interventions, comme cela semble se dessiner déjà dans les deux régions du Sud particulièrement vulnérables.

3.84 Ces efforts visant à rendre plus efficace l'aide alimentaire doivent avoir comme objectifs:

- d'améliorer les flux d'information sur les situations d'IAV, et notamment sur l'état des stocks;
- d'articuler les programmes d'aide alimentaire avec les programmes de développement afin d'éviter toute contradiction éventuelle entre assistance et développement, en s'assurant au contraire que l'aide alimentaire est utilisée de manière stratégique pour appuyer les efforts d'une politique nationale ou régionale de développement, dans le cadre de programmes d'investissement durables;
- de renforcer le rôle des communes en vue d'une part d'affiner le diagnostic et le ciblage de l'aide alimentaire, et d'autre part d'éviter l'apparition de phénomènes de dépendance.

3.85 *Mise en place d'une réserve financière pour l'aide alimentaire d'urgence.* En principe le Gouvernement n'intervient dans l'approvisionnement qu'en cas de grande urgence, dans le cas de catastrophes naturelles par exemple. Les diverses études et expériences indiquent que la mise en place et la gestion de stocks (physiques) nationaux de sécurité sont coûteux et peu efficaces. En plus du renforcement des stockages locaux, le PANSA propose la mise en place

d'une réserve financière: il s'agit de fonds bloqués à n'utiliser qu'exceptionnellement importer en urgence des produits alimentaires. Ces fonds peuvent être gérés par le Trésor public, mais de préférence par les donateurs ou les organismes responsables de la gestion des réserves alimentaires (PAM par exemple).

Axe de programmation N°10: Promouvoir la diversification des activités rurales et des revenus

3.86 L'insécurité alimentaire et la vulnérabilité sont largement liées à la pauvreté. L'étude BIT/FOFIFA fournit de nombreuses indications sur ce lien. En particulier la pauvreté est avant tout rurale, ce qui veut dire que le développement agricole devrait d'abord profiter aux pauvres. Les ménages pauvres disposent de moins de ressources naturelles (capital sol) et ont par ailleurs un accès moindre aux intrants, aux technologies nouvelles, et au crédit. Beaucoup de familles « tombent » dans la pauvreté après un choc et il s'agit alors de renforcer la capacité de résistance aux chocs des systèmes d'exploitation. Enfin il apparaît que la sortie de la pauvreté dépend principalement d'activités agricoles spécialisées (y compris hors sol) et de revenus extra-agricoles.

3.87 Ces considérations justifient la priorité de la diversification des revenus en vue de « sortir » simultanément de la pauvreté et de la précarité alimentaire. Les IPP doivent faciliter le développement d'activités génératrices de revenus (AGR), en partant d'une identification claire de la demande (marché) et en appuyant la mise en relation entre producteurs et opérateurs du secteur commerçant (structuration de filières, contractualisation, contrats de performance,...). On peut notamment penser aux voies suivantes

3.88 *Relance de filières traditionnelles à bon potentiel.* Plusieurs productions, largement développées dans le paysannat il y 10 à 15 ans, pourraient être le support d'une nouvelle diversification des revenus, s'agissant notamment du coton, des oléagineux annuels, des légumineuses alimentaires, de produits horticoles... Ces productions bénéficieraient d'un savoir-faire et d'un débouché; les principales zones cibles seront les zones d'IAV élevée, comme le sud-ouest et les périphéries urbaines.

3.89 *Promotion de nouvelles filières.* En fonction des conditions locales il s'agirait de promouvoir notamment dans le cadre de contrats de performance des productions telles que les produits bio, la pervenche, les baies roses, le Jatropha, les algues marines, la spiruline, notamment avec l'appui d'organismes comme le CTHT et le CTHA. Des expériences existent déjà et il semble que Madagascar offre de nombreuses possibilités dès lors que l'imagination est accompagnée d'études rigoureuses de débouchés.

3.90 *Promotion de filières hors-sol.* L'accent peut dans ce cas être mis sur le développement de certaines filières animales telles que l'apiculture, la pisciculture, l'aviculture,... au profit des ménages n'ayant pas ou peu d'accès à la terre; l'appui des organes de micro-finance et des organes de conseil technique (MPE par exemple) seraient sollicités en fonction des besoins.

3.91 *Accompagnement des migrations.* Il est aussi souhaitable de mieux valoriser des ressources en sol sous-exploitées et des ressources humaines en grande difficulté (populations cibles d'origine rurale ou urbaine). Il s'agit là de démarches et d'objectifs à adopter par les IPP dans certaines régions de grande vulnérabilité, notamment dans le sud et le sud-est, dans le cadre d'un engagement politique clair (voir axe de programmation N°3).

Axe politique N°6. Promouvoir une politique d'information et de suivi d'impact

3.92 Il est apparu que beaucoup d'informations existent mais qu'elles sont faiblement exploitées ou valorisées⁵⁴. Ce constat dépasse bien entendu le cadre de la SAN, mais des améliorations dans ce domaine peuvent être décisives pour les progrès futurs. La mission considère que la collecte, le traitement et surtout la diffusion des informations doivent être fortement améliorées. De telles améliorations sont aussi valables pour les informations techniques que pour les messages de nature politique dont le manque de lisibilité est souvent souligné.

3.93 Cette question de l'information à caractère politique, venant du Gouvernement, doit être traitée à part et ne relève pas du PANSA. Il apparaît néanmoins que l'efficacité et l'impact de toute politique de SAN seraient gagnants si l'information et la communication étaient claires et régulières; il est en effet important que les messages du MAEP en particulier soient aussi clairs que possible quant aux objectifs et au contenu de la politique mise en œuvre. C'est la responsabilité des professionnels de la communication.

3.94 En ce qui concerne les informations techniques, l'occasion est particulièrement opportune pour mettre en place des dispositifs permanents plus performants au niveau de la création, de l'exploitation, de la diffusion et de la capitalisation de l'information. En effet le recensement agricole en cours et le développement prévu de nouveaux projets (SIRSA, Observatoire du riz, SNAP...) représentent une situation très favorable. Les dispositifs en place, essentiellement EPM, ROR et SAP, ont rôdé des méthodologies et fournissent des informations intéressantes relativement fiables. Il s'agit i) d'étendre certaines sources d'information au niveau national; ii) de rechercher des convergences et plus d'efficacité à coûts constants; iii) de renforcer l'information existante, uniquement déclarative, par des sources nouvelles en termes d'observations directes (mesures dans le cadre de sondages par exemple); et surtout iv) de mieux capitaliser et diffuser l'information aux utilisateurs potentiels.

3.95 Par ailleurs il est très difficile, voire impossible, d'apprécier l'impact des IPP, particulièrement en termes d'amélioration de la SAN: les IPP ne durent pas assez longtemps pour que l'impact soit significatif, la situation de référence (départ) n'étant pas connue avec précision, le dispositif de suivi/évaluation n'est pas fiable,... Il est pourtant urgent de mieux connaître la situation et de mieux appréhender les impacts de l'aide consentie à travers les IPP. C'est probablement une condition du succès et de la durabilité; c'est par des dispositifs de suivi d'impacts qu'il est possible de tirer des enseignements et de rectifier les démarches ou le profil des investissements, si nécessaire.

3.96 Enfin, dans le même ordre d'idées, il apparaît que les zones « couvertes » par une IPP devraient prendre en compte le nouveau découpage administratif; pour plus d'efficacité et d'impact, *toute intervention ne devrait pas concerner moins d'une commune rurale*; ce serait l'occasion de préciser les cibles et de mieux impliquer les responsables communaux; cela éviterait le saupoudrage de certaines IPP.

3.97 La professionnalisation de ces enquêtes est fondamentale; et il semble qu'un minimum de standardisation dans le choix des indicateurs et dans la méthodologie soit urgent, au

⁵⁴ A titre d'exemple, il est très difficile de connaître précisément la situation de l'aide alimentaire!

niveau des IPP. Le PANSa propose que ce travail bénéficie de l'expertise et des compétences du SIRSA, qui a les outils informatiques et méthodologiques nécessaires. Il est d'ailleurs souhaitable que ce suivi d'impacts soit réalisé par un organe autonome (par exemple le SIRSA), ce qui garantirait une indépendance et une meilleure homogénéité des résultats.

3.98 L'utilisation et la diffusion des informations doit normalement relever d'un organe interministériel. Il faudrait par ailleurs s'assurer de la mise en œuvre de circuits contraignants de communication des informations (cas des importations par exemple). Une cellule spécialisée, installée par exemple auprès de l'EPP/PADR pourrait être chargée d'exploiter ces informations, notamment sous deux angles

- la prévention des crises et la régulation des approvisionnements, en fournissant des éléments d'aide à la décision (principalement prévision de récoltes et situation périodique des stocks); et
- la diffusion régulière de bulletins thématiques à destination des services administratifs et des opérateurs économiques à tous les niveaux.

Axe de programmation N°11: Harmoniser et consolider les différents dispositifs de collecte et de traitement des informations de la SAN

3.99 Dans le domaine de la SAN, le PANSa soutient clairement la mise en place et le renforcement du SIRSA (bénéficiant de l'appui financier de l'UE et de l'assistance technique de l'AEDES) et considère que ce dispositif, pérennisé, doit constituer l'ossature de l'ensemble des circuits d'information venant du terrain; à cet égard les dispositifs SAP, ROR, Observatoire riz, relevés SEECALINE1,...pourraient être considérés à l'avenir comme des réseaux spécialisés de création d'informations, rattachés au SIRSA pour le traitement et la capitalisation des données. Cette proposition implique l'approbation du MAEP et sans doute un renforcement des moyens humains et financiers; l'objectif est d'harmoniser les approches et les indicateurs et d'éviter la multiplication de sources d'informations peu complémentaires. Un tel dispositif compléterait les deux autres grandes sources d'information que sont l'EPM (sous contrôle de l'INSTAT) et des statistiques agricoles (sous la responsabilité de la DISE du MAEP).

3.100 En plus des indicateurs habituels concernant les prévisions de récolte et les récoltes elles-mêmes, des indicateurs plus spécifiques à la SAN devront être homologués et standardisés. Il pourrait s'agir notamment i) d'une situation régulière de l'état des stocks aux différents niveaux (riz principalement); ii) de données descriptives sur la consommation (diversité de la ration, fréquence de consommation, modifications en cours d'année,...); et iii) l'appréhension des « chocs » affectant des ménages ou des groupes sociaux particuliers, ainsi que les réponses apportées. Les aspects liés plus étroitement à la santé et à la malnutrition devront être abordés en coopération avec l'ONN sur le terrain.

Axe de programmation N°12: Assurer un suivi coordonné de l'impact des IPP en termes de SAN

3.101 Il a été constaté que la grande majorité des IPP ne mesurent pas d'impacts en termes de SAN; or il est clair que toute évaluation, et notamment l'effet des investissements consentis sur l'amélioration des conditions de SAN, implique la définition d'une situation de départ et des mesures d'impact. Il est très important de montrer les progrès accomplis.

3.102 *Le PANSa met l'accent sur la nécessité de mettre en place un dispositif coordonné de suivi d'impact, distinct du suivi/évaluation habituel qui trop souvent se contente de comparer certains résultats avec les objectifs affichés dans un document de référence, mais qui ne renseigne pas sur les conditions de SAN. En fait ce suivi d'impact doit être assuré par un organisme indépendant et très professionnalisé. Une méthodologie et un ensemble d'indicateurs devraient être mis au point; il est proposé que ce suivi d'impact soit intégré aux fonctions du SIRSA...*

3.103 Il est par ailleurs recommandé à cette occasion que les DRDR soient, entre autres, les bénéficiaires de ces résultats de suivi d'impact; les structures régionales du MAEP doivent en effet être en mesure de savoir « ce qui se passe » dans leur région, notamment en matière de SAN. *Un tableau de bord devrait être rendu obligatoire; une telle fonction devrait s'ajouter aux fonctions régaliennes classiques des DRDR..*

4. SUITES À DONNER

A. Validation et appropriation du PANSa

4.1 **Validation.** Compte tenu de l'importance accordée à la mise en œuvre d'une politique hardie de sécurité alimentaire et nutritionnelle, il est nécessaire qu'un atelier de validation, regroupant les représentants du Gouvernement (et principalement du MAEP) et ceux des principaux bailleurs de fonds, précède une appropriation officielle des conclusions et recommandations du PANSa. Un tel atelier pourrait se réunir en septembre/octobre 2005, après réception du document de référence sous analyse. Un tel atelier gagnerait à être organisé en concertation avec la préparation, voire la validation, du PNDR. Le PANSa deviendrait alors une référence pour le Gouvernement, et en particulier pour le MAEP.

4.2 **Appropriation.** Il s'agit alors de mettre en place les instruments officiels du Gouvernement marquant la place du PANSa dans l'élaboration des politiques, des stratégies et des programmes. Trois instruments devraient être définis ou mis en œuvre dans un délai relativement bref, par exemple fin 2005/début 2006, s'agissant

- *d'un organe inter-ministériel de concertation:* étant donné l'implication de plusieurs Ministères, les options politiques proposées une fois validées, devraient faire l'objet d'un suivi permanent par un organe interministériel, reconnu par tous les intervenants. Un tel organe devrait être situé au niveau de la Primature; il devrait être mis en place aussi vite que possible, à l'initiative par exemple de l'EPP/PADR⁵⁵. C'est la condition pour que les appuis au développement rural, et en particulier à l'amélioration de la SAN, reflètent une même politique, celle du Gouvernement. C'est aussi l'occasion d'assurer une meilleure allocation des ressources et de rechercher des synergies locales;
- de l'élaboration d'une *Lettre de politique de sécurité alimentaire:* un document pourrait être préparé avant la fin de l'année 2005, en concertation avec les principaux bailleurs de fonds, pour inscrire officiellement les priorités du PANSa à la fois dans la politique générale du Gouvernement et dans les références obligatoires des partenaires au développement;
- d'un *Conseil national de la sécurité alimentaire*, chargé notamment du suivi de la situation de la SAN; il est proposé que le Conseil pour l'alimentation et la nutrition et le Conseil national pour la nutrition soient fusionnés en un seul Conseil national pour la sécurité alimentaire (CNSA), de façon à souligner l'extrême importance du problème (*celle du droit à la nourriture*) et à permettre un suivi régulier et transparent de la situation en matière de SAN, impliquant notamment les régions et les communes. Le Service de sécurité alimentaire du MAEP pourrait être le Secrétariat permanent du CNSA.

⁵⁵ A laquelle a été confié le suivi des travaux concernant l'élaboration du PANSa.

B. Mise en œuvre du PANSA

4.3 Un plan d'action, considéré comme cadre de référence, n'atteindra ses objectifs que s'il est validé *et appliqué* dans son contenu. Il s'agit avant tout de respecter un certain nombre de priorités (et donc de ne pas disperser les efforts) à tous les niveaux de responsabilité; et en particulier dans la définition des politiques de SAN et dans les approches des IPP. La formulation de nouvelles IPP cohérentes avec les priorités exprimées dans le PANSA devrait constituer la prochaine étape. Les programmes en cours de préparation (Banque mondiale, Union européenne, FIDA, Fonds de l'Aga Khan,...) devraient être les premiers à prendre en compte les priorités du PANSA.

4.4 En effet après avoir mis en place les instruments officiels, de façon relativement rapide et peu coûteuse, le PANSA devra être traduit en opérations. Pour ce qui est de l'aide sur le terrain, les IPP devront s'insérer dans les axes politiques prioritaires et nécessairement prendre en compte explicitement une partie des 12 axes de programmation.

4.5 Pratiquement, les axes politiques et les axes de programmation ayant des poids différents, il faudrait imposer une démarche claire qui mette en avant le soutien des bailleurs de fonds à la politique du Gouvernement. Pour ce faire il est proposé que des opérations (IPP) soient identifiées aussi rapidement que possible de façon à constituer *un programme de gouvernement* cohérent, chiffré dans ses ordres de grandeur, et ouvert à la négociation pour son financement; les étapes pourraient être les suivantes

- *création d'un fonds d'études*, alimenté par les principaux partenaires et destiné à financer l'identification et/ou la formulation d'un ensemble d'opérations couvrant la période 2006/2015; à titre indicatif un tel fonds pourrait s'élever à environ 3/4 millions \$EU (voir para suivant)
- *identification d'un nouveau portefeuille d'IPP*, représentant l'essentiel du programme de gouvernement évoqué ci-dessus et reflétant les priorités du PANSA. Certains axes politiques sont très lourds en termes de mise en œuvre, notamment les axes 1, 2 et 5; ils impliquent de nombreuses opérations de terrain et la mobilisation de ressources importantes. Il est estimé que le portefeuille pourrait comprendre de 20 à 25 IPP, de contenu et de coût très différents; les coûts des IPP s'échelonnent en gros de 5 à 50 millions \$EU; c'est sur cette base que le chiffre de 3/4 millions \$EU avancé pour le fonds d'études a été calculé⁵⁶. On peut considérer que les IPP en cours de préparation (projet BVPI de la Banque mondiale, programme PASA de l'UE, projet du Menabe du FIDA, projet dans la SOFIA du fonds de l'Aga Khan,...) font déjà partie de ce portefeuille. Les travaux d'identification d'autres IPP seraient confiés à des équipes de consultants internationaux et nationaux.
- *réunion d'une table ronde des partenaires*; une telle réunion pourrait être envisagée vers septembre/octobre 2006 si les étapes précédentes ne subissent pas de retard important. Il s'agirait alors de mobiliser 250 à 300 millions \$EU (ordre de grandeur) sur une période 10 ans, avec le souci d'une mise en œuvre rapide sur le terrain.

⁵⁶ Certaines IPP exigent des préparations lourdes notamment pour les axes de programmation 1, 2, 3 et 4, d'autres des formulations plus rapides notamment pour les axes de programmation 7, 8, 11 et 12.

4.6 Une telle mobilisation serait conforme aux besoins estimés dans le cadre du Programme de développement détaillé de l'agriculture en Afrique (PDDAA) élaboré en 2003 à la demande du secrétariat du NEPAD; l'accroissement des ressources dirigées vers le secteur dural au niveau d'au moins 10% des ressources totales affectées au développement est un engagement du Gouvernement malgache pris à la Conférence de Maputo. Une des conclusions formulées fin 2003 est rappelée ci-dessous

4.7 « Pour fixer les idées, on retiendra un besoin en financements supplémentaires (selon le « gap DRSP ») de l'ordre de 6 à 18 millions de \$EU par an (avec un taux de change moyen de 1 \$EU = 8 000 FMG); cela correspond à un effort très important car la moyenne actuelle des déboursments annuels du MAEP est de l'ordre de 30/35 millions de \$EU dans la période récente. »⁵⁷

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

4.8 La question majeure, au-delà du respect des axes prioritaires, est celle de l'impact et plus précisément celle de la diffusion dans le milieu rural des thèmes privilégiés pour l'amélioration de la SAN. Il apparaît que les mesures de base devraient être:

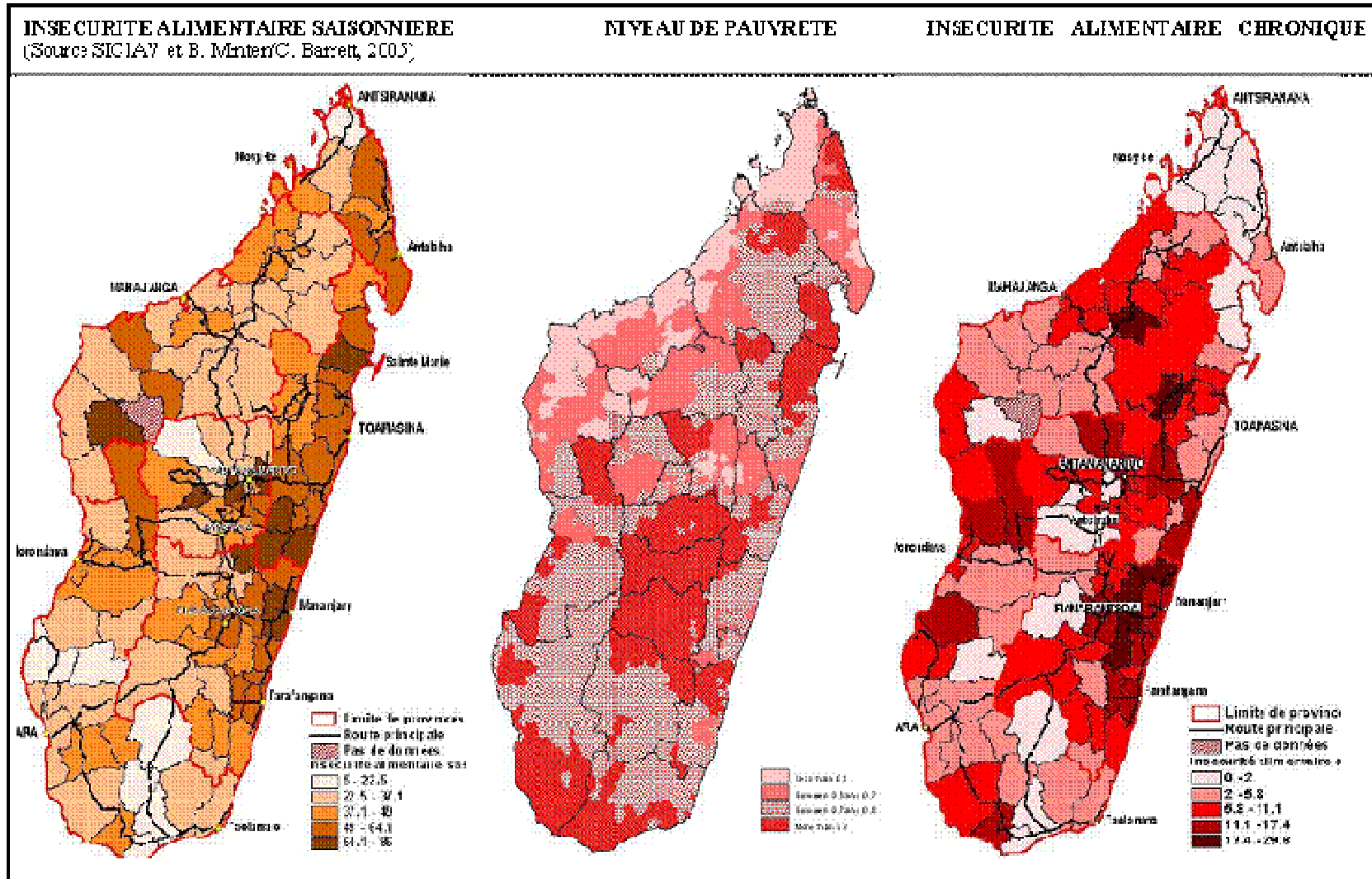
- (i) la reconnaissance de la commune comme entité géographique de base pour une IPP (ne plus intervenir de façon trop ponctuelle);
- (ii) l'implication des structures régionales (Région, DRDR et communes) et la cohérence avec les priorités régionales (PDR et rôle des GTDR);
- (iii) l'ancrage obligatoire de tout IPP à une structure locale permanente (OP, Chambres d'agriculture, ...); et
- (iv) la mise en place au niveau du district d'un Centre de services agricoles (CSA), piloté par une plate-forme des partenaires du développement local.

⁵⁷ In Programme national d'investissement à moyen terme (NEPAD, 2004).

Madagascar: Plan d'Action National pour la Sécurité Alimentaire

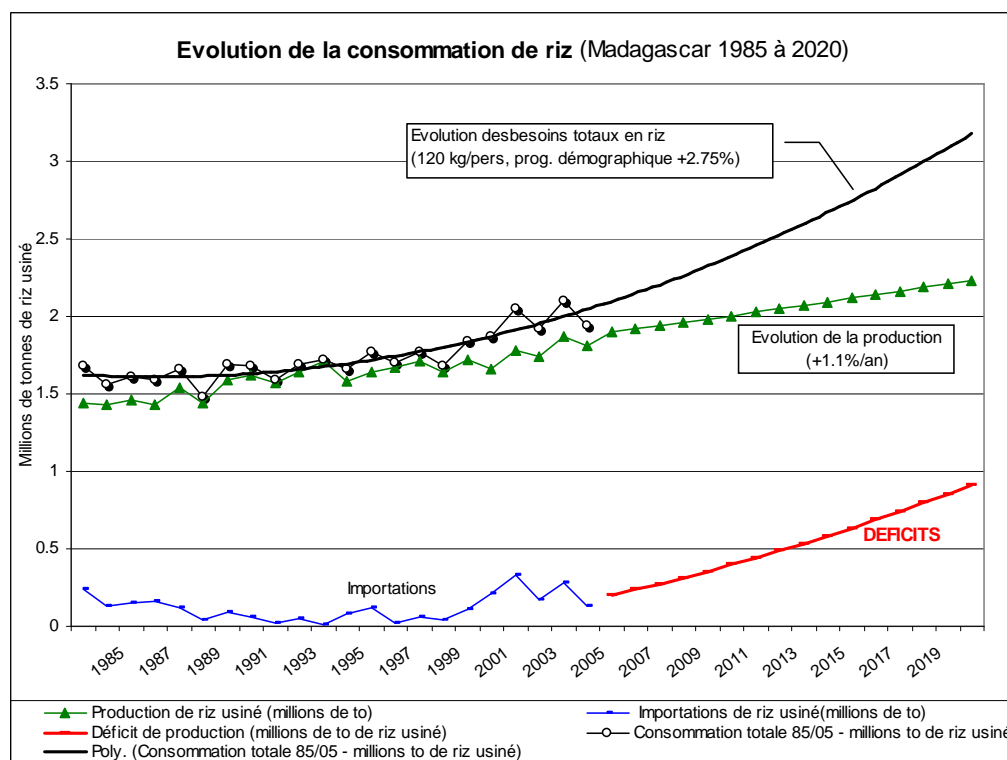
Accès aux ressources	Disponibilité	Accessibilité	Stabilité	Nutrition/utilisation
Développer une politique de régionalisation	Programme régional de développement agricole	Plan directeur des transports, marchés	<ul style="list-style-type: none"> • Stocks régionaux • Echanges inter-zonaux et inter-régionaux • Sécurité ! 	Programme de lutte contre les carences régionales
Sécuriser la production de denrées de base (intensification et diversification)	<ul style="list-style-type: none"> • R/D adaptée • Conseil technique (CSA) • Intrants (disponibilité et accès) • Diversification de la production végétale et animale) 	<ul style="list-style-type: none"> • Promotion des activités hors sol (élevage, pêche, etc.) • Diversification des revenus agricoles et non agricoles 	<ul style="list-style-type: none"> • Résistance des systèmes de production aux chocs. • Résistance des systèmes de production aux chocs 	Diversification alimentaire
Renforcement des ressources humaines	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcement des capacités techniques d'appui • Professionnalisation paysanne 	Diversification alimentaire		Education nutritionnelle
Régulation des marchés	Importation	Politique des prix ?	<ul style="list-style-type: none"> • Politique des prix • Stocks villageois • Sécurité! 	Diversification des produits commercialisés
Politique d'aide alimentaire et nutritionnelle	Capacité d'intervention en cas de crise	Diversification des revenus non agricoles	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcement de la base socio-économique des vulnérables • Emigration 	Complémentation nutritionnelle des groupes vulnérables (enfants, mères)
Promouvoir une politique de l'information et de suivi de la situation alimentaire et nutritionnelle	Suivi alimentaire	Suivi des prix et quantités	Suivi des périodes de soudure des groupes vulnérables	Suivi nutritionnel des groupes les plus vulnérables

Cartes: Insécurité Alimentaire et Pauvreté



Graphiques

Projections ressources/ emplois pour le riz



Evolution comparée des rendements moyens en riziculture

