



RESUME ANALYTIQUE

ETUDE DU SECTEUR AGRICOLE
AUX COMORES

Contrat IQC PDC-1406-I-00-7007-00
Projet 698-0510.23
D.O. 20

Prepare pour:

Project Development Office
REDSO/ESA

Prepare par:

Gerold Grosenick
Barton Sensenig

CHEMONICS
DIVISION DE CONSULTATION INTERNATIONALE
2000 M Street, NW, Suite 200
Washington, DC 20036

8 decembre 1988

RESUME ANALYTIQUE

Les îles Comores sont caractérisées par une croissance démographique rapide et par le surpeuplement de leur surface réduite. La densité démographique atteint 920 habitants au kilomètre carré à Anjouan. La culture comorienne prend sa source dans la domination des sultanats de Shirazi du 15^{ème} au 19^{ème} siècle. Elle a hérité principalement de la religion et du droit musulmans sunnites, style de domination socio-politique des paysans par une petite élite, et d'une propension aux échanges et au commerce. Le "grand mariage" est un autre rite ostentatoire de consommation pour lequel les familles dépensent leurs revenus de 6 ou 7 ans au cours d'une cérémonie. Les colonialistes français ont prolongé la domination des paysans par les élites urbaines. Leurs plantations défiguraient la campagne et obligeaient les paysans à cultiver des cultures de rapport annuelles sur des pentes escarpées.

La décision de l'île de Mayotte de rester française a porté un coup grave au mouvement d'indépendance. Une expérience socialiste de 28 mois sous Ali Soilih a réduit certaines inégalités sociales mais s'est soldée par des critiques indésirables de la tradition. Sous le Président actuel, Ahmed Abdallah, les Comores se caractérisent toujours par la domination des paysans par une petite élite urbaine. Sur la Grande Comore, le statut social se définit toujours par rapport au "grand mariage". Il en est de même à Anjouan, mais le statut découle directement de la propriété foncière. Les structures administratives faibles et les valeurs musulmanes omniprésentes influencent considérablement les schémas de l'interaction sociale.

L'économie comorienne est faible et souffre d'un certain nombre de contraintes fondamentales. L'agriculture, peu développée aux Comores, représente environ 35 pour cent du produit intérieur brut (PIB). L'industrie, qui repose en grande partie sur l'agriculture, ne constitue que 4 pour cent du PIB.

La quasi-totalité des recettes en devises provient de trois exportations agricoles: les cloux de giroffle, la vanille et l'ylang-ylang, huile essentielle utilisée dans la fabrication des parfums et des cosmétiques. Bien que le marché de l'ylang-ylang soit relativement constant, les marchés du clou de giroffle et de la vanille se caractérisent par des fluctuations annuelles importantes à la fois dans les prix et les quantités achetées. En outre, les ventes de vanille souffrent des variations des taux de change.

Le gouvernement fonctionne toujours avec un déficit. Les recettes sont basées sur les taxes des importations et des exportations qui sont relativement faciles à percevoir. Les impôts sur le revenu et sur les sociétés, qui sont plus faciles à percevoir, ne constituent pas une part aussi importante qu'ils le devraient. Les dépenses du gouvernement sont pratiquement le double des revenus. Une grande partie de ces dépenses est consacrée aux salaires d'un fonctionnariat nombreux et inefficace.

La valeur des exportations est limitée par rapport à la valeur des biens importés ce qui aboutit à un déficit commercial. Du fait que les Comores sont éloignées de leurs fournisseurs et plus particulièrement du fait de l'absence de bonnes installations portuaires, les coûts du transport et d'assurance des importations sont très élevés et atteignent près de 40 pour cent de la valeur FOB des importations. Ceci donne une valeur négative considérable des services nets. Les transferts nets, élevés et positifs, sont constitués par les sommes envoyées chez eux par les Comoriens qui vivent à l'étranger et l'assistance étrangère.

Les Comores ont reçu un certain nombre de prêts importants pour financer des projets de développement depuis l'indépendance. Le gouvernement n'a pas été en mesure d'effectuer tous les paiements et a accumulé des arriérés.

Le gouvernement des Comores doit prendre trois mesures pour stabiliser et renforcer son économie. Il doit accroître le nombre des exportations qui, dans un avenir proche continueront d'être des produits agricoles, afin que la variation de la valeur d'un seul produit n'ait pas d'effet prononcé sur l'ensemble des exportations. Deuxièmement, il doit augmenter les recettes fiscales en améliorant l'efficacité du service de perception des impôts tout en réduisant, autant que possible, les dépenses inutiles. Troisièmement, le gouvernement doit continuer à solliciter une assistance au développement, notamment sous la forme de dons plutôt que de prêts. Ces dons ne doivent exiger des Comores qu'une contribution minime.

Le secteur agricole des Comores souffre également d'un certain nombre de faiblesses que le gouvernement tente de corriger avec l'assistance technique et financière de beaucoup de donateurs bilatéraux et multilatéraux. Deux contraintes fondamentales pèsent sur les Comores et il n'est pas possible d'y remédier: les îles ont une base foncière productive très limitée et une population très dense. Les Comores sont le cinquième pays d'Afrique le plus peuplé.

Le système CEFADER/CADER (le Centre fédéral pour l'agriculture et le développement rural et les centres pour le développement agricole et rural) est un système de gouvernement décentralisé responsable de la vulgarisation agricole et des activités de soutien connexes. Depuis sa création en 1980, le CEFADER a été responsable de nombre d'activités de développement rural autres que la vulgarisation agricole. Celles-ci incluent la construction et l'entretien des routes, la fourniture des intrants agricoles et l'administration du programme de crédit agricole. Non seulement le CEFADER est surchargé de travail, mais il n'a pas non plus suffisamment de personnel. Le système ne fonctionne que parce qu'un grand nombre d'expatriés y ont été affectés. Ces expatriés triplent le nombre de techniciens et de directeurs de haut niveau du système CEFADER/CADER.

L'agroindustrie est limitée à deux activités: la transformation des produits et l'exportation. La transformation effectuée aux Comores comprend la distillation des huiles essentielles provenant des fleurs ylang-ylang, le séchage des haricots de vanille, la torréfaction et le moulage du café et l'extraction de l'huile de noix de coco. La fourniture de crédit agricole

et d'autres intrants, les transports et les autres services de commercialisation sont rudimentaires ou non existants.

Les Comores sont auto-suffisantes pour ce qui est de tous les produits alimentaires, mis à part le riz, la viande, le sucre et la farine. Même si la production alimentaire devait doubler d'ici à l'an 2000 grâce aux efforts de développement, le pays aurait encore besoin d'importer l'équivalent de 80.000 tonnes de riz.

Selon l'analyse de l'assistance au développement de 1987 du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), il existe 15 projets d'assistance au développement dans le secteur agricole. Il convient de féliciter la communauté des donateurs du niveau élevé de collaboration obtenu entre les organisations et les projets. Toutefois, on constate un manque de coordination dans la conception des projets ce qui fait que tous les donateurs ne tendant pas vers un ensemble d'objectifs et d'activités prioritaires fixés avec l'assentiment de tous. Le PNUD finance le développement d'une stratégie agricole nationale dans le cadre de laquelle les donateurs étrangers peuvent intégrer leurs projets.

Le Programme alimentaire mondial (PAM) entame la troisième phase de ses activités en 1989. Si le nombre actuel de rations est maintenu, la quantité de riz à importer par le PAM est négligeable par rapport à la quantité de riz importé commercialement. De ce fait, et puisque les prix du riz sont contrôlés par le gouvernement, les importations de riz du PAM ne causeront pas la baisse des prix du riz ce qui découragerait les producteurs rizicoles locaux. Toutefois, la décision récente de changer la ration du PAM du maïs au riz aura une incidence sur la production du maïs. Les importations annuelles du PAM (1984-88) en tourteaux de maïs étaient égales à la production annuelle totale de maïs. Le prix des tourteaux de maïs étaient déprimés sur le marché local. A présent que les tourteaux de maïs ne sont plus importés, le prix du maïs devrait augmenter ce qui rendrait cette culture plus rentable.

Les schémas complexes et incertains du régime foncier des Comores imposent des limites fondamentales au développement. Une étude de la FAO montre une grande hétérogénéité. Sur la Grande Comore, le régime foncier suit la structure sociale définie par rapport au "grand mariage". A Anjouan, on trouve dans certaines zones des relations traditionnelles entre patrons et clients, des petits propriétaires "squatters" dans des régions surpeuplées et des zones déchirées par la violence à cause des problèmes de régime foncier. Un consultant de la FAO sur la réforme foncière a recommandé la formation de communes pour régir les terres publiques, mais les responsables comoriens ont refusé déclarant que celle-ci serait difficile compte tenu de la nature individualiste des Anjouanais. Le socio-anthropologue de la FAO a insisté sur le besoin d'approches originales et a précisé que les nouveaux regroupements paysans anti-érosion méritaient qu'on y réfléchisse.

La politique nationale comorienne sur le régime foncier a suivi les recommandations initiales du consultant juridique de la FAO en adoptant une politique "volontaire" qui fait intervenir un relevé cadastre sans

inscription foncière immédiate et obligatoire. Toutefois, du fait des graves contraintes financières auxquelles le gouvernement se heurte aujourd'hui, les projets de ce relevé ont été mis de côté. Même si les fonds étaient disponibles, ils seraient utilisés à des besoins de développement plus urgents.

La structure organisationnelle au niveau du village à Anjouan est faible. Le chef est désigné par le gouvernement et il n'est souvent pas respecté par les villageois. Il existe des associations d'hommes, auxquelles la quasi-totalité des hommes appartiennent, et divers groupes de femmes de même que des groupes religieux, sportifs et dansants. Dans tous les villages, il y a un groupe d'anciens reconnus et on a souvent réussi à leur proposer l'établissement de comités de développement efficaces. Les groupes de femmes sont également ouverts à diverses activités de vulgarisation. Les décisions agricoles sont prises par l'homme et doivent être envisagées à la fois par l'homme et la femme. Cependant, les femmes ne s'exprimeront probablement pas ouvertement en face des hommes. Les groupes de femmes offrent la possibilité d'aborder les nouvelles techniques pour les cultures vivrières.

Coulibaly appelle les villages d'Anjouan des ensembles de ménages et note que le niveau organisationnel essentiel est la famille nucléaire. La famille est faible elle aussi. Il n'existe pas de rite semblable au "grand mariage" pour rapprocher la famille élargie. Le système matri-local met une certaine distance entre le couple et la famille du mari. Les liens avec la famille de la femme peuvent également souffrir puisque le mari est le chef du ménage. Même les relations entre mari et femme sont faibles dans cette culture polygamme où il est possible de prendre une nouvelle femme en mettant la précédente de côté sans aucune formalités juridiques. Du fait que la plupart des villageois ne peuvent se permettre plus d'une femme, les taux de divorce vont de 48 pour cent à Anjouan à plus de 100 pour cent sur la Grande Comore et à Mohéli.

Le marché international de chacune des trois cultures d'exportation des Comores est unique en son genre. Les Comores sont le second ou troisième producteur de vanille dont le prix est négocié à un niveau considéré élevé. La plupart des fluctuations dans les recettes provenant de la vanille sont dues aux fluctuations de la valeur du dollar et à l'incapacité des Comoriens à négocier de façon agressive avec les importateurs. Le gouvernement doit mettre l'accent sur l'amélioration de la qualité des exportations de vanille plutôt que sur l'accroissement de la production.

Les Comores produisent une petite partie de la production mondiale de cloux de girofle. Les recettes ont décliné lorsque des augmentations phénoménales de l'offre mondiale ont fait baisser les prix. Un certain nombre de pays, notamment le Brésil et l'Indonésie, ont relevé le niveau de leur production au cours des années passées ce qui a abouti à une baisse des prix du marché. Ces augmentations de l'offre limitent le potentiel d'expansion de la production.

L'ylang-ylang a un marché très stable. Les Comores produisent la plupart de l'offre mondiale alors qu'il est surprenant de constater que la demande et

les prix restent stables. Il est peu vraisemblable que la demande d'ylang-ylang augmente.

Le CEFADER a été créé pour exécuter les fonctions d'un ministère de l'agriculture. Toutefois, au cours des années, les donateurs ont élaboré des projets englobant des volets de construction et d'entretien des routes, de santé et de crédit. Non seulement le CEFADER est responsable d'un nombre excessif d'activités, mais il ne dispose pas non plus de suffisamment de personnel. Le bureau de planification et de contrôle du CEFADER a un directeur expatrié et un jeune assistant comorien qui a moins de deux ans d'expérience. Compte tenu des nombreuses responsabilités inhérentes à la préparation des plans de travail et des budgets annuels, le bureau n'a que peu de temps à consacrer à la planification et au contrôle. Le CEFADER a du mal à formuler des politiques car il n'existe pas de plan de développement au niveau national dans lesquels il est possible d'intégrer les plans agricoles.

L'école nationale d'agriculture à Moheli a presque deux ans. Elle a été créée pour former les agents de vulgarisation agricole qui travailleront dans les CADER. Les rapports signalent que les membres des CADER sont satisfaits de la formation reçue par les étudiants. Lorsque davantage d'étudiants auront été affectés à des postes permanents, il sera plus facile d'évaluer le programme de cours et l'école. Le principal problème auquel se heurte l'école est le fait que le gouvernement n'est pas en mesure d'étayer les frais d'exploitation nécessaires pour que l'école continue à fonctionner. Le CEFADER recherche activement un donateur prêt à financer les frais d'exploitation. Le CECI et la Banque mondiale sont tous deux prêts à fournir des instructeurs si l'on trouve les fonds d'exploitation.

Le dernier chapitre réunit les conclusions et les recommandations les plus importantes du rapport et donne de surcroît des recommandations générales pour la conception des projets. Les recommandations qui apparaissent dans le rapport lui-même et qui ne reflètent pas directement la conception ou la philosophie du projet ne sont pas répétées ici. Les recommandations générales sont les suivantes:

- o La Phase 2 doit continuer à se concentrer sur le secteur agricole.
- o Au cours de la Phase 2, il convient d'insister plus particulièrement sur l'introduction ou la promotion de cultures qui pourraient être exportées outre les cultures qui le sont déjà.
- o CARE doit encourager les exploitants à être souples dans leur réaction aux signaux du marché. Il est nécessaire de développer des systèmes d'exploitation qui permettent une certaine latitude dans les mélanges de cultures qui peuvent être cultivées d'une année à l'autre.
- o Le projet doit être conçu de manière à ce que si le gouvernement n'apporte pas sa contribution, la réussite du projet n'en sera pas pour autant compromise. Lors d'une conception nouvelle, il est nécessaire d'envisager si des stratégies de mise en oeuvre de rechange peuvent aboutir à des coûts renouvelables moins élevés à long terme.

o La Phase 2 doit contribuer à accroître la capacité du CEFADER à prévoir les mesures futures et à évaluer l'efficacité des projets à atteindre les objectifs fixés. Le projet ne doit pas inclure un volet de planification mais plutôt un volet visant à former le personnel du CEFADER à la planification. Ceci doit inclure la formation sur le tas et dans une certaine mesure la formation du personnel qui a déjà acquis une certaine expérience sur le terrain.

o La Phase 2 doit inclure un volet fournissant une série d'études sur l'effet de la politique actuelle ou le manque actuel de politique sur le développement agricole. Ces études doivent mener à une série de discussions politiques avec des responsables gouvernementaux de haut niveau.

Les consultants recommandent plus particulièrement que, compte tenu des plans REDSO pour un budget quinquennal de 3,5 millions de dollars, le projet doit être conçu selon les directives suivantes: CARE doit continuer à mettre en oeuvre le Projet d'Anjouan de conservation des sols et des terres avec la même orientation que les années passées. L'expansion doit reposer sur les preuves de réussite. CARE doit recruter une personne ayant une expérience de la gestion des programmes de formation en vue de coordonner toute la formation des CADER à Anjouan. Il est souhaitable que le projet CARE intervienne dans l'Ecole nationale d'agriculture à Mohéli et y assume la responsabilité de l'enseignement des cours. Enfin, CARE doit accorder un sous-don de 20.000 dollars à l'ENA (Ecole nationale d'agriculture) qui seront administrés par le CECI en vue de financer les frais d'exploitation de l'école.

L'assistance technique pour la formation du personnel du CEFADER aux techniques de contrôle et d'évaluation par le biais d'une formation sur le terrain pourra être assurée par une activité séparée. Le conseiller passera environ 50 pour cent de son temps à ces activités. L'autre moitié sera consacrée au contrôle de la formulation de politiques et aux progrès réalisés en matière de réforme politique. Le conseiller sera responsable de la coordination et du soutien d'une série de missions de consultants à court terme de même que de la garantie de la continuité du dialogue politique avec les différents ministères.