

Le développement agricole aux Comores :

***Quelle implication de l'Etat et des différents acteurs du développement dans la mise en œuvre, à l'échelle locale, des stratégies et politiques de développement agricole, de l'indépendance des Comores à aujourd'hui ?***

**Situation du dernier projet FIDA dans l'approche actuelle.**

Depuis l'indépendance en 1975, les Comores ont suivi, ont élaboré ou se sont appropriés différentes stratégies de développement agricole, afin de soutenir les milieux ruraux des îles de Grande Comore, d'Anjouan et de Mohéli. Les enjeux du développement de ces espaces sont en effet non négligeables dans un pays où l'industrialisation est nulle, et où le secteur tertiaire se limite pour une grande part à des petits commerces de type micro entreprise, sans valeur ajoutée importante. Le secteur agricole concentre en effet 80% des emplois, et participe à plus de 40% du PIB<sup>1</sup>. L'étude des relations entre les bénéficiaires et les différents promoteurs du développement agricole (en particulier l'Etat, mais aussi bailleurs, société civile, secteur privé) constitue une approche pour l'étude des différentes orientations de ce développement.

Le dernier projet du FIDA aux Comores a construit en grande partie son approche sur la réhabilitation de Centres de Conseil Agricole, où l'Etat, le secteur privé et la société civile se rejoindraient afin de promouvoir des actions concrètes et concertées en termes de développement agricole. Cette approche d'intégration de l'Etat dans le développement agricole vient en dernier lieu d'une suite d'orientations stratégiques où l'acteur « étatique » était plus ou moins présent : la première réelle étape (temps des CEFADER/CADER) promouvait une implication entière de l'Etat par la mise en place de Centres d'Appui aux Développement Rural, consolidés par un Centre Fédéral. Cette structure, sous la responsabilité du gouvernement, recevait tous les projets de développement des bailleurs.

Puis est venu le Plan d'Ajustement Structurel avec la réorientation des politiques internationales de développement en 91, et l'Etat s'est alors presque entièrement retiré des activités de développement agricole, en promouvant la responsabilisation et l'essor des parties privées et civiles.

Face au constat d'échec de ces deux stratégies, on constate aujourd'hui une ré-impulsion de l'Etat dans les activités du développement agricole, et rural par extension. Il faut trouver un juste milieu, une place adéquate de l'Etat permettant une prise en charge des activités qui nécessitent un soutien, sans pour autant promouvoir des modes de production étatisés.

Héron Raphaëlle, stagiaire FIDA au PNDHD, Comores.

---

<sup>1</sup> Cf. DSRP 2005

## Table des matières

- I. Le temps des CEFADER/CADER : Etat et bailleurs en contact direct avec les bénéficiaires.**
  - a. L'avant CEFADER : La période coloniale, l'essai d'Ali Soilihi
  - b. Mise en place de la structure CEFADER/CADER
  - c. Bilan de l'époque, et constats actuels
  
- II. Le temps des CEA : Retrait du Gouvernement des actions locales, promotion des acteurs privés et de la société civile**
  - a. **Le contexte : Une crise économique en contexte international libéral. Volontés et orientations pour le développement rural et agricole des Comores.**
    - i. Le plan d'Ajustement Structurel
    - ii. La Stratégie Agricole
  - b. **Mise en œuvre et résultats de la Stratégie**
    - i. Bilan global après une décennie (2000),
    - ii. Réaffirmation des objectifs du gouvernement en termes de développement agricole
    - iii. Bilan CEA
    - iv. La Société Civile comorienne
    - v. Le Secteur Privé agricole aux Comores
  
- III. Vers une synergie et une remobilisation efficace de tous les acteurs?**
  - a. **Bilan récapitulatif des différents acteurs du développement agricole local et des liens les caractérisant.**
    - i. Secteur privé
    - ii. Société Civile
    - iii. Administration Publique
  - b. **Les nouvelles approches 'globales' du développement local**
    - i. L'exemple FIDA/FAO ou la réhabilitation des Centres de Conseil Agricole
    - ii. L'approche Co-Développement ou l'appui aux projets endogènes
  
- IV. Conclusion**

## **I. Le temps des CEFADER/CADERS : Etat et bailleurs en contact direct avec les bénéficiaires.**

### **1. L'avant-CEFADER : la période coloniale, l'essai d'Ali Soilihi.**

La montée des volontés indépendantistes des Comores au début des années 70 est liée, concernant le secteur agricole, à l'assimilation de l'implantation des cultures commerciales à une économie dirigée par des intérêts trop éloignés de ceux de la population : sociétés coloniales et bourgeoisie comorienne de l'import-export. La prolifération des champs de vanille, de girofliers, et d'ylang ylang a, semble-t-il, coïncidé avec la baisse des productions vivrières, l'augmentation des inégalités foncières, la disparition des greniers ou étaient stockés surplus et réserves de riz, de manioc, d'ambrevade...<sup>2</sup>

Ce constat, et un idéal socialiste en vogue, donne ainsi naissance à une première orientation agricole autonome: l'abandon des cultures commerciales au profit des cultures vivrières et le contrôle par l'Etat des recettes d'exportation pourraient résoudre le problème de la dépendance et de l'insécurité alimentaire. L'apparition de la première politique agricole Comorienne, avec l'arrivée au pouvoir du Président Ali Soilihi (3 août 1975), profite ainsi du ressentiment de la population envers les grands groupes privés : la production vivrière est privilégiée par rapport aux cultures commerciales, l'Etat déclare la nationalisation des terres, et crée de grandes unités de production. Des fermes pilotes et populaires sont mises en places, ainsi que des hangars de stockage. Les secteurs de la pêche et de l'élevage sont également pris en compte dans le programme d'autosuffisance alimentaire. Un an plus tard, le gouvernement souhaite également étatiser les secteurs de l'import export, mais se heurte aux résistances des grandes compagnies

Les premières structures de développement local, les Mudirias, où se concentreraient toutes les activités liées au développement (qu'il s'agisse de développement agricole, sanitaire, éducatif...) sont mises en place. C'est apparemment le secteur éducatif qui est principalement mis en valeur : scolarisation des enfants et alphabétisation des adultes avec introduction de l'alphabet latin. Les Mudirias commencent également à servir de lieu de rencontre et de concertation pour les paysans.

On ne pourra pourtant pas tirer de conclusions de cette expérience extrême d'implication de l'Etat dans le secteur agricole (Etat et bénéficiaires sont intimement liés, sans qu'il n'y ait d'autres réels intervenants) car le régime est renversé 2 ans après son arrivée au pouvoir, en 78.

### **2. Mise en place de la structure CEFADER/CADER.**

Le gouvernement d'Ahmed Abdallah élabore alors un premier *Plan de Développement des Comores* (78-82) où les objectifs d'autosuffisance alimentaire et de maintien des recettes d'exportations (Ylang-ylang, Vanille et Girofle) restent de mise. La grande divergence consiste en une libéralisation radicale des politiques, et les Comores appellent notamment les financements extérieurs dans l'appui à la mise en œuvre du développement agricole.

A ces fins, la FAO, suite à une mission de programmation en 1978, émet la recommandation suivante : « il est nécessaire de mettre en place une structure d'encadrement du monde rural pour augmenter la production vivrière ». Un premier Projet PNUD/FAO<sup>3</sup> a ainsi eu comme objectif de : « développer la production agricole en vue d'une autosuffisance alimentaire, en promouvant un développement rural intégré ». On passe par la mise en place d'un système qui restera célèbre dans le paysage rural comorien : le système CEFADER/CADERS. Le ministère de la Production, du Développement Rural, de l'Industrie et de l'Artisanat de l'époque délègue l'essentiel des fonctions de planification et d'appui à cet organisme public autonome dont il assume la tutelle. Il limite alors son rôle à celui d'un centre d'orientation et de décision politique.

Le CEFADER (Centre Fédéral d'Appui au Développement Rural) couvre les secteurs de l'agriculture, de l'élevage, des eaux et forêts. Il cumule les fonctions de Direction de l'Agriculture (planification, pilotage d'étude, gestion de programmes de recherches, contrôle phytosanitaire, statistique) et d'Organisme de Développement (formation, vulgarisation, diffusion d'intrants,

---

<sup>2</sup> Les Comores, Un Etat en construction, Abdou Djabir, 1993, Editions L'Harmattan.

<sup>3</sup> Projet PNUD/FAO n°82/001, Appui au Développement Rural.

équipement rural, exécution et coordination de projets). Son siège est basé à Mdé (Moroni), et ses bâtiments hébergeront jusqu'à aujourd'hui les ministères de l'Agriculture, et leurs annexes, ainsi que de nombreux projets de bailleurs internationaux.

Les CADERS (Centre d'Appui au Développement Rural), au nombre de 13 et repartis sur l'ensemble du territoire, relayent l'action du CEFADER. Ils ont pour mission d'assurer l'appui aux agriculteurs et d'exécuter les projets développés dans leur zone. Ils sont supervisés par une antenne du CEFADER sur chaque île.

Le système permettait alors un contact direct entre l'Etat, les bénéficiaires et les bailleurs des projets. En effet, l'ensemble CEFADER/CADERS employaient, en 1990, 914 agents, dont 70 à 80% étaient rémunérés par le budget national, et plus de la moitié étaient mobilisés de façon permanentes dans les CADERS. La présence d'innombrables assistants techniques et coopérants internationaux assuraient la représentation des bailleurs à l'échelle locale.

### **3. Bilan de l'époque, et constats actuels.**

Fin 1986, le bilan du projet et de cette nouvelle structure est mitigé. 11 CADERS sont déjà créés, qui doivent gérer plus d'une trentaine de projets (32 débutés entre 80 et 84). L'afflux massif de ces fonds extérieurs, totalisant environ 40 millions de dollars US, ont littéralement « noyé » le projet du PNUD : « *La Mission se trouve face à un projet qui est à la recherche de son identité, noyé à l'intérieur du CEFADER qu'il devrait renforcer, perdu parmi la panoplie de projets extérieurs qu'il a suscité...* »<sup>4</sup>. Les faiblesses structurelles ou fonctionnelles en gestion de l'organisation (en communication interne, gestion du personnel, gestion financière et comptable), sont telles que le système est profondément remis en question par l'institution qui l'a pourtant mis sur pied. La mission fait ainsi état de « *l'absence totale d'un questionnement sur la capacité organisationnelle du réseau d'absorber un afflux de 40 millions de \$US et de garder le contrôle sur l'orientation du développement rural* ». Le projet est en quelque sorte victime de son succès, les nombreux défauts de la structure apparaissent : déficit de la ventilation budgétaire en direction du volet formation, assistance technique extérieure écrasante, absence aigüe de données statistiques obligeant les projets à tourner en aveugles, absence d'encadrement conduisant à des défauts importants de gestion (accumulation de titres et de responsabilités, compétences limitées de certains responsables)...

Les impacts des projets sur la production, le niveau de vie et l'alimentation rurale sont quand à eux « *inégaux et difficiles à mesurer objectivement, faute d'information crédible* ». Il est en effet très laborieux de tenter de déterminer les impacts propres à chacun des 32 projets et au système CEFADER/CADER, lorsque la réalisation était en grande partie centralisée dans des cellules sans soutien logistique ni système de Suivi et d'Évaluation conséquent. On peut cependant comparer les données générales des productions sur les 4 premières années recensées (1980-1984) afin d'en tirer des conclusions générales :

Les cultures vivrières, pour une large majorité, n'ont pas connu d'amélioration quantitative suffisantes, surtout lorsque mises en parallèle au phénomène de croissance démographique de 3.3% en 1980. Il est au contraire important de souligner une chute de production du riz paddy (3050 à 2 080 tonnes), et les avancées des nouvelles introductions : maïs et produits maraichers (tomates, pètsai, oignons, carottes, de 400 à 1 050 tonnes). Ces chiffres ne sont pas jugés satisfaisants, comparés aux montants dépensés. La conclusion du rapport d'évaluation est sans appel : Le CEFADER n'est pas en mesure d'établir une politique et des stratégies de développement, les CADERS ne sont pas les catalyseurs du développement rural et ne servent qu'au rayonnement (minime) d'institutions étrangères, loin des préoccupations des populations.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Mission d'évaluation du projet 'Appui au Développement Rural' du PNUD, Mai 86.

<sup>5</sup> Données et remarques issues de la « Contribution à la préparation de la mission d'évaluation, composante développement rural intégré », Habib Attia, 1986.

Pourtant, lorsque l'on s'intéresse aux traces laissées par ce système dans l'opinion des gens, on constate que beaucoup de cadres agricoles de la fonction publique et beaucoup de paysans souhaitent se positionner positivement face au CEFADER/CADERS, tout en reconnaissant certains de ses défauts.

Ali Attoumani, actuel Directeur Général de la Production de l'île autonome d'Anjouan, rencontré en septembre 2008 : « *Les CADERS ont fait leurs preuves, ils ont apportés beaucoup pour les paysans et les campagnes de l'île. Ils ne s'occupaient d'ailleurs pas que du développement agricole, mais de tout le développement rural (infrastructures, services de bases). Leur problème était principalement le suivant : le personnel affecté ne correspondait pas forcément aux besoins du terrain, il y avait une certaine désorganisation. On dit souvent que l'on a injecté trop d'argent sans impact, et la faute est souvent attribuée aux conseillers techniques, mais c'est faux. La mauvaise gestion des hauts fonctionnaires est responsable. Sur le terrain, il y a eu des impacts en termes de développement* »

Halifa, Directeur de l'Institut National de Recherche pour l'Agriculture, la Pêche et l'Environnement : « *Il y a eu deux types de personnes bénéficiant des services du Système : les « encadrés », qui suivaient par contrat moral les techniques préconisées par les CADERS, et les « touchés », qui avaient accès aux approvisionnements en intrants, et aux services de collecte et de commercialisation. Avec ces deux types, une grande majorité de la population, si n'est la totalité était bénéficiaire. Le système a donné des résultats, puisque la vulgarisation a fonctionné. D'ailleurs, presque tous les partenaires des Comores ont participé à son fonctionnement : le Japon en dons de véhicules, la Chine en dons d'intrants, la Banque Mondial en prêts pour tel ou tel programme...* »

Roukia Soilihi, Trésorière de l'association féminine AFAMO (maraichage) : « *Avant, le CADER collectait et commercialisait nos productions, nous donnait des formations, et nous aidait à nous approvisionner en intrants. Puis cela s'est arrêté, et nous n'avons plus reçu que des formations, d'ailleurs aujourd'hui plus rien ne se passe. Notre souhait serait qu'un projet à la hauteur de ce que faisait le CADER arrive. Tout ce faisait là-bas, c'était beaucoup plus simple d'être agriculteur : on pouvait s'approvisionner en intrants, en semences, on nous aidait à commercialiser. Aujourd'hui, on est obligé de manger ce que l'on produit, même si cela ne correspond pas forcément à nos habitudes alimentaires, car sinon les récoltes pourrissent, on n'arrive pas à vendre.* »

Mais les leçons tirées de l'évaluation du projet PNUD sonnent le glas de l'institution :

- « *La formulation du projet aurait dû être multipartite, elle aurait probablement mieux répondu aux besoins réels en tenant plus compte des évaluations antérieures* »
- « *La taille d'une structure CEFADER/CADER est absolument sans commune mesure avec la réalité de l'agriculture et du développement rural des Iles Comores* »
- « *Quand le développement rural n'émane pas de la base, toutes les activités, si positives qu'elles soient, émanant de l'extérieur, courent le danger de faire des cultivateurs des 'subventionnés', ou tout au plus des salariés sur leurs propres terres. L'intervention extérieure n'est justifiable que si elle prouve aux cultivateurs/producteurs que le changement introduit est rentable.* »
- « *La fonction publique comme agent ou moteur du développement économique doit être remise en cause. Celle-ci n'offre en effet pas le cadre ou peuvent s'épanouir émulation, dynamisme, esprit d'initiatives, goût du risque et investissement personnel, prise en compte de notions de productivité, d'efficacité, d'efficience et de rentabilité... toutes qualités nécessaires pour mener à bien une 'entreprise' de développement économique.* »
- « *Le succès et l'expansion rapide des cultures de rentes vivrières montrent que l'existence et l'exploitation d'un marché sont des facteurs d'incitation et de développement bien plus efficace que toutes les techniques de vulgarisation aussi sophistiquées soient-elles.* »<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Rapport final de la Mission d'Evaluation, PNUD, Mai 1991.

Ces remarques sont évidemment fondées et justifiées, mais les deux dernières font particulièrement écho au contexte économique dans lequel les Comores évoluent, et aux orientations stratégiques économiques et politiques des nombreux bailleurs et institutions internationales (dont la présence aux Comores est absolument nécessaire): une chute de l'économie sans précédent, qui ne cessera d'ailleurs pas jusqu'à aujourd'hui, et surtout, un environnement mondial en libéralisation. Une situation de ce contexte permettra d'aborder la deuxième grande phase du développement agricole des Comores : la fin du système CEFADER, le retrait des fonctions 'non nécessaires' de l'Etat dans le secteur agricole, et la promotion des acteurs privés et de la société civile comme acteurs principaux du développement.

## **II. Le temps des CEA : retrait du Gouvernement des actions locales, promotion des acteurs privés et de la société civile.**

### **a. Le contexte : Une crise économique en contexte international libéral. Volontés et orientations pour le développement rural et agricole des Comores.**

#### **i. Le Plan d'Ajustement Structurel**

D'un point de vue macro économique, le bilan au début des années 90 est très mitigé. L'affluence des investissements des bailleurs extérieurs, notamment par le biais de prêts pour la réalisation de projets de développement ont permis une certaine évolution positive : revenu par habitant en hausse, naissance de la plupart des infrastructures de base. Mais la baisse de certains indicateurs dévoile l'incapacité du gouvernement à honorer ses dettes. La baisse des recettes des exportations, la hausse constante des prix importés sont en grande partie responsables du manque de ressources en devises du pays. L'objet de ce paragraphe n'est pas d'avoir un point de vue exhaustif de tous les indicateurs économiques et de leurs liens de cause à effet, mais de situer la stratégie du gouvernement dans un contexte économique national et international, de part les pressions des institutions extérieures, principaux investisseurs des Comores.

En 1986, le gouvernement d'Ahmed Abdallah instaure un début de politique d'austérité, en compressant les dépenses publiques, qui n'aura malheureusement pas les impacts escomptés : les finances publiques continuent de se détériorer. Un an plus tard, le gouvernement s'engage, avec l'aide de la BIRD, du FMI et de la BAD, dans l'élaboration d'un Programme de Redressement Financier et Economique. En 1989, pour preuve de bonne volonté du gouvernement face à la crise et en réponse aux attentes des institutions de Bretton Woods, un « Shadow programme » d'ajustement structurel est mis en place, en attente de mesures concertées. L'assassinat d'Ahmed Abdallah fin 1989 ne troublera ni la chute des indicateurs macro-économiques, ni la lancée réformatrice. Le nouveau gouvernement finalisera les négociations d'un « programme de redressement économique et financier », ou Plan d'Ajustement Structurel (PAS) présenté en Mars 1991 lors de la 'Seconde Table Ronde des Partenaires de Développement'.

Le PAS propose en première étape (91-93) un arrêt de la dégradation macro-économique par la stabilisation économique et l'assainissement financier, en maintenant des mesures conservatoires pour protéger les groupes vulnérables et maintenir la cohésion sociale. La deuxième étape (94-98) devait être le moteur d'une relance économique et sociale par l'adoption et l'exécution d'une politique d'investissement dans les secteurs productifs et dans la modernisation des structures de soutien à l'activité économique.

Les préalables à la mise en place de cette stratégie sont d'encourager et de soutenir l'initiative privée (qu'elle soit entrepreneuriale ou associative), de promouvoir une allocation des ressources par les mécanismes de marché et de restaurer un climat de transparence et de confiance pour attirer les investisseurs. Il semble absolument nécessaire d'effectuer la relève de l'assistance technique extérieure et d'augmenter les capacités d'absorption nationale de l'Aide Publique au Développement.

La nouvelle politique, dont les caractéristiques se retrouveront aisément dans la stratégie particulière au secteur agricole, favorise donc une nouvelle répartition entre secteur public et secteur privé. « *Le développement du secteur privé ne se décrétant pas* », les deux points clés de la

réussite du PAS seront donc les suivants : Conduite d'une réforme administrative avec l'aide de l'assistance extérieure, et promotion de l'initiative privée par un climat réglementaire favorable et des appuis directs (soutien à la création d'organisations, aide à l'équipement...).

## ii. La Stratégie Agricole de 1994.

Il n'est évidemment pas question ici de présenter en détail l'ensemble de la Stratégie Agricole, qui ne sera d'ailleurs pas mise en œuvre dans sa totalité. L'objectif est ici de se centrer sur les volontés émanant en terme institutionnel, puisque l'objet qui occupe notre étude est de mettre en relief les liens entre les différents acteurs du développement agricole (gouvernement en particulier, bailleurs, société civile et secteur privé).

Le diagnostic final du dispositif de soutien au développement agricole et rural des années 80 est donc sans concession : « *L'impact d'une décennie d'efforts est imperceptible, quels qu'aient été les moyens déployés et les bonnes volontés mobilisées. Cet échec sanctionne les insuffisances et les erreurs qui ont marqué l'histoire de l'ensemble CEFADER/CADER* »<sup>7</sup>.

La nouvelle stratégie se base sur 4 hypothèses d'évolution socio-économiques, prises en compte dans l'élaboration des nouvelles institutions : Une croissance démographique importante mais régulée à 3%, un développement des secteurs non-agricoles, une stratégie à l'exportation basée sur la coopération régionale et sur le maintien des conditions de change du Franc Comorien (FC), et finalement, une période de faibles investissements dans le secteur primaire, lié aux priorités données par le PAS aux secteurs tertiaires et secondaires.

Six nouvelles institutions sont alors imaginées pour répondre à toutes les activités liées au développement agricole, institutions dont certains statuts sont prévus pour être modifiables, avec la prise en charge du secteur par les organismes privés :

- 1) Le Ministère de la Production sera chargé de la planification et du suivi, de la maîtrise d'œuvre des programmes sous-traités, de l'instauration d'un cadre législatif réglementaire et de la formation supérieure.
- 2) L'Organisme d'Appui à la Production Agricole (OAPA) sera traité plus en détail en dernier paragraphe de cette partie. Il représente l'organisme d'Etat assimilé au développement local, c'est-à-dire à la présence de l'administration ressentie par les producteurs en termes de développement agricole.
- 3) L'Organisme de Promotion des Produits d'Exportation (OPPE) sera chargé d'organiser les filières d'exportation. La naissance d'une organisation professionnelle responsable et autonome est souhaitée, le statut de GIE est promu, qui permet alors d'associer Etat et acteurs privés, pendant le temps de construction des filières. L'Etat se retirera alors de plus en plus de l'Organisation.
- 4) En recherche, la mise en place d'un organisme permanent semble trop coûteuse et inadaptée. La Stratégie promeut une politique 'au cas par cas', de contractualisation des recherches qui seront effectués par un organisme étranger, sous supervision du Comité National pour la Recherche Agricole (CNRA).

L'Organisme d'Appui à la Production Agricole est sans ambiguïté l'organisme successeur du CEFADER. Cependant, tout est fait pour que la mise en place du nouvel organisme ne soit pas assimilée à sa restructuration, mais bel et bien une dissolution et une reconstruction : il faut changer les esprits, les méthodes et la gestion pour un nouveau système plus efficace. L'OAPA a pour objectif l'amélioration des techniques et des conditions de production agricole. Un organisme permanent à gestion autonome et à compétences strictement techniques (expertise technique et conseil, formation et information, production de semences et service sanitaire) semble alors le plus à même de répondre aux besoins.

Pour l'expertise technique, son rôle devait se concentrer sur les cultures vivrières sous couvert arboré, et ne pas tenter de nouvelles introductions ni traiter des cultures maraichères. Au

---

<sup>7</sup> Etude de la Stratégie Agricole, Appui institutionnel à l'Agriculture, BDPA-SCETAGRI, BM, RFIC, Janvier 1991.

niveau local, la stratégie prévoyait un mécanisme de conseil agricole, qui aurait pour mission de traiter l'amélioration des techniques culturales et du matériel végétal, la diffusion de plants et la vulgarisation... Des plans déterminés ont aussi été élaborés pour les domaines de la pêche, de l'élevage et de la forêt. Une équipe de base de 2 à 4 agents, selon les nécessités des secteurs géographiques seraient assignés à des zones définies, qui pourraient être celles des CADERS. Ces nouveaux espaces seront nommés Centre de Conseil Agricole (CEA).

## **b. Mise en œuvre et résultats de la Stratégie**

### **i. Bilan global après une décennie (2000)**

Il est en premier lieu important de préciser que concernant le PAS comme la Stratégie Agricole, tous les remaniements n'ont pas pu être mis en place. La mise en œuvre tant macro-économique qu'organisationnelle voulue n'a pas eu l'efficacité espérée, et a été accompagnée ou défavorisée par des événements externes. La Stratégie Agricole s'est, dans les faits, principalement basée sur trois orientations : amélioration de la balance agro-alimentaire en vue d'une sécurisation alimentaire, création d'emploi dans le secteur agricole et para-agricole et exploitation durable des ressources naturelles. Et ce, en passant par les principales mesures suivantes :

- Restauration de la compétitivité nationale, par la dévaluation du Franc Comorien (l'une des hypothèses de base de la Stratégie Agricole est dès lors invalidée). Cette dévaluation a eu lieu en janvier 1994, et a eu pour objet une baisse de 33% de la valeur de la monnaie nationale par rapport à la valeur du Franc Français. Cette dévaluation n'a pas entraîné les effets escomptés, car elle n'a pas été appuyée par d'autres mesures macro-économiques, et qu'elle n'a pas été suivie par une réforme structurelle de l'économie dans son ensemble. De 1994 à 1999, le volume des Importations continue d'augmenter dangereusement tandis que le volume des produits d'exportation stagne péniblement.
- Amélioration du climat des affaires et des investissements, par un certain nombre de mesures réglementaires : révision du code des investissements, simplification des formalités administratives de création d'entreprises...
- **Réforme de la fonction publique et réorganisation des services publics**, que nous préciserons dans le prochain paragraphe, en parallèle avec le dernier point :
- **Promotion de la participation du secteur privé et appui aux organisations professionnelles.**

#### La réorganisation des structures publiques du secteur agricole.

Elle sera caractérisée par un flou et un manque de communication qui ne permettront pas d'avoir une lisibilité ou une compréhension globale de ce qui a été mis en œuvre. Concrètement, on assiste à la dissociation des services centraux avec les services de terrains.

En termes de services centraux, la suppression du CEFADER, a laissé place à deux entités :

- Un Institut de Recherche pour le Développement Agricole (IRDA), au statut d'établissement public à caractère scientifique, et aux gestions financières et administratives autonomes. Ses fonctions sont d'entreprendre et de promouvoir des travaux de recherche, de concevoir et de mettre en œuvre des recherches et études agricoles, et de promouvoir les techniques et méthodes d'augmentation des productions. Il laissera la place trois ans après, faute de mise en œuvre effective, à l'Institut National de Recherche pour l'Agriculture, la Pêche et l'Environnement (INRAPE), dont le bilan en **2008 est tout aussi mitigé**. Selon son directeur actuel, l'INRAPE n'est devenu rien d'autre qu'une pépinière de personnes ressources pour les projets qui sont sous la responsabilité du ministère. D'ailleurs, les fonctions qui lui étaient attribuées sont aujourd'hui, et sans concertations, attribuées à de plus récents organismes (ONACSA, Brigade Vanille) sans que sa mission et ses objectifs ne soient revus ou réorientés.
- La deuxième entité née de la suppression du CEFADER est la Direction Générale de l'Agriculture et du Développement Rural, dont l'efficacité, « *comme toute institution publique aux Comores*

*sera biaisée par une affectation des fonctionnaires qui n'a pas toujours respecté le profil des postes nécessaires ».*<sup>8</sup>

En ce qui concerne les services de terrains, les CADERS ont laissé place à des Centres d'Encadrement Agricole (CEA), dont le bilan est tout aussi désastreux (Cf. partie suivante).

Le bilan de la réorganisation du secteur publique est donc négatif : « *L'ensemble des nouvelles structures publiques est inopérationnelle* ».

## ii. Réaffirmation des objectifs du gouvernement en termes de développement agricole.

Au début des années 2000, l'Union des Comores rédige son premier Document Stratégique de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (DSCR). Il est validé par l'ensemble des institutions publiques, de la société civile et des opérateurs économiques. Le DSCR de 2005, document réactualisé et amélioré par a été présenté et avalisé lors de la Conférence des partenaires au développement, le 8 Décembre 2005.

Ce document reprecise les orientations qu'il a été jugé nécessaire d'appuyer pour favoriser le développement agricole. L'une des principales concerne l'appui à la création d'un environnement favorable au développement du secteur agricole qui passe par l'implication des toutes les parties: « *Dans le contexte de partage des responsabilités entre l'État et la société civile, les organisations paysannes et professionnelles ainsi que les opérateurs privés sont amenés à jouer un rôle de plus en plus important dans le processus de développement économique du monde rural. Ils doivent participer à la définition des orientations stratégiques, à la mise en œuvre de celles-ci et au suivi-évaluation des actions engagées.* ».

L'autre orientation importante concerne la relance de la production agricole et agroalimentaire en tant que telle : il s'agit par le biais de divers projets des bailleurs d'augmenter les productions à l'échelle des parcelles afin de les orienter vers une logique commerciale après avoir pallié au problème de sécurité alimentaire, d'améliorer les opportunités d'investissement susceptibles d'accroître la production, en favorisant donc la prise en charge par le secteur privé, et finalement, d'améliorer l'organisation des filières tant maraichères que vivrières. Les cultures vivrières, qui sont déjà bien maîtrisées par les opérateurs économiques du pays, nécessiteront une attention pour permettre une augmentation significative des investissements, « *qui sont le moteur de la qualité et de la productivité* ».

## iii. Bilan CEA

Il s'agit donc ici de préciser ce qu'est devenu la fonction 'conseil' de l'OAPA, voulu par la Stratégie Agricole. Une confusion générale règne en ce qui concerne la vulgarisation agricole et les activités de développement menées par l'Etat. Le principal problème semble être lié au manque de communication, mais l'efficacité de la réorganisation a également été fortement annihilée par les limites suivantes, décrites par Kassim Msaidié :

- Diminution drastique de l'effectif des agents du ministère
- Paiement irréguliers des agents de l'Etat, du à la non disponibilité du budget de fonctionnement minimum, entraînant une démotivation dans leur mission,
- Absence de formation et d'information des agents de terrain quand à leur mission,
- Non respect des profils de poste pour l'affectation des fonctionnaires de la Direction, entraînant une mauvaise gestion de l'ensemble du système.

La description de quelques CEA d'aujourd'hui suffit pour se rendre compte des différences de fonctionnement et d'activités menées, et permet de souligner l'incompréhension tant des acteurs que des populations cibles face à une structure non opérationnelle, non autonome et en échec global par rapport aux prévisions.

---

<sup>8</sup> Aspects macro-économiques et institutionnels de la stratégie agricole, Appui à la stratégie de relance du développement agricole et rural, Msaidié Kassim, Décembre 2000, RFIC.

CEA de Boungouéni, presqu'île de Sima, à Anjouan (entretien avec son directeur Salim Bacar)

Entre 93 et 2001, le CEA n'a eu aucune activité propre. Son directeur actuel y a été nommé en 97, après des études en agronomie (spécialisation eaux et forêts) et une longue période de chômage. En 98, le projet AMIE a 'réquisitionné' les locaux, pour un projet « *traitant des problèmes sanitaires, qui n'a donc pas eu de portée sur le secteur agricole, et qui n'a pas su ou pas voulu intégrer l'Etat* ». Après son départ, Salim Bacar a « *pris l'initiative de former des groupements de producteurs et de leur faire travailler les terres du CEA, afin de relancer l'activité d'appui conseil* ». Pendant 4 ans, les activités directrices des associations de producteurs (dont l'une s'appelle ADR) étaient le maraichage et la pépinière, et les formations données traitaient de techniques culturales (labours et billons). Puis d'autres projets sont venus, voyant que le CEA était dynamique. Mais début 2003, les activités au CEA sont devenues dangereuses, car une rivalité oppose le village de Boungouéni, où est situé le CEA, au village voisin de Sima. Fin 2003, le CEA a été saccagé, et quelques mois plus tard, les activités ont du cesser car les habitants de Sima avaient coupé les réseaux d'adduction d'eaux conduisant au CEA... Cela fait maintenant 5 ans que le CEA est vide et pillé, et ses parcelles inoccupées...

L'association ADR, interrogée elle aussi, assure que la création de leur association est due directement au projet AMIE, en 2000, et qu'elle a reçu un appui financier du projet AMIE, des appuis techniques et financier du SNAC (Syndicat National des Agriculteurs Comoriens), mais aucun soutien du CEA, hormis la location des parcelles.

Dans un contexte où chacun essaie de faire valoir ses intérêts, car l'arrivée de projets exogènes représente l'une des seules sources de revenus concrètes, il est difficile de cerner avec justesse l'implication et l'appropriation réelle des activités de développement menées.

CEA de M'rémani, région du Nioumakélé, à Anjouan. Entretien avec son directeur Ali Djihadi.

Avant de retranscrire les activités et difficultés ressenties par ce CEA, il semble intéressant d'y mettre en parallèle un rapide CV de son directeur : Ali Djihadi a fait ses études agronomiques à Rouen et à Montpellier. En 1990, il rentre aux Comores et travaille pour USAID sur le projet VANA, en tant que technicien du Suivi Evaluation. En 1993, il est Secrétaire Général du Ministère de l'information de l'Union, puis il devient Directeur du CEA de M'rémani, puis Ministre de l'Information, de la Culture, de la Jeunesse et des Sports pendant 6 mois, puis Député de M'rémani, puis Directeur adjoint du projet APPN, donc Directeur adjoint du CEA, jusqu'en 98. Il est resté à M'rémani pendant les événements (indépendance de l'île d'Anjouan) et est devenu directeur du CEA en 1999. Il a ensuite expérimenté le gouvernement d'Anjouan, et est revenu au CEA...

Un parcours très mouvementé, et apparemment riche en expériences professionnelles d'importance, qu'il est intéressant de comparer à celle de Salim Bacar (CEA de Boungouéni). Pourtant, les activités du CEA ne semblent pour autant pas beaucoup plus importantes :

« 22 villages du Nioumakélé dépendent du CEA de M'rémani. Au début, le CEA était une 'vitrine du gouvernement' : les parcelles étaient des champs de démonstration (pomme de terre, tomate, carotte), et des formations techniques étaient donnés seulement pour les agriculteurs exploitants ces champs. Puis on a tenté de former des organisations paysannes, et c'est ce qui se fait encore aujourd'hui. Mais les formations sont occasionnelles car les financements ne sont pas là. Lorsqu'on réussit à acheter de la craie, des cahiers, je peux donner environ 2 à 3 formations par trimestre... Mais moi aussi j'ai besoin d'être reformé, car mes connaissances commencent à dater...

Je suis fonctionnaire, payé par l'Etat (mais depuis un an seulement). Mis à part les salaires (qui ne viennent pas), aucun budget ne semble prévu pour le fonctionnement des CEA. Alors les producteurs qui travaillent les parcelles du CEA donnent un tiers des revenus de leur récoltes au CEA, c'est quelque chose qui se fait dans tous les CEA encore occupés, je crois. Théoriquement, il existe une centralisation des activités des CEA au niveau insulaire, puis national, avec une programmation des activités. En pratique, chaque CEA fait ce qu'il veut, ou peut, car la coordination est inexistante. »

CEA de Tsembéhou, région de la Cuvette, à Anjouan (entretien par internet avec son directeur, Moussa Malidé)

Après la transformation du CADER en CEA, l'Etat a participé au fonctionnement financier des CEA par la distribution de petites subventions, qui ont pris fin 5 ans plus tard, vers 95. Actuellement, le CEA ne fonctionne pas de manière autonome, sauf pour les quelques petites activités génératrices de revenus de certains membres du personnel du CEA (agent d'entretien et gardien). Le CEA ne gère pas non plus les projets qui s'appuient sur sa structure, mais il a reçu, et reçoit des appuis techniques et financiers (notamment des projets PAM, PANSAC, BCOPA, FED...). Actuellement, et toujours portées pas des projets exogènes, les activités du CEA consiste en la production de plans forestiers pour les padzas, en l'essai de semences vivrières provenant d'Afrique de l'Ouest, en la formation des groupements sur les techniques maraichères, en la multiplication de rejets de bananes pour la lutte contre les maladies.... Le CEA conseil cependant les producteurs qui viennent le solliciter mais ils ne sons pas nombreux.

Moussa Malidé regrette que les CEA n'aient pas pu élaborer de projets de développement et les soumettre aux bailleurs pour demander un financement, mais qu'au contraire, ils aient dû hériter de projets déjà formulés, dont la correspondance aux besoins et capacités locales est bien sûr parfois à remettre en cause.

Mais l'un des points qui attire l'attention dans cette gestion du CEA est l'apparente entente entre ce CEA et une ONG basée à Tsembéhou. Mohamed Malidé, Secrétaire Général de l'APED : *« L'APED est une association qui date de 2001, et dont les principales activités (hormis le travail avec les projets des bailleurs) sont la promotion des engrais verts, les légumineuses couvrantes et l'alternances des cultures, ainsi que l'orientation des producteurs vers le CEA de la Cuvette »*. Que le Secrétaire Général de l'ONG et le Directeur du CEA soient frères, et que ce dernier soit également membre fondateur de l'APED n'est certes pas anodin, mais c'est un cas de figure à souligner, car il semble très rare de voir travailler ensemble société civile et secteur publique. Mohamed Malidé rajoute d'ailleurs : *« Les CEA sont encore fonctionnels, mais beaucoup trop dégradés, principalement car l'Etat ne prend pas ses responsabilités. »*.

En effet, le DSCRП l'a montré, les ambitions de l'Etat n'ont plus été et ne sont pas de prendre en charge, par ses institutions, le développement agricole, car il n'en a pas les moyens, mais de promouvoir l'émergence de la société civile et du secteur privé. Mais ces deux entités ont-elles été capables de prendre en charge ce développement ? Et le sont-elles maintenant ?

#### iv. La société civile comorienne

La stratégie du gouvernement Comorien de compter sur la société civile dans son ensemble (ONG, Associations, Groupement de producteurs...) pour les actions de développement agricole n'est pas délié des orientations internationales en termes de développement : En 1996, la FAO publiait un document intitulé « Coopération de la FAO avec les ONG », faisant état de l'importance grandissante des nouveaux interlocuteurs, différents du secteur public : la société civile et le secteur privé.

Pour les bailleurs, la société civile est souple, innovante. Elle a un contact direct avec les bénéficiaires, quand elle n'est pas ces bénéficiaires, et elle permet une construction simultanée des capacités nationales. Elle attire les donateurs, car elle renforce la crédibilité des bailleurs, souvent en leur apportant un point de vue nouveau.

Pourtant, la société civile, par son essence même, est caractérisée par une hétérogénéité et des points faibles importants. Outre la question de la représentativité et de l'adhésion des populations aux idées qu'elle véhicule (une ONG est rarement une institution élue et approuvée autrement que par la voie financière), un manque de compétences financières et de gestion est souvent relevé, elle dépend principalement des financements extérieurs et elle n'est pas autonome. Ses derniers points sont particulièrement pertinents en ce qui concerne le tissu associatif comorien, qu'il convient d'étudier succinctement afin de faire ressortir sa part de travail dans le développement agricole et rural des Comores, ces 20 dernières années.

Historiquement, il faut préciser l'existence d'associations traditionnelles aux Comores : outre les classes sociales plutôt rigides structurant la population (qui représentent pour certains la première forme d'association), il existe également des types d'association religieuses, et féminines. Ce tissu originel peut être un facteur explicatif du très rapide développement, depuis la fin des

années 50, d'un tissu associatif moderne. On compte maintenant au minimum une association de ce type dans chaque localité comorienne. L'ensemble apparaît comme étant l'élément central des dynamiques des communautés.

Mais c'est un ensemble hétérogène, surtout lorsque l'on parle d'associations de développement, qui comportent celles liées au secteur agricole. Pourtant, des ONG aux petits groupements de producteurs, un constat est similaire : l'échec de nombreuses initiatives de développement locales réside dans le manque de formation en gestion de projet. Un raisonnement en 3 étapes peut être effectué comme suit :

- 1) Le manque de capacité entraîne des actions spontanées, certes bienvenues, mais sans objectif bien défini, sans moyens recensés ni programmation précise, ce qui entraîne certaines incohérences.
- 2) Les actions amenées par les bailleurs, et qui s'appuient sur la société civile, sont souvent suivies sans qu'il y a de réel effort (ni d'une part, ni de l'autre) d'appropriation des logiques ayant conduit à ces actions.
- 3) Le cumul de ces deux considérations entraîne une opacité de vision, pour les promoteurs de projet (tant endogènes qu'exogènes) des problèmes liés au développement.

Les ONG locales, efficaces et professionnelles ou non, interviennent souvent au coup par coup, en fonction des financements disponibles, et sans logiques d'intervention à long terme. Les petits groupements de producteurs, de même, se font et se défont au gré des projets des différents bailleurs, sans continuité. L'exemple de l'association de maraichères *Irchad Singanya*, rencontrée en octobre dernier à Adda, permet de rendre compte de cette situation :

*« L'association a été formée vers 94 dans le but d'acquiescer un revenu plus régulier par la pratique du maraichage. Cela s'est fait sous l'impulsion du CADER, qui nous donnait les connaissances techniques pour la production, mais pas les moyens. L'expérience du CADER concernait aussi l'embocagement : ils nous donnaient des formations, mais toujours pas de matériel, et puis les formations n'étaient pas des formations, c'étaient des paroles... On n'a trouvé aucun avantage financier, et au niveau des sols, il y a eu une amélioration, mais maintenant tout est déboisé. Depuis le départ du CADER, nous n'avons pas eu d'autres activités et nous n'avons pas continué. On est venu nous voir il y a 2 mois pour nous prévenir d'un projet agricole. »*

Ce témoignage illustre trois choses : premièrement, il existe une grande confusion entre CADER, CEA et les projets qui y sont menés. Deuxièmement, cette association n'a pas été capable, ou n'a pas voulu continuer les activités qui l'avaient formée, on peut donc se poser des questions sur la pertinence d'une orientation du développement basée sur un tissu associatif non concerné (car cet exemple est loin d'être marginal). Troisièmement, on décèle un manque réel de lisibilité et de compréhension des logiques propres à chacun : promoteurs de projet et associations, dans l'un ou dans l'autre sens.

En ce qui concerne les rapports entre société civile et pouvoirs publics, le constat au niveau local n'est pas beaucoup plus avenant : la visite de différentes communes d'Anjouan fait ressortir qu'elles ne sont associées à presque aucun projet de développement, qu'il soit local, ou de bailleur extérieur. La sphère publique est trop souvent assimilée à de la « politique politicienne » FLOU QUI EST SOCIÉTÉ CIVILE QUI EST PVR PUBL. A l'inverse, il semble que les gouvernements « n'aient jamais cherché à associer la société civile dans le développement, ni dans la gouvernance locale, ni dans l'élaboration de politique publique »<sup>9</sup>. Les CEA, seules institutions de contact, et leurs maigres résultats sont une preuve des relations minimales entre Gouvernement et société civile. Récemment pourtant, le DSCRIP faisait état de la situation et en tirait les conclusions nécessaires : « L'évaluation récente de la politique agricole explique la faible performance du secteur par une implication insuffisante de la société civile dans les mécanismes de prise de décision, de planification des actions et d'appropriation des fonctions clefs du développement rural. » (DSCRIP, 2005).

Il est important également de préciser le rôle des bailleurs à ce sujet : jusqu'ici, très peu ont cherchés à impulser une dynamique de concertation et de travail ONG/associations-Etat-Bailleur. L'utilisation des CEA par les projets était plus un avantage matériel (occupation des locaux, emploi de

---

<sup>9</sup> Bangwe, La place et le rôle des associations dans la société comorienne d'aujourd'hui, 2001, Programme de développement local aux Comores, Coopération Française.

fonctionnaires comme administrateurs), qu'une réelle volonté d'implication et de concertation au niveau local.

#### v. Le secteur privé agricole aux Comores

Tous domaines confondus d'abord, il est important de savoir que nombre d'entreprises créées aux Comores pendant les années 80 aux fins de se substituer aux importations, et qui produisaient sur place tôles, matelas, bonbons, café, carreaux... ont fermés peu à peu. On retrouve ici l'éternel problème du commerce comorien : la majorité des productions nationales, agricoles ou industrielles, ne sont pas compétitives faces aux marchés internationaux.

Au niveau agricole maintenant, il est absolument nécessaire de faire deux distinctions lorsque l'on aborde le secteur privé : une première entre la logique des productions de rentes (Ylang, Vanille, Girofle) et celle des productions vivrières (tubercules, maraichers...), et la deuxième entre la notion de structuration du secteur privé et celle de professionnalisation dans le sens d'un apprentissage du concept d'« entrepreneuriat ».

Le secteur privé agricole, avec le passé colonial et le succès passé des filières d'exportation, a une capacité certaine en ce qui concerne les produits de rente. C'est à ce niveau que l'on trouve une meilleure organisation, structuration et un sens plus poussé des logiques entrepreneuriales. Depuis quelques années cependant, le secteur est en difficultés, car les conditions des marchés internationaux ne sont plus aussi clémentes qu'avant.

Les produits d'exportation (vanille, ylang-ylang et girofle) ont entre autres bénéficié de l'attention de deux projets financés par l'UE, le PAFR (Projet d'Appui aux Filières de Rente) et ASOFR (appui aux organisations professionnelles de la filière ylang-ylang d'Anjouan). Ces deux projets ont eu pour objectif l'amélioration de la qualité, la modernisation des techniques de distillation de l'ylang-ylang et surtout, la formation de tous les acteurs de ces filières : producteurs, transformateurs, négociants, exportateurs. Le succès du Projet PAFR sera incontestablement la mise en place d'un des rares Groupement d'Intérêt Economique agricole des Comores : la Maison des Epices (qui répond d'ailleurs au souhait de la Stratégie Agricole, Cf. II.a.ii)

Mounsof Mohamed Said, Directeur de la Maison des Epices : *« Les filières de rente sont aujourd'hui professionnalisées, en terme de structuration et d'état d'esprit en tout cas. Les objectifs maintenant sont d'augmenter la production (par les producteurs) et la qualité (par les préparateurs), et d'améliorer les capacités de négociation des acteurs de la filière. Il existe des appuis transversaux pour toutes les filières : disposition d'un laboratoire de contrôle qualité, et d'un observatoire regroupant le service statistique et le service du journal mensuel MASSALA. »*

En ce qui concerne les cultures vivrières, l'étroitesse du marché comorien, l'impossibilité d'étendre l'écoulement des produits à l'extérieur et la faiblesse des circuits de commercialisation entraînent une insécurité du marché telle qu'aucune vision ou aucun investissement long terme ne semble envisageable pour les producteurs. Ajouter à cela le fait que la grande majorité des exploitations serve principalement à l'autoconsommation des producteurs, et à assurer une certaine suffisance alimentaire (les quantités vendues des productions par rapport à celles consommées dépendent surtout des besoins en liquidités au jour le jour), et il est alors facile de comprendre pourquoi le tissu des exploitants comoriens ne peut appréhender cette logique entrepreneuriale et d'investissement à long-terme qui caractérise un secteur « professionnalisé ». La structuration du milieu agricole est par contre absolument nécessaire pour une prise en charge concrète par les producteurs de leur propre développement. Au-delà de cela, la structuration en coopérative, syndicat, voir même groupements de producteurs sous forme associative permet une mutualisation des risques atténuant les effets néfastes des variations du marché<sup>10</sup>. Cette structuration est pourtant incohérente et inutile si elle ne concerne que les producteurs, et donc qu'une partie des filières

---

<sup>10</sup> A l'intérieur du territoire, les prix peuvent accuser des variations de plus de 30% en un mois, comme récemment avec la flambée des prix du pétrole.

agricoles. Une professionnalisation et une structuration efficace du secteur privé agricole nécessite évidemment une définition et une répartition au préalable des rôles et des enjeux de chacune des étapes : approvisionnement en intrants, production, puis transformation ou commercialisation.

Une des plus grandes réussites de structuration du milieu agricole est la création du SNAC, le Syndicat National des Agriculteurs Comoriens. Plus qu'un syndicat, c'est en fait une fédération de groupements de producteurs, qui tente de se structurer et d'assurer chaque étape des filières qu'il promeut, maraichères en particulier. Quatre programmes définissent ses missions : un d'appui à la production, un de recherche, un d'organisation de l'approvisionnement en intrant, avec la création d'une sous-filiale nommée UWEZO fonctionnant sous un mode de coopérative, et finalement , un programme d'appui à la commercialisation, sous la forme d'une entreprise privée mais dont le SNAC est unique actionnaire. L'ensemble bénéficie d'un soutien appuyé de l'Agence Française de Développement, avec les deux projets PREDIVAC et PAIAC.

Mais le SNAC n'est pas le seul organisme d'organisation du milieu agricole, il est au contraire dénoncé par un certain nombre d'agriculteurs dont la critique principale est basée sur l'approche 'projet' du SNAC, et les risques de non pérennisation de la structure, lorsque l'AFD se sera retiré. Il y a quelques années, l'Organisation des Jeunes Agriculteurs se créait, et gagnait il y a peu les élections à la chambre de commerce. Dans la même lignée, la Fédération Nationale des Agriculteurs Comoriens a vu le jour il y a à peine 2 mois. Pourtant, il faudra encore beaucoup de temps avant que les actions des ces nouveaux venus puissent aboutir à des résultats sensibles, et efficaces pour l'ensemble des filières agricoles.

Face à un secteur agricole privé qui semble structuré, mais perfusé par les innombrables projets, l'OPACO fait part, dans ce sens, d'un souhait réaliste, en phase avec la très connue 'approche participative' que prônent tous les bailleurs -sans la concrétiser de manière pertinente pour autant- : une autonomisation du secteur, qui passe par un dialogue entre le secteur privé et ses partenaires (que ce soit bailleurs et/ou administration publique), sous forme de concertation multipartite et à pouvoirs égaux.

La troisième partie de cette étude présentera donc la nouvelle dynamique que certains, dont le FIDA, estiment nécessaire : une implication multipartite du processus exécutif du développement au niveau local.

### **III. Vers une synergie et une remobilisation efficace de tous les acteurs?**

#### **1. Bilan récapitulatif des différents acteurs du développement agricole local et des liens les caractérisant.**

##### **a. Secteur privé**

Le secteur privé représente donc bien souvent, en ce qui concerne le secteur agricole, les bénéficiaires mêmes des politiques ou projets de développement. Il s'agit en effet principalement d'acteurs économiques individuels ou familiaux, et rarement d' « entreprises » ou d' « exploitations agricoles » d'envergure. A ce titre, le secteur privé semble également très lié à la société civile, en ce sens que la majorité des groupements professionnels (d'agriculteurs vivriers, maraichers, pêcheurs...) sont organisés sous forme d'association (issue de la législation française Loi 1901). Cet acteur, dont l'aspect 'secteur privé' est souvent négligé face à l'aspect 'bénéficiaire' dans la mise en place des stratégies, est donc bien en voie de structuration, d'organisation et de professionnalisation : preuve en est le nombre de groupements, de fédérations, de syndicats en hausse. Mais les liens ombilicaux des ces entités avec les projets et les financements des bailleurs (qui sont souvent à l'origine de leurs création et qui les alimentent de manière continue) ne permet pas une autonomisation à long terme de leurs capacités.

D'autre part, le secteur privé agricole peut être moteur du développement s'il réussit à prendre en charge les autres étapes des filières, absolument indispensables : approvisionnement en semences, en produits phytosanitaires, commercialisation, voire transformation et transport... Ces secteurs, qui semblent non rentables (car sinon ils auraient été pris en charge depuis longtemps),

doivent être l'objet d'une attention particulière de la part des autres acteurs du développement : Etat, Société Civile, Bailleurs...

On ne peut donc pas nier l'existence d'un potentiel fort dans l'intégration poussée du secteur privé (en termes professionnels, en termes économiques et en termes de bénéficiaire) dans les politiques et stratégies des projets de développement agricole, tant de la part des bailleurs que des hypothétiques applications des orientations gouvernementales.

#### b. Société civile

Le potentiel et l'intérêt qu'il faut porter aux membres de la société civile sont également indéniables, et ont été pris en compte depuis plus d'une dizaine d'année dans l'établissement des stratégies de développement agricoles, tant étatiques que des promoteurs exogènes. D'autant plus qu'elle représente au mieux une partie des bénéficiaires, ou au moins une étape intermédiaire à l'atteinte de ces bénéficiaires. La société civile en tant que tissu de petites associations villageoises de développement local ou de groupement de producteurs est donc bien présente, structurée quand elle y voit un intérêt (présence de projets ou de rémunération), déstructurée généralement quand elle est autonome. Elle nécessite, par le biais d'un renforcement de ses capacités en gestion et en planification, qu'on lui donne les moyens d'atteindre des objectifs et une stratégie à long terme qu'elle aurait elle-même déterminés.

Le constat est le même pour la société civile de plus grande envergure, les organisations non gouvernementales comoriennes. Elles sont en effet également souvent opportunistes, tant dans leur réponse aux différents appels d'offre que dans la constitution de leurs membres. Mais il est à craindre que ce constat ne changera pas tant qu'il n'y aura pas de restructuration, ni de la Fonction Publique (d'où sont issus la majorité des membres des ONG), ni du mode d'intervention des projets des bailleurs, qui favorisent cette migration en s'appuyant sur les ONG.

Très ouverte sur les projets des bailleurs, la société civile reste absolument méfiante et sceptique face aux interventions étatiques.

#### c. Administration Publique

L'intervention de l'Administration Publique au niveau local, on l'a vu par l'exemple des CEA, est aujourd'hui pratiquement nulle. Les capacités nationales publiques, à tous les niveaux et dans tous les domaines, est défavorisé par les incohérences de l'orientation générale des bailleurs lié à l'approche projet : ces derniers, en proposant un salariat aux maîtrises d'ouvrage beaucoup plus intéressant que la rémunération de la fonction publique (rémunération d'ailleurs pratiquement inexistante ces 8 derniers mois...) ont tendance à systématiquement débaucher les cadres les plus compétents de l'administration. Il est évident qu'aux Comores, un énorme travail de professionnalisation de l'action gouvernementale doit être fait, que ce soit en termes d'agents de la Fonction Publique, qu'en termes de prise de décision stratégique, ou d'élaboration de programmes cadres. Mais cette réflexion dépasse le cadre du sujet de cette étude, et il semble évident que si les bailleurs qui proposent des projets de développement agricole ne peuvent remettre intégralement en cause le fonctionnement de la gouvernance Comorienne, ils ont de fait un rôle important dans l'intégration du système publique dans leurs activités.

## **2. Les « nouvelles approches globales » du développement local.**

#### a. L'exemple FIDA/FAO ou la réhabilitation des Centres de Conseil Agricole.

Le dernier projet du FIDA aux Comores a pour nom PNDHD (Programme National de Développement Humain Durable). A l'inverse de ce que ce nom peut laisser à penser, il s'agit d'un programme dont le principal objectif est le développement agricole et rural. La stratégie repose sur la mise en œuvre d'activités par les communautés, avec ou sans l'appui d'organisations intermédiaires (ONG généralement). Tous les acteurs semblent devoir être impliqués : « Le succès et la pérennisation des acquis du programme dépendront avant tout d'une bonne cohésion de tous les

niveaux de gouvernance impliqués et d'une définition claire des rôles et responsabilités de chacune des parties prenantes. Le partage des fonctions se fera conformément au cadre institutionnel du pays et au partage des compétences établis entre les îles et l'Union ». Outre l'implication à tous les niveaux de l'acteur gouvernemental (Maîtrise d'Ouvrage Nationale, participation aux Comités Nationaux de Pilotage, aux Comités Régionaux de Pilotage...) le FIDA, en partenariat avec la FAO, tablent sur la remobilisation de l'Etat dans le processus local de développement agricole, par la réhabilitation des Centres d'Encadrement Agricole.

L'objectif de la première activité de la première composante du PNDHD, intitulée « **Renforcement du cadre institutionnel et des capacités des opérateurs** », est donc de mettre en place un « *système pérenne d'encadrement et d'appui conseil associant les institutions des ministères, les producteurs et leurs associations ainsi que les ONG et les autres opérateurs* ».

Ce système, localisé dans les CEA réhabilités, et dès lors rebaptisés Centres de Conseil Agricole (CCA), permettra de mettre à disposition de tous les acteurs du développement agricole des espaces de concertation, d'échanges et d'appuis conseils à la mise en œuvre des programmes des communautés des terroirs concernés. Ces espaces, qui seraient gérés selon un mode de groupement d'intérêt réuniront « *les représentants des associations paysannes et professionnelles ainsi que les organismes intermédiaires et les représentants des administrations concernées.* »

Si le FIDA et la FAO sont les bailleurs et les promoteurs de cette réunion multipartite, l'idée n'est pas exogène aux autres concernés, et à l'Etat en particulier. Le gouvernement considère en effet que « *la situation actuelle, où le producteur est entièrement livré à lui-même ou à des ONG qui ne considèrent pas les structures officielles du gouvernement comme partenaires dans la mise en œuvre des actions de développement, ne peut être soutenue.* »<sup>11</sup> C'est donc une initiative gouvernementale que de mettre en place un système d'encadrement qui fasse participer tous les acteurs au sein d'espaces de concertation et de coopération s'appuyant sur les anciens Centres d'Encadrement Agricole.

Les activités proposées par le FIDA à ce sujet, et qui permettent de croire en une redynamisation concrète des centres, sont les suivantes :

- Outre l'appui à l'aménagement : Financement d'ateliers, de rencontres,
- Financement des formations spécifiques, notamment pour ce qui concerne la mise en place de champs écoles,
- Appuis techniques et d'accompagnement pour la pérennisation du système (consultants et voyages d'études),
- Réalisation d'une étude sur la pérennisation du système proposé.

Malheureusement, les retards importants qu'accuse la mise en place du projet lié de la FAO ne permettent pas de savoir quelles seront les activités précises effectuées en complémentarité, en permettant une autant plus grande et plus efficace dynamisation.

Aujourd'hui, les travaux de réhabilitation des CCA pilotes ont déjà commencé, voir sont déjà terminés pour certains. Les CCA sont donc toujours patrimoine de l'Etat, par le biais de son directeur, qui relève de la fonction publique. L'idée pour la pérennisation est de réussir à instaurer « *une appropriation raisonnée par les communautés des villages, sous mode de fonctionnement d'un GIE. Le CCA est patrimoine de l'Etat, mais les Communes, les organisations villageoises, les groupements, etc. peuvent aider à la pérennisation, s'il n'y a pas de conflits d'intérêt rentrant en jeu* »<sup>12</sup>. Pourtant des risques semblent déjà pointer, alors que les activités proprement dites de conseil et de vulgarisation n'ont pas encore commencées. Le directeur du CCA de M'rémani, Ali Djihadi, craint en effet le manque de communication entre le CCA, les ONG qui servent d'opérateurs relais dans la mise en place des activités du PNDHD ainsi que l'URGP (Unité Régionale de Gestion du Programme, qui est le responsable insulaire de la supervision et de l'exécution des activités de terrain) : « *Le rôle du CCA est de prendre le relai dans la pérennisation du projet, mais les ONG ont tendance à se regrouper ailleurs, sans prendre en compte l'avantage d'une centralisation au CCA, avec les acteurs du CCA.* »

---

<sup>11</sup> Rapport principal de Pré-Evaluation du Programme National de Développement Humain Durable, Département Gestion des Programmes, FIDA, Mars 2007.

<sup>12</sup> Paroles de salariés du PNDHD.

Ali Attoumani, Directeur Général du Ministère de la Production de l'île autonome d'Anjouan partage cette crainte : « *L'idée du PNDHD de remise en état des CEA en CCA n'est théoriquement pas mauvaise, mais concrètement, elle a pris un mauvais départ : Compléter l'effectif du personnel des CCA est intéressant, mais pas quand il n'y a aucune collaboration entre les ONG et les représentants du gouvernement sur le terrain. Si l'hypocrisie des ONG persiste, il n'y aura certainement pas de pérennisation de la structure. Les CCA sont censés pérenniser les activités sur les terrains des ONG, mais comment faire si l'Etat n'est pas impliqué à la base ?* »

Il est à espérer que le problème soulevé ici n'est qu'un reste de la situation passée de mauvaise coordination des acteurs du développement agricole, et qu'un apprentissage commun de travail permettra de résilier les différents existants et de promouvoir une concertation efficace et pratique entre ONG, Association, Bénéficiaire, et un Etat compétent et présent là où il est nécessaire.

Cette approche du FIDA et de la FAO n'est pas unique dans le paysage développementiste comorien, qu'il soit agricole ou général. En effet, si la réhabilitation des Centres où seront présents tous les acteurs du développement agricole local, y compris l'acteur étatique, est spécifique au domaine agricole, l'approche de concertation multipartite est également promue par d'autres programmes de coopération, comme l'approche du Co-Développement, ou celle du FADC.

#### b. L'approche Co-Développement ou l'appui aux projets endogènes.

Précisons en premier lieu que le Co-Développement ne s'inscrit pas particulièrement dans le soutien au secteur agricole, mais répond à des besoins émanant de tous les secteurs. Sa spécificité réside dans la dynamique d'implication de la Diaspora vers les secteurs productifs qu'elle promeut. Afin de pouvoir apprécier les degrés d'implication de chacun des acteurs (société civile, secteur privé, Etat) qu'elle favorise, il est important de présenter les trois approches du Programme :

- Composante 1 : Projets de développement local.

L'objectif est de cofinancer les projets de développement local des associations, des ONG ou des Mairies qui sollicitent le Programme. Il peut s'agir par exemple de la mise en place d'un réseau d'adduction d'eau, d'un périmètre irrigué, de l'assainissement des sanitaires d'une école publique...

Certaines associations font appel à des opérateurs relais (ONG) pour les soutenir dans la programmation et dans la réalisation de leurs projets. Une association de la Diaspora Comorienne en France doit s'impliquer dans le projet (financièrement parlant principalement).

- Composante 2 : Appui de la Diaspora hautement qualifiée.

Des associations, des entreprises ou l'Administration (Université et ministère en particulier), peuvent faire appel à des membres de la Diaspora dont les compétences sont difficiles à trouver aux Comores, pour mener des expertises, qui seront alors soutenues financièrement par le Programme. L'Université des Comores a ainsi fait appel à un expert formateur pour la mise en place des sessions de formation sur l'habitat et son environnement, le Ministère du tourisme a demandé les services d'un expert pour relever les potentialités touristiques de l'île, et l'Association pour la Bonne Alimentation, en partenariat avec la Mairie de Moroni et le Centre National de Documentation et de Recherche Scientifique ont fait appel à un expert en santé alimentaire pour un projet d'amélioration de l'hygiène des deux grands marchés de Moroni, comprenant une réflexion sur une réglementation possible.

- Composante 3 : Appuis aux initiatives économiques des membres de la diaspora.

L'objectif du Co-Développement est de subventionner des appuis non financiers (étude de marché, formation, suivi-comptable pendant un an) aux porteurs de projets économiques issus de la Diaspora. Ces prestations sont sous traitées à des organismes (association, ONG ou entreprise) d'appuis aux entreprises.

D'autre part, le Commissariat au plan pour la partie comorienne et le SCAC (service de coopération et d'actions culturelles) pour la partie française co-président les Comités de pilotages qui décident de l'octroi des financements. Le chef du programme rend compte une fois par semaine, aux deux parties, de l'avancement du programme.

Il semble donc exister un réel intérêt dans l'intégration d'un maximum d'acteurs dans les initiatives de développement local : les idées de projets sont endogènes soit à la société civile

(composante 1 en particulier), soit au secteur privé (composante 3), soit à l'administration et aux deux autres (composante 2). De plus, chacune des parties est impliquée dans le soutien et l'appui à ces initiatives : opérateurs intermédiaires (société civiles), prestataires de services (secteur privé), Commissariat au Plan (gouvernement).

#### **IV. Conclusion**

Cette étude avait pour objectif, en plus d'effectuer un rapide état des lieux des différentes politiques de développement agricole au cours des 30 dernières années, de préciser les articulations entre les différents acteurs possibles du développement, en se situant principalement au niveau local, « sur le terrain ».

La première phase de développement de l'Etat indépendant des Comores, très brève, fut promue par Ali Soilihi. Elle favorisait une implication totale de l'Etat dans tous les secteurs, et en particuliers celui agricole : elle devait ainsi aller jusqu'à une nationalisation complète des systèmes de productions, et intégrant les filières en amont comme en aval. Il est bien évidemment impossible de détacher cette expérience du contexte international de l'époque : les Comores, par la représentation d'Ali Soilihi, semblaient vouloir s'aligner du côté Soviétique. Mais l'expérience n'a pas abouti, car le gouvernement d'Ali Soilihi a été renversé par Ahmed Abdallah.

On entre alors dans la deuxième phase de développement agricole, accompagnée d'une libéralisation de l'économie et de la politique (Ahmed Abdallah appelle aux financements extérieurs, et favorise la promotion des exportations). Pourtant, l'Etat reste très présent dans les campagnes des Comores, puisqu'avec les nombreux projets des bailleurs étrangers, les Centres d'Appui au Développement Rural (CADERS) concentrent fonctionnaires et assistance technique internationale pour l'exécution du développement agricole. Malheureusement, la non-concertation des acteurs conduit à une gestion qualifiée d'improductive, et le système CEFADER/CADER, pourtant soutenu et porté pendant une douzaine d'années, fera l'objet de nombreuses critiques et sera finalement abandonné.

Commencés par Ahmed Abdallah, et continués par Mohamed Djohar après son assassinat, les mises en œuvre des Plan d'Ajustement Structurel et Stratégie Agricole (91 et 94) favorisent alors un désengagement casi total du secteur public dans le développement agricole local. Le CAFADER et les CADERS sont bannis, l'Etat (qui n'a pas les moyens financiers de faire autrement) et les institutions de Bretton Woods (alors principaux financeurs des Comores) souhaitent une prise en charge par la société civile et le secteur privé du développement agricole. Les Centres d'Encadrement Agricole, qui devaient assurer un service public minimum de soutien au milieu agricole ne sont jamais devenus opérationnels, même après 20 ans. Encore une fois, il est difficile de détacher ces grandes orientations stratégiques du contexte international de l'époque : débutée par le Consensus de Washington, la décennie 90 est caractérisée par l'internationalisation des principes libéraux du développement.

Finalement, on assiste aujourd'hui à une redirection des orientations vers une concertation plus multipartite. L'apparition de la notion de gouvernance, et donc d'une certaine importance de l'Etat, dans les orientations stratégiques des grandes institutions internationales ne peut être non plus dissociée des volontés « d'amélioration des capacités institutionnelles », qui aux Comores, se retrouvent dans de nombreux projets. Il ne s'agit bien sûr en aucun cas de revenir à des directions étatiques, mais juste de promouvoir une réflexion concertée des méthodes de développement, aux différents niveaux de la société (national, régional, local), où tous les acteurs seraient accompagnés et consultés proportionnellement à leur capacités d'action.