



L'agriculture malgache dans le contexte des négociations commerciales internationales

Constats et recommandations

**Rapport de mission
élaboré par Vincent Ribier**

**Cabinet JEXCO
7 ACP 753-RPR Project n°23a**

Octobre 2006

L'agriculture malgache dans le contexte des négociations commerciales internationales

Constats et recommandations

Contact : Vincent Ribier,
tel. 33 1 43 94 73 22, fax 33 1 43 94 73 11
e-mail : vincent.ribier@cirad.fr

Table des matières

Résumé	7
1. Les grands dossiers des négociations commerciales	16
1.1 Problématique générale.....	16
1.2 Les Accords commerciaux en cours et à venir.....	17
1.2.1 Les négociations multilatérales à l'OMC	
1.2.2 L'accord de Cotonou et l'accès au marché européen	
1.2.3 Les accords d'intégration régionale	
2 Le point sur les échanges agricoles de Madagascar	38
2.1 Vue d'ensemble des échanges.....	38
2.1.1 Les exportations	
2.1.2 Les importations	
2.2 Analyse par filière.....	45
2.2.1 Vanille	
2.2.2 La crevette et le thon	
2.2.3 Le girofle	
2.2.4 Le litchi	
2.2.5 Autres exportations agricoles	
2.3 Les contraintes ressenties par les exportateurs.....	52
3 Quelle stratégie pour Madagascar face à l'ouverture commerciale	60
3.1 L'accès aux marchés extérieurs.....	60
3.1.1 Accès aux marchés du Nord	
3.1.2 Accès aux marchés des autres pays, dont ceux de la SADC	
3.1.3 Faire face à l'érosion des préférences	
3.2 La concurrence sur le marché malgache.....	71
3.2.1 L'identification des produits sensibles	
3.2.2 La question du soutien interne des pays développés	
3.3 Les attentes vis-à-vis de l'Etat.....	73
3.3.1 Mise en place d'une politique d'appui aux exportations	
3.3.2 Harmonisation du cadre législatif et réglementaire national	
3.3.3 Besoin de stratégie commerciale concertée et visible	
3.3.4 Réforme de la politique fiscale pour soutenir l'industrie	
3.3.5 Mise en place d'un système d'information	
3.3.6 Intervention sur l'amont des filières	
3.4 L'adéquation de la politique agricole malgache.....	76
3.4.1 Pour accompagner la politique commerciale	
3.4.2 Vis-à-vis de la conformité OMC	
4 Les besoins de renforcement des capacités.....	78

4.1 Le constat.....	78
4.2 Les acquis du groupe de travail de Hong-Kong du MAEP.....	79
4.3 Des actions de renforcement des capacités nombreuses.....	80
4.3.1 Le Cadre Intégré	
4.3.2 Programmes spécifiques sur financement européen	
4.3.3 Autres programmes de renforcement des capacités	
4.4 Le besoin d'une stratégie de renforcement des capacités.....	84
4.5 Quelques principes généraux.....	85
4.6 Conséquences opérationnelles.....	86
4.6.1 Propositions pour une architecture d'ensemble	
4.6.2 Propositions de contenu	
Conclusion	89
Bibliographie	90
Personnes rencontrées au cours des missions	91

Remerciements

Ce travail a bénéficié de la collaboration active de nombreuses personnes à Madagascar. Sans elles, ce travail n'aurait pas pu être aussi fécond.

Mes remerciements vont tout d'abord à Françoise Ranorovelo, directrice du Bureau des Normes de Madagascar, qui é été très efficace et professionnelle dans l'organisation de la mission, et la prise de contact avec les nombreuses personnes rencontrées.

L'appui de Alain Pierre Bernard, directeur de APB Consulting a également été précieux. Différentes idées et hypothèses de travail ont pu être débattues avec lui, même si l'auteur garde l'entière responsabilité des propos avancés.

Mes remerciements vont enfin aux nombreuses personnes rencontrées au cours de la mission, qu'elles soient de l'administration, des projets de développement, du secteur privé ou des organisations de producteurs. Leur disponibilité a permis d'avoir avec elles des échanges de qualité sur le thème des négociations commerciales internationales.

Résumé

Le pire n'est jamais certain ... à condition de s'y préparer ! Tel pourrait être la devise de ce rapport, qui se veut un plaidoyer sur la nécessité de mieux préparer les échéances de négociations commerciales à venir. Les enjeux sont cruciaux pour l'agriculture malgache, dont l'énorme potentiel est encore loin d'être valorisé.

L'enjeu des négociations commerciales internationales

L'agriculture reste un moteur important du développement de Madagascar. La contribution du secteur des services est certes en augmentation, mais l'agriculture représente encore 35 % du PIB et concerne directement 75 % de la population. Le Plan d'Action Madagascar 2012 (MAP) met en avant le rôle capital de l'agro-industrie comme moteur de la production, qu'elle soit agricole, halieutique ou dans le domaine de l'élevage : la taille du marché national, et surtout sa solvabilité, sont insuffisantes pour avoir un effet d'entraînement suffisant sur la production agricole et agro-industrielle. Il faut donc naturellement chercher des débouchés à l'extérieur. L'ambition du gouvernement est bien de promouvoir une agriculture compétitive qui puisse gagner des parts de marché à l'international.

Il est nécessaire par ailleurs de contenir les importations pour éviter un déséquilibre extérieur qui risquerait à terme de déstabiliser l'économie. Les importations agricoles ne sont pas majoritaires dans le total des importations, mais elles représentaient tout de même 167 millions de \$ en 2004. Il serait intéressant pour le pays que ces importations ne dérapent pas et qu'au moins une partie d'entre elles puissent être substituée par une production nationale.

Pour répondre à ces défis, l'agriculture malgache possède un certains nombres d'atouts, mais aussi de contraintes. On mentionnera parmi les atouts (i) le fort potentiel agro écologique du pays qui lui permet d'envisager la production d'une grande diversité de produits de climat tropical comme de climat tempéré, (ii) l'insularité du pays qui préserve le milieu naturel de beaucoup des problèmes phytosanitaires rencontrés ailleurs, et (iii) un coût de la main d'œuvre peu élevé qui lui confère une bonne compétitivité bord champ. Parmi les contraintes, on mentionnera tout spécialement (i) des exportations agricoles très dépendantes de quelques produits (vanille, crevette et girofle représentent à eux trois les trois quarts des exportations agricoles) et de quelques marchés (Europe et Etats-Unis), (ii) des blocages de l'offre (coût du transport, faiblesse des infrastructures et services) et (iii) des problèmes organisationnels et institutionnels qui pénalisent fortement la compétitivité.

Les règles du jeu du commerce international fixées par les différents accords (bilatéraux, multilatéraux, régionaux) ont une incidence forte sur les conditions d'accès aux marchés internationaux. Il est donc crucial pour Madagascar d'en maîtriser les contours, pour pouvoir tirer parti des opportunités au moment où elles se présentent, mais aussi pour adapter son appareil productif aux nouvelles exigences du marché. Les principaux dossiers de négociation en cours sont les suivants :

- Les règles du jeu des échanges internationaux sont fixées par l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), dont Madagascar est membre depuis 1995. L'accord est en cours de renégociation, les débats concernant l'agriculture portent sur l'accès au marché, le soutien interne et les subventions aux exportations ; à cela s'ajoute le thème des mesures sanitaires ainsi que les obstacles techniques au commerce ;
- L'accord de Cotonou signé en 2000 entre l'Union Européenne et l'ensemble des pays Afrique Caraïbe Pacifique (ACP), dont Madagascar fait partie, prévoit la mise en place

d'Accords de Partenariat Economique (APE). Les différents APE doivent entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2008, et sont donc dans la phase ultime de négociation ;

- Madagascar participe par ailleurs à divers Accords économiques régionaux : le pays est membre de longue date de deux Accords régionaux, le COMESA¹ et la COI². Il est de plus en cours de négociation pour rejoindre la SADC³.

Chaque accord est établi avec des partenaires différents et comprend des points spécifiques qui lui sont propres. Les différents dossiers ont toutefois des liens entre eux et obéissent à une même logique de fond, à savoir la libéralisation des échanges et une plus grande ouverture des marchés. Le 1er janvier 2008 constituera ainsi pour Madagascar une échéance très importante ; c'est en effet à cette date qu'entreront simultanément en vigueur l'APE avec l'UE et la première phase du démantèlement tarifaire de la SADC. Ce sera pour le pays une ouverture de son marché sans précédent.

Quelle stratégie pour Madagascar face à l'ouverture commerciale ?

Les principaux enjeux agricoles des accords commerciaux internationaux se situent pour Madagascar au niveau de l'accès au marché, que ce soit l'accès des exportations malgaches aux marchés internationaux ou la concurrence accrue des importations sur le sol malgache.

L'accès aux marchés extérieurs

La problématique de l'accès aux marchés est différente selon que l'on considère les marchés des pays développés, qui ont fortement abaissé leurs droits de douane aux PMA, et les marchés des pays émergents en développement qui maintiennent encore jusqu'à présent des droits de douane plus ou moins élevés vis à vis des PMA.

Accès aux marchés des pays développés

Trois aspects méritent d'être relevés à ce sujet :

- Ce n'est (bientôt) plus un problème tarifaire : l'initiative européenne « Tout sauf les Armes » (TSA), l'AGOA (African Growth and Opportunity Act) pour les USA donnent un accès sans droit de douane aux marchés de ces pays pour la quasi-totalité des produits exportés par des PMA, donc par Madagascar. Ce n'est pas encore le cas pour des pays comme le Japon ou l'Australie, mais les dernières négociations en cours à l'OMC tendent dans ce sens ;
- Cela rend d'autant plus nécessaire les efforts à faire en matière de compétitivité. Ce point est fondamental, mais il n'est pas propre aux échanges commerciaux ; il concerne les conditions internes de production, transformation et commercialisation de l'ensemble des produits agricoles. Les actions qui visent à améliorer la compétitivité bord champ concernent directement les pratiques agricoles et les conditions techniques de

¹ COMESA : Marché commun pour l'Afrique Orientale et Australe, regroupant 20 pays dont l'Egypte, le Kenya, Maurice et la République Démocratique du Congo (RDC)

² COI : Commission de l'Océan Indien, créée en 1984 et comptant 5 Etats membres : Madagascar, les Comores, Maurice, la Réunion (France) et les Seychelles

³ SADC : South African Development Community. Cette organisation régionale, née en 1992, regroupe 15 pays d'Afrique australe, dont l'Afrique du sud.

production. Les actions qui visent à améliorer la compétitivité du bord champ à la mise à CAF portent sur l'amélioration des circuits de collecte et de commercialisation, et l'abaissement des coûts de transport internes et externes. Dans tous les cas, il est vital d'investir afin de développer les infrastructures et les services, dont les services financiers ;

- La pression croissante sur les normes. Parallèlement à la suppression des droits de douane, diverses barrières non tarifaires se sont développées, en particulier dans le domaine sanitaire. Pour accompagner et renforcer cet effort d'adaptation aux nouvelles exigences des marchés, des actions de deux ordres peuvent être envisagées. Un premier type d'actions concerne la possibilité d'obtenir un soutien technique et financier pour aider les pays à remplir leurs obligations en matière SPS. Le deuxième type d'action porte sur la mise en place ou le renforcement de dynamiques de normalisation ou d'établissement de labels pour préserver les exportations de tout risque de nouvel embargo.

L'accès aux marchés des autres pays, dont ceux de la Région

La reprise (éventuelle !) des négociations à l'OMC pourrait amener certains pays émergents à abaisser leurs droits de douane pour l'ensemble de leurs importations, quelle que soit leur origine. Cela améliorerait en conséquence les conditions d'accès des exportations malgaches à ces marchés en fort développement. Les meilleures opportunités semblent toutefois résider dans les marchés de proximité, du fait du développement des échanges régionaux : les conditions d'accès aux marchés d'Afrique australe devraient tout naturellement s'améliorer avec la mise en place de l'accord d'intégration économique de la SADC.

Cet accord a créé de réelles attentes de la part des opérateurs malgaches, la perspective d'un accès privilégié à un marché de plus de 200 millions de consommateurs étant à l'évidence attractive. Les opportunités dépendent des produits : les principaux produits exportés (vanille, crevette, girofle, huiles essentielles, café, cacao, sucre, coton) devraient rester ciblés vers les marchés des pays développés, alors qu'il y aurait probablement un espace pour des produits actuellement exportés en petites quantités tels que les fruits et légumes (pomme de terre, tomate, oignon, melon, ...) ou le maïs, principal produit vivrier de l'Afrique australe.

L'intérêt certain pour ces marchés de proximité suscité par la mise en place de l'Accord commercial SADC est toutefois mélangé à une appréhension à se lancer dans l'inconnu avec les risques que cela comporte. Certains opérateurs demeurent perplexes quant aux perspectives d'exportation vers l'Afrique australe, au moins à court ou moyen terme. Les droits de douane constituent certes une contrainte qui sera relâchée avec l'entrée en vigueur de l'accord d'intégration économique, mais d'autres obstacles demeurent. Parmi ceux-ci, les plus fréquemment mentionnés sont (i) la différence culturelle dans l'approche du business, (ii) l'insécurité des paiements, (iii) la complexité et le caractère protectionniste de la politique commerciale sud-africaine, (iv) la difficulté des premiers contacts sur des marchés peu connus et (v) la persistance d'obstacles non tarifaires.

Faire face à l'érosion des préférences

Les préférences commerciales dont Madagascar bénéficiait par le passé sont en train de diminuer, du fait de la suppression annoncée des protocoles dont Madagascar bénéficiait (protocoles sucre et banane) et de l'abaissement des tarifs douaniers supportés par les concurrents de Madagascar pour leur entrée sur le marché européen. Madagascar ne peut que prendre acte de ces décisions, et constater les conséquences sur l'érosion de ses préférences. La marge de manœuvre sur ce dossier n'est néanmoins pas nulle. Diverses

initiatives et mesures d'accompagnement peuvent être négociées pour en limiter les effets négatifs. Les actions peuvent être envisagées à deux niveaux complémentaires : d'une part faire en sorte de retarder la baisse des droits de douane pour les exportations concurrentes, et d'autre part obtenir des compensations financières à l'érosion des préférences.

La concurrence sur le marché malgache

L'identification des produits sensibles

Le mouvement général d'ouverture des marchés offre certes de nouvelles perspectives aux exportations malgaches, mais il s'accompagne d'une ouverture importante du marché national, et donc d'une concurrence accrue des importations vis-à-vis de la production locale. Au 1^{er} janvier 2008, la protection vis-à-vis des importations européennes et d'Afrique australe va fortement diminuer. Il est vital pour Madagascar de s'y préparer en identifiant les produits sensibles qu'il est souhaitable d'exclure du mouvement de libéralisation, et en mettant en place des mesures d'accompagnement pour les secteurs anciennement protégés et nouvellement soumis à concurrence. Si cela n'est pas fait, l'ouverture risque d'être brutale et le choc violent pour les filières, avec une forte déstabilisation des acteurs de ces filières.

Par ailleurs, l'OMC prévoit la possibilité de mise en œuvre de différents mécanismes de protection ponctuelle sous certaines conditions et modalités : (i) notification de produits spéciaux selon certains critères (sécurité alimentaire, garantie des moyens d'existence et développement rural), (ii) mesures transitoires de protection pour faire face à des situations critiques, mais dont les modalités ne sont pas encore mises en œuvre.

La question du soutien interne des pays développés

Un autre point relève de la négociation sur l'accès au marché. C'est la prise en compte des politiques de soutien interne menées par les pays développés pour leur agriculture. Ce point revêt une importance toute particulière à l'heure de l'ouverture réciproque des marchés : la baisse de la protection vis-à-vis de produits qui bénéficient de forts soutiens internes fait courir de graves risques de déstabilisation de la production nationale du fait d'une concurrence déloyale exacerbée. Cet argument a été évoqué par les pays ACP lors de la première phase de préparation des APE avec l'Union Européenne, mais celle-ci n'a pas souhaité donner suite. C'est donc au sein de chaque APE que la question du soutien interne sera mis sur la table comme élément de négociation, de manière à obtenir des aménagements, des concessions, voire des compensations directes.

Les attentes vis-à-vis de l'Etat

Les entretiens auprès des opérateurs privés ont permis de dresser un tableau relativement précis des mesures de politique publique qu'ils appellent de leurs vœux pour soutenir leur activité commerciale. Ce tableau n'est certes pas exhaustif, mais il dégage un certain nombre de grandes orientations, qui constituent autant de pistes d'action pour l'avenir :

- Mise en place d'une politique d'appui aux exportations ;
- Harmonisation du cadre législatif et réglementaire national ;
- Besoin d'une stratégie commerciale concertée et visible ;
- Réforme de la politique fiscale pour soutenir l'industrie ;
- Mise en place d'un système de collecte et de diffusion de l'information à différents niveaux ;
- Intervention sur l'amont des filières.

Les besoins de renforcement des capacités

Pour faire face à tous ces enjeux, pour participer activement à la préparation des négociations commerciales et pour définir les mesures les plus à mêmes d'en tirer parti au niveau interne, il est particulièrement important de renforcer les capacités nationales dans ce domaine. Un tour d'horizon rapide du niveau d'élaboration des dossiers de négociations et du dispositif existant pour y faire face montre que le pays n'est pas assez préparé pour jouer une place active dans les enceintes internationales. Le cas de la préparation de la Conférence Ministérielle de Hong-Kong au MAEP mérite toutefois d'être signalé comme expérience intéressante à poursuivre. Le constat global s'appuie sur divers aspects :

- Le secteur privé et les Organisations de Producteurs (OP) sont actuellement trop peu impliqués dans la préparation des échéances et l'élaboration d'une position de négociation. Cette faible implication découle du fait que les uns et les autres sont peu sollicités par l'Administration, mais aussi qu'ils sont peu proactifs
- L'Administration tente de suivre les négociations commerciales internationales et de s'y impliquer, mais se heurte à un certain nombre de difficultés au quotidien : (i) faiblesse des Représentations dans les instances de négociation (Genève, Bruxelles, Washington), (ii) éclatement des différents dossiers entre plusieurs Ministères, (iii) absence d'équipes disposant des moyens humains et matériels suffisants pour suivre activement les négociations et d'en analyser les conséquences, (iv) faible anticipation des échéances.

Bref bilan de l'existant

Différentes initiatives visent au renforcement des capacités dans le domaine des négociations commerciales internationales :

- Le Cadre Intégré (CI), abrité par la MICDSP, est un programme de renforcement des capacités en commerce international financé par divers bailleurs. Ses objectifs affichés sont les suivants : (i) accroître la connaissance du public sur les principes régissant le commerce international, régional et bilatéral, (ii) renforcer la capacité de Madagascar à préparer et à participer efficacement dans les négociations multilatérales, régionales et bilatérales, et au niveau des différents groupes de travail préparatoires, tout au long des négociations et (iii) aider le gouvernement malgache, le secteur privé et la société civile à optimiser le positionnement de Madagascar, et à réaliser les changements de politiques relatifs au commerce et à l'investissement, afin de réduire les contraintes.
- L'Union européenne finance deux programmes destinés à appuyer les pays ACP dans la préparation de leurs négociations commerciales, l'un pour l'OMC, l'autre pour les APE. Le présent travail fait partie du premier de ces deux programmes. Une étude d'impact du futur APE a été réalisée en 2004⁴ dans le cadre du deuxième programme. Par ailleurs, l'UE finance une assistance technique permanente à la cellule d'appui technique du FNDPC (Forum National de Développement et de Politique Commerciale) sur la préparation des APE et la normalisation. L'objectif global de cette assistance technique, qui vient de démarrer en juillet 2006, est le renforcement des capacités des négociateurs de Madagascar dans la phase de préparation de l'APE et l'appui à la politique de normalisation et qualité.
- De nombreuses autres initiatives de renforcement des capacités en matière de négociations commerciales ont été prises par divers bailleurs. Sans ordre hiérarchique, et sans prétendre à l'exhaustivité, on mentionnera les programmes suivants :

⁴ MDP-JEXCO. 2004. Etude d'impact des APE pour Madagascar. Juin 2004. 358 p.

- Le FSP (Fonds de Solidarité Prioritaire) COMIPADR (Contribution à la mise en œuvre du Plan d'Action de Développement Rural) de la coopération française ;
- L'Organisation Mondiale du Commerce dispose également de lignes de financement pour réaliser dans les pays des actions de formation sur l'OMC ;
- Le CCI (Centre du Commerce International) et la CNUCED sont également actifs dans ce domaine (mise à disposition de l'outil statistique trade.com) ;
- Le COLEACP et la FAO interviennent dans le renforcement des capacités dans des domaines ciblés tels que la normalisation et la révision des normes au sein du Codex Alimentarius ;
- Les Organisations de Producteurs reçoivent également des formations, avec un appui de la part d'ONG d'Europe du Nord ainsi que du FIDA.

Un bilan très mitigé

Malgré une volonté évidente de coordination des actions entre les bailleurs, les différentes initiatives n'ont jusqu'à présent pas réussi à renforcer de manière notable le niveau institutionnel d'ensemble. Le pays reste peu armé pour affronter les échéances de négociation et les différentes faiblesses structurelles persistent : le dialogue interministériel reste faible, le niveau de participation du secteur privé et des organisations de producteurs ne s'est pas substantiellement élevé, la collecte et la diffusion de l'information relative aux questions commerciales restent des activités marginales qui touchent peu de monde. Le faible impact en termes de renforcement institutionnel vient du fait que :

- les actions n'ont que peu contribué à la constitution pérenne d'équipes de veille, de suivi, de pilotage sur ces questions. Les formations, ateliers, séminaires ont plus renforcé des individus que des équipes ;
- dans le même ordre d'idées, les actions ont peu contribué à l'émergence de dynamiques de travail collectif ;
- elles ont peu contribué à l'amélioration de la concertation entre l'État, le secteur privé, et les OP.

Une partie des insuffisances mentionnées précédemment vient sans doute du fait que les actions de renforcement des capacités procèdent encore trop souvent d'une logique d'offre plus que d'une réponse à une demande, qui par ailleurs n'a jamais été explicitement formulée. Chaque bailleur a programmé des actions qui tiennent compte certes d'un diagnostic initial identifiant des besoins, mais qui apportent des solutions ponctuelles à un problème énorme de déficit institutionnel de compétences. Ces solutions ponctuelles portent nécessairement sur des renforcements individuels qui ne peuvent combler les besoins structurels de renforcement institutionnel.

Le besoin d'une stratégie de renforcement des capacités

Pour remédier à la prévalence de cette logique d'offre de formation au détriment d'une logique de construction raisonnée des besoins, il est nécessaire de formaliser une demande de renforcement de capacités construite sur la base des besoins identifiés au niveau global. Quelques principes généraux méritent d'être rappelés :

- Renforcer des équipes plus que des personnes.
- Réfléchir sur le fonctionnement, l'organisation, la complémentarité et la synergie entre membres de l'équipe.

- De bonnes capacités nationales à négocier supposent le renforcement des dynamiques de concertation. Il faut pour cela renforcer les équipes (i) à piloter des groupes de travail, (ii) à animer des réflexions au sein de diverses structures, (iii) à diffuser les connaissances acquises. Cela suppose aussi de prévoir des activités réunissant les différents types d'acteurs ;
- Un dispositif de renforcement des capacités donne une place importante à l'accompagnement des personnes et des équipes mobilisées, et privilégie cet accompagnement par rapport aux actions ponctuelles.

Propositions de renforcement des capacités

Propositions pour une architecture d'ensemble

Les actions de renforcement des capacités doivent viser à consolider un dispositif institutionnel pérenne mobilisant les différents Départements ministériels, la Recherche et les Universités, les opérateurs privés et les organisations de producteurs. Ce dispositif comprendrait idéalement :

- Des Représentations renforcées à Genève et à Bruxelles ;
- Une structure de pilotage au niveau national ;
- Le renforcement de la dynamique interministérielle et interinstitutionnelle animée par la structure de pilotage ;
- Une Cellule des relations internationales au MAEP ;
- L'implication de la Recherche et des Universités.

La mise en place de cette architecture implique de clarifier le rôle attendu de chaque instance publique ou privée sollicitée et d'identifier une équipe de représentation pour chacune de ces instances. Il est en effet impératif de supprimer les doubles emplois et les recouvrements de mandat entre équipes.

Propositions de contenu

Parmi les différents dossiers des négociations internationales, celui de l'accès au marché est sans aucun doute le plus crucial et stratégique pour Madagascar. Il s'agit notamment de :

- définir les produits sensibles dans les différents cadres de négociations bilatérales ou régionales, ainsi que les produits spéciaux pour l'OMC ;
- maîtriser les mécanismes de sauvegarde qui peuvent être activés dans certaines conditions pour se protéger d'importations risquant de stabiliser la production agricole et agro-industrielle nationale ;
- mieux connaître l'évolution des conditions d'accès aux marchés des pays développés, mais aussi des pays émergents et des autres pays en développement, afin d'identifier les nouvelles opportunités de marché et s'y préparer pour en tirer le meilleur parti ;
- mieux connaître les possibilités offertes par les différents accords commerciaux en matière de fourniture d'assistance technique et financière dans différents domaines (aspects SPS, érosion des préférences, ...) ;

Un travail de concertation n'est efficace que si les différents acteurs autour de la table ont un minimum de référentiel commun. Cela suppose une préparation de ces différents acteurs sous forme d'un travail séparé ou chacun s'informe et se sensibilise aux thèmes qui seront abordés ensuite dans le cadre des actions de concertation. Dans le cas des produits sensibles et des opportunités de marché, cela suppose de mener un travail d'accompagnement parallèle avec l'administration, avec les opérateurs privés, et avec les organisations de producteurs avant de réunir tout le monde pour en débattre collectivement, et arriver à une position de consensus porteuse des intérêts du plus grand nombre.

L'objet de ce rapport est de présenter succinctement les enjeux des négociations commerciales internationales (dans un cadre multilatéral à l'OMC, dans un cadre bilatéral avec l'Union européenne, et dans un cadre régional) pour l'avenir de l'agriculture malgache. Les accords commerciaux en vigueur et les négociations en cours sont en train de modifier le paysage économique et institutionnel, et par la même, les opportunités et risques auxquels le secteur est confronté. Il est donc crucial d'en prendre la mesure, et d'identifier les actions les plus adéquates pour accompagner ces évolutions, en essayant de tirer le meilleur parti des opportunités et d'atténuer les impacts les plus négatifs.

Pour ce faire, le rapport présente dans un premier temps la problématique générale de l'agriculture malgache et les grands dossiers des négociations commerciales concernant l'agriculture. Le rapport présente ensuite les grandes caractéristiques des échanges agricoles de Madagascar avec le reste du monde, avant d'analyser point par point l'incidence des accords commerciaux actuels et à venir sur le développement du secteur. Le rapport insiste sur la nécessité pour le pays d'être proactif sur ces dossiers et précise un certain nombre d'actions à mener dans ce sens. Il met l'accent sur les implications en termes de renforcement des capacités.

1. Les grands dossiers des négociations commerciales internationales

1.1 Problématique générale

L'agriculture reste un moteur important du développement de Madagascar. La contribution du secteur des services est certes en augmentation, mais l'agriculture représente encore 35 % du PIB et concerne directement 75 % de la population. Le Plan d'Action Madagascar 2012 (MAP) souligne le rôle stratégique du secteur agricole et précise les objectifs de croissance sectorielle, en termes de développement de la production proprement dite, mais aussi en termes de développement de l'agro-industrie. Le Plan d'Action met en avant le rôle capital de l'agro-industrie comme moteur de la production, qu'elle soit agricole, halieutique ou dans le domaine de l'élevage.

La taille du marché national, et surtout sa solvabilité, sont insuffisantes pour avoir un effet d'entraînement suffisant sur la production agricole et agro-industrielle. Il faut donc naturellement chercher des débouchés à l'extérieur. Le MAP est d'ailleurs explicite à ce sujet : il énonce une stratégie tournée vers l'ouverture internationale comme facteur de croissance, dans laquelle les exportations agricoles et agro industrielles jouent un rôle clef. L'ambition du gouvernement est bien de promouvoir une agriculture compétitive qui puisse gagner des parts de marché à l'international.

Un enjeu complémentaire est celui de contenir les importations pour éviter un déséquilibre extérieur qui risquerait à terme de déstabiliser l'économie. Les importations agricoles ne sont pas majoritaires dans le total des importations, mais elles représentaient tout de même 167 millions de \$ en 2004. Il serait intéressant pour le pays que ces importations ne dérapent pas et qu'au moins une partie d'entre elles puissent être substituée par une production nationale.

Pour répondre à ces enjeux, l'agriculture malgache possède un certains nombres d'atouts, mais aussi de contraintes. De nombreux documents en font écho, et l'objet du présent rapport n'est pas de les détailler, mais seulement d'en reprendre les grandes lignes. De manière très succincte, on mentionnera parmi les atouts (i) le fort potentiel agro écologique

du pays qui lui permet d'envisager la production d'une grande diversité de produits de climat tropical comme de climat tempéré, (ii) l'insularité du pays qui préserve le milieu naturel de beaucoup des problèmes phytosanitaires rencontrés ailleurs, et (iii) un coût de la main d'œuvre peu élevé qui lui confère une bonne compétitivité bord champ. Parmi les contraintes, on mentionnera tout spécialement (i) des exportations agricoles très dépendantes de quelques produits (vanille, crevette et girofle représentent à eux trois les trois quarts des exportations agricoles) et de quelques marchés (Europe et Etats-Unis), (ii) des blocages de l'offre (coût du transport, faiblesse des infrastructures et services) et (iii) des problèmes organisationnels et institutionnels qui pénalisent fortement la compétitivité.

Les règles du jeu du commerce international fixées par les différents accords (bilatéraux, multilatéraux, régionaux) ont une incidence forte sur l'évolution des échanges commerciaux : elles modifient en effet les opportunités de marché et les relations de concurrence entre exportateurs. Les conditions d'accès aux marchés internationaux sont en constante évolution, et il est crucial d'en maîtriser les aléas, à court terme pour pouvoir tirer parti des opportunités au moment où elles se présentent, et à plus long terme pour adapter son appareil productif aux nouvelles exigences du marché.

1.2 Les accords commerciaux en cours et à venir

Le principal cadre international de négociation des accords commerciaux est l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), dont Madagascar est membre depuis 1995. Ces accords sont déterminants, car ils fixent un certain nombre de règles du jeu auxquelles tous les pays doivent se conformer pour échanger sur le marché international. Les renégociations de ces accords sont en cours depuis maintenant plusieurs années ; elles devraient modifier sensiblement les actuelles règles du jeu, et par voie de conséquence les conditions d'accès aux marchés.

D'autres cadres de négociation jouent également un rôle important ; ils sont interdépendants avec ce qui se passe à l'OMC, et contribuent eux aussi à façonner les opportunités et risques de l'agriculture malgache dans le concert international. Il s'agit notamment :

- De la constitution d'Accords de Partenariat Economique (APE) avec l'Union européenne dans le cadre de l'Accord de Cotonou signé en 2000 entre l'UE et l'ensemble des pays Afrique Caraïbe Pacifique (ACP), dont Madagascar fait partie. Les différents APE doivent entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2008, et sont donc dans la phase ultime de négociation ;
- De l'initiative « Tout sauf les Armes », prise de manière unilatérale par l'Union européenne en 2001 au profit de l'ensemble des Pays les Moins Avancés (PMA), groupe dont Madagascar fait également partie ;
- De la participation de Madagascar à divers Accords économiques régionaux : le pays est membre de longue date de deux Accords régionaux, le COMESA⁵ et la COI⁶. Il est par ailleurs en cours de négociation pour rejoindre la SADC⁷.

⁵ COMESA : Marché commun pour l'Afrique Orientale et Australe, regroupant 20 pays dont l'Egypte, le Kenya, Maurice et la République Démocratique du Congo (RDC)

⁶ COI : Commission de l'Océan Indien, créée en 1984 et comptant 5 Etats membres : Madagascar, les Comores, Maurice, la Réunion (France) et les Seychelles

⁷ SADC : South African Development Community. Cette organisation régionale, née en 1992, regroupe 15 pays d'Afrique australe, dont l'Afrique du sud.

Chaque accord est établi avec des partenaires différents et comprend des points spécifiques qui lui sont propres. Les différents dossiers ont toutefois des liens entre eux et obéissent à une même logique de fond, à savoir la libéralisation des échanges et une plus grande ouverture des marchés. Le 1er janvier 2008 constituera ainsi pour Madagascar une échéance très importante ; c'est en effet à cette date qu'entreront simultanément en vigueur l'APE avec l'UE et la première phase du démantèlement tarifaire de la SADC. Ce sera pour le pays une ouverture de son marché sans précédent.

Les principales modalités de chacun des différents accords commerciaux impliquant Madagascar sont présentées dans les paragraphes suivants.

1.2.1 Les négociations multilatérales à l'OMC⁸

L'Accord actuellement en vigueur à l'OMC date de 1994 et est connu comme l'Accord de Marrakech. Il comporte trois volets portant directement sur les aspects agricoles : (i) l'amélioration de l'accès aux marchés des autres pays, (ii) la réduction du soutien interne, considéré comme provoquant une concurrence déloyale sur les marchés et (iii) la réduction des subventions à l'exportation.

De nombreux autres aspects concernant la fluidité des échanges sont également traités à l'OMC. On mentionnera notamment les questions sanitaires et phytosanitaires (SPS), les obstacles techniques au commerce (OTC) et les droits de propriété intellectuelle, ainsi que diverses mesures et clauses spéciales

1.2.1.1 Rappel du cadre général de l'OMC

Le GATT (General Agreement on Tariffs and Trade, ou en français l'Accord Général sur les Tarifs Douaniers et le Commerce) est l'ancêtre de l'OMC. Il a été créé en 1947. Son objectif était de promouvoir la libéralisation des échanges commerciaux au niveau mondial pour développer le commerce international. La libéralisation des échanges s'est réalisée de façon progressive dans le cadre de cycles (rounds) successifs de négociations. De 1947 à 1994, 8 cycles ont été conduits, chaque cycle donnant lieu à des baisses de plus en plus fortes des droits de douane et l'intégration de nouveaux domaines dans le processus de libéralisation. Pour les produits industriels, le niveau moyen des droits de douane est ainsi passé de 40% en 1947 à 4% en 1996. Le fonctionnement du GATT est basé sur trois principes, toujours en vigueur :

- La clause de la Nation la Plus Favorisée (clause NPF). Cette clause dispose que tout pays doit accorder à l'ensemble de ses partenaires commerciaux le traitement commercial qu'il accorde à son partenaire le plus privilégié (« la nation la plus favorisée »).

⁸ Différents éléments d'analyse relatifs à ce point sont tirés de Alpha et Douya (2005)

- La clause du traitement national. La clause du traitement national dispose que les produits importés doivent être traités de la même manière que les produits locaux. Une fois sur le marché national, ils ne peuvent être soumis à des taxes spécifiques ou à des réglementations plus strictes que leurs équivalents locaux. Dans la même logique, un Etat ne peut pas subventionner un opérateur économique national s'il n'offre pas les mêmes subventions à un opérateur étranger. De même, il n'est pas possible d'imposer un taux de TVA sur des produits importés, et un autre taux, ou une exemption, sur le même produit, fabriqué localement.
- La réciprocité. Chaque pays s'engage à accorder des avantages commerciaux équivalents à ceux que lui consent un pays partenaire.

Il est possible de déroger au principe de la clause de la Nation la plus favorisée, dans le cadre de zones de libre-échange réciproque (article XXIV). Ainsi, les pays membres d'une telle zone s'accordent des avantages qu'ils n'accordent pas au reste du monde.

De 1986 à 1994, s'est déroulé le cycle d'Uruguay, le huitième et dernier cycle de négociation du GATT. Il a impliqué 123 pays et s'est terminé le 1^{er} avril 1994 à Marrakech. Ce cycle de négociation se distingue sensiblement des cycles précédents car :

- Il intègre pour la première fois des secteurs économiques jusque-là exclus du GATT : l'agriculture, les services, le textile et les vêtements.
- Les négociations commerciales dépassent désormais le cadre des négociations tarifaires, pour intégrer d'autres politiques nationales qui interfèrent avec le commerce : politiques agricoles, régimes d'investissement et de protection de la propriété intellectuelle, normes techniques et sanitaires etc.

L'agriculture a été lors de ce cycle un point d'achoppement des négociations, responsable à plusieurs reprises de leur échec. Aujourd'hui encore, les négociations sont particulièrement difficiles sur l'agriculture. Finalement, les négociations se sont achevées en 1993. Elles ont débouché formellement en avril 1994, à Marrakech, sur la création d'une nouvelle instance multilatérale, l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). L'OMC a été mise en place le 1^{er} janvier 1995.

1.2.1.2 L'Organisation Mondiale du Commerce

La création de l'OMC a introduit un changement majeur dans la façon de réguler les échanges commerciaux internationaux : la plupart des règles nationales, régionales et internationales sont à présent définies au sein de cette organisation intergouvernementale. Au début 2006, l'OMC compte 148 membres et plusieurs pays sont en cours d'adhésion.

Le mandat de l'OMC

L'OMC est chargée de cinq tâches concrètes :

- veiller à la bonne mise en œuvre de l'accord signé à Marrakech,
- administrer les procédures de règlement des différends pour régler les conflits commerciaux,
- devenir le lieu d'une négociation commerciale permanente,
- administrer le mécanisme d'examen des politiques commerciales,
- coopérer avec le FMI et la Banque Mondiale.

Le fonctionnement de l'OMC

L'OMC est une organisation multilatérale permanente, dont le principe fondamental est celui de l'engagement unique, selon lequel être membre de l'OMC implique d'adhérer à l'ensemble des accords sans exception.

Les instances de prise de décisions

L'OMC est une institution multilatérale dirigée par ses membres : ce sont les Etats qui décident. L'instance suprême de décision est la Conférence ministérielle. Elle est composée de représentants de tous les pays membres (généralement le ministre du commerce ou de l'économie). La Conférence a les « pleins pouvoirs » : elle décide des cycles de négociation, de l'admission de nouveaux membres, de la conclusion d'accords nouveaux, etc. La Conférence siège au moins tous les deux ans. La sixième et dernière Conférence s'est déroulée à Hong Kong (Chine) fin 2005 après celles, entre autres, de Doha (2001)⁹ et de Cancun (2003).

L'instance chargée de mettre en œuvre les décisions de la Conférence et de gérer « au quotidien » l'OMC est le Conseil général. Il est également composé de représentants de l'ensemble des pays membres. Le Conseil général se réunit également en tant qu'Organe de règlement des différends (il supervise alors les procédures de règlement des différends) et en tant qu'Organe d'examen des politiques commerciales (il procède à l'examen périodique des politiques commerciales). Trois conseils viennent appuyer le Conseil général dans ses missions : le Conseil du commerce des marchandises, le Conseil du commerce des services et le Conseil des aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce. Ces trois organes supervisent, dans leur champ respectif, la bonne application des accords. De plus, plusieurs comités ont été créés pour approfondir certains thèmes spécifiques comme l'agriculture, « le commerce et le développement », « le commerce et l'environnement ».

Enfin, l'OMC est dotée d'un secrétariat chargé d'appuyer les différents organes de décision. Il est de petite taille par rapport à ceux d'autres institutions multilatérales comme le FMI et la Banque mondiale (respectivement 500, 2660 et 8000 agents) et ne dispose pratiquement d'aucun pouvoir d'initiative ou de décision. Sur ce point aussi, il se distingue des institutions de Bretton Woods.

Les règles de prise de décisions

Le principe de l'OMC est l'égalité des pays membres, quels que soient leur richesse, leur taille, leur population ou leur poids dans le commerce mondial. Chaque pays détient une voix. Les statuts de l'OMC prévoient la prise d'une décision, selon son importance, à la majorité simple ou à la majorité qualifiée (majorité des deux tiers). Mais dans les faits, c'est la règle du consensus qui a jusqu'à maintenant été retenue. C'est la règle généralisée du droit de veto qui prévaut : une décision est prise si aucun pays ne s'y oppose.

Cette description de principes très égalitaires est malheureusement contrariée par la réalité. Celle-ci révèle un manque certain de transparence et d'égalité des pays dans la négociation : la pratique des négociations veut souvent que les pays les plus riches négocient un pré-accord que les autres membres modifient à la marge, acceptent ou rejettent en bloc. Ces deux aspects sont d'ailleurs fortement critiqués.

⁹ La Conférence de Doha a ouvert un cycle de négociation qualifié de cycle de développement (Doha Development Agenda, DDA), qui était censé s'achever avec la Conférence de Hong Kong en décembre 2005.

Une faible participation des pays en développement

L'inégalité de participation tient aussi aux difficultés rencontrées par les pays en développement pour suivre et peser dans les négociations. En dépit de leur nombre, seuls quelques pays en développement pèsent dans les négociations. Le groupe Afrique Caraïbe Pacifique (ACP) est jusqu'à maintenant le moins actif. Cette faible influence est notamment due :

- ▷ à un manque de représentation à l'OMC : aujourd'hui seule une vingtaine de pays d'Afrique subsaharienne ont une représentation permanente à Genève. Et ces délégations représentent souvent leurs pays auprès de toutes les organisations internationales présentes à Genève. Elles ne peuvent donc pas participer pleinement aux travaux des différents comités de l'OMC ;
- ▷ à la faiblesse de l'expertise technique dont disposent ces pays : les sujets traités à l'OMC sont de plus en plus nombreux et complexes et nécessitent des équipes permanentes et hautement qualifiées à Genève.

Il y a aujourd'hui un consensus sur la nécessité de renforcer la participation et l'expertise de nombreux pays en développement, en particulier celle des PMA. Mais les appuis de la communauté internationale demeurent très largement insuffisants.

Le règlement des différends

L'OMC est la seule institution multilatérale dotée d'un Organe de règlement des différends capable si besoin est d'imposer des sanctions commerciales. Cette singularité de l'OMC par rapport à d'autres institutions comme celles de l'ONU par exemple, donne aux règles multilatérales définies en son sein leur sens et leur force. Ainsi, lorsqu'un membre de l'OMC estime qu'un autre membre ne respecte pas ses engagements (notifications) sur un ou plusieurs points de l'Accord, il a recours à une procédure de règlement des différends, abritée par l'Organe de règlement des différends. Pour pouvoir entamer une telle procédure, l'Etat membre doit pouvoir constituer un dossier solide permettant de prouver que ses intérêts commerciaux sont lésés.

La première étape du processus de règlement des différends est une phase de consultation, pendant laquelle les parties discutent pour trouver une médiation. Si celle-ci n'aboutit pas, le pays plaignant peut demander l'établissement d'un groupe spécial. Composé de trois à cinq experts, il est chargé de rendre un rapport sur le différend. Une procédure d'appel est possible, à l'issue de l'adoption du rapport. La décision rendue en appel est définitive. La procédure est relativement longue : dans le cas de la plainte du Brésil contre les subventions à la production de coton des Etats-Unis, la procédure a duré près de deux ans et demi (voir encadré).

Le pays condamné doit alors se mettre en conformité avec la décision. S'il ne le fait pas, le pays plaignant a l'autorisation de mettre en place des mesures de rétorsion commerciale, correspondant au montant du préjudice subi.

Exemple d'une procédure de règlement des différends :
la plainte du Brésil contre les subventions à la production de coton des Etats-Unis

- ▷ 3 octobre 2002 : Le Brésil demande des consultations sur les subventions des Etats-Unis versées aux producteurs de coton. L'Inde demande à participer aux consultations le 18 octobre, et l'Argentine fait de même le 22 octobre.
- ▷ 7 février 2003 : Le Brésil demande l'établissement d'un groupe spécial.
- ▷ 23 mai 2003 : Constitution du groupe spécial.

- ▷ 18 juin 2004 : Le groupe spécial publie son rapport.
- ▷ 8 septembre 2004 : L'ORD adopte le rapport : les subventions des Etats-Unis sont jugées non-conformes à l'accord agricole de l'OMC.
- ▷ 20 octobre 2004 : Les Etats-Unis font appel de la décision.
- ▷ 3 mars 2005 : Publication du rapport d'appel.
- ▷ 24 mars 2005 : L'organe d'appel de l'ORD adopte le rapport d'appel, et confirme la décision précédente.

1.2.1.3 L'Accord agricole de l'OMC

Jusqu'en 1986, l'agriculture était exclue des négociations commerciales internationales. Elle était considérée comme un secteur à part, pouvant bénéficier d'une forte protection et d'un appui important des Etats. Les grandes régions productrices, et en premier lieu les Etats-Unis et l'Europe, ont mis en place divers instruments de politique agricole permettant un développement rapide de leur agriculture. Ces politiques, en favorisant une agriculture très productive, ont généré des excédents croissants de plus en plus difficiles à écouler. A partir du début des années 1980, on assiste à une "guerre commerciale" entre les deux grands à coup de subventions à l'exportation.

C'est le coût important de ces politiques et leurs effets négatifs croissants sur les échanges internationaux de produits agricoles qui ont conduit les grands pays fournisseurs à intégrer l'agriculture dans les négociations du cycle d'Uruguay, afin d'apporter un minimum de discipline aux échanges et aux politiques de soutien qui les sous-tendent.

L'Accord sur l'Agriculture, compris dans l'Accord de l'OMC, est entré en vigueur le 1^{er} juillet 1995. Sa mise en œuvre est différente pour les pays développés et les pays en développement, ces derniers bénéficiant d'un Traitement Spécial et Différentié (TSD), qui consiste en des engagements de réduction moindres et des périodes de mise en œuvre plus longues. Les pays les moins avancés (PMA), eux, n'ont aucun engagement de réduction. Ainsi, les pays développés avaient six ans pour mettre en place les règles définies les pays en développement dix ans. L'Accord est en cours de renégociation depuis le 1^{er} janvier 2000.

Objectif général

L'Accord a pour principal objectif d'introduire une certaine discipline dans les échanges de produits agricoles et dans les politiques de soutien à l'agriculture dans l'optique de développer les échanges. Concrètement, il vise à limiter l'utilisation d'outils de politique agricole ayant des effets négatifs, dits de distorsion, sur le commerce mondial. Il couvre les aides à l'exportation, les mécanismes de protection aux frontières, car ils ont des effets directs sur le commerce, mais aussi les aides à la production, car en encourageant la production, elles jouent indirectement sur les marchés internationaux.

L'accord concerne ainsi trois types d'instruments de politique agricole : les mesures qui réglementent l'accès au marché intérieur, les soutiens à la production et les subventions à l'exportation.

Accès au marché

Les mesures concernées sont celles qui limitent l'accès au marché domestique. Il s'agit :

- ▷ des barrières tarifaires, c'est-à-dire les droits de douane,
- ▷ des barrières non tarifaires, notamment les quotas d'importation, les prélèvements variables à l'entrée, les prix minimum à l'importation et les licences d'importation.

Les disciplines définies dans l'Accord en 1995 consistent à :

Premier objectif : rendre transparents les niveaux de protection et les réduire

Il s'agit ici de transformer les barrières non tarifaires existantes en droits de douane (ou équivalents tarifaires) qui s'ajoutent aux droits de douane déjà existants : c'est le principe de la tarification. Les droits de douane doivent être réduits, de 36% pour les pays développés et de 24% pour les pays en développement. Ensuite, les droits de douane sont consolidés à un certain niveau, et ne peuvent plus être augmentés. Ils peuvent être consolidés à des taux libres dits taux plafonds. C'est le principe de la consolidation.

Second objectif : ouvrir davantage les marchés intérieurs aux importations

En plus de la baisse du niveau de protection, l'accord prévoit, pour les produits ayant fait l'objet d'une tarification, un seuil minimum d'importation.

Chaque pays signataire s'engage en effet à assurer un accès minimum égal à 5% de la consommation intérieure moyenne de la période 1986-88 aux produits importés ayant fait l'objet d'une tarification.

Exception : la clause de sauvegarde

En cas de forte hausse du volume d'importation ou de chute importante des prix des produits importés, un pays peut ajouter un droit additionnel au droit de douane existant, dans le cadre de la clause spéciale de sauvegarde. L'objectif le plus courant est de protéger les producteurs locaux. Le droit additionnel ne peut être supérieur à 30% du droit de douane normal et ne peut être maintenu que jusqu'à la fin de l'année où il a été mis en place.

Il existe aussi dans l'Accord général du GATT d'autres clauses de sauvegarde utiles :

- ▷ en cas de forte détérioration ou de détérioration imminente de la balance des paiements.
- ▷ en cas de "dumping avéré", c'est à dire de vente d'un produit importé à un prix inférieur à celui auquel il est vendu sur le marché d'origine.
- ▷ pour protéger une branche de production naissante.
- ▷ pour protéger la santé et de la vie des personnes et des animaux ou préserver des végétaux.

Soutien interne

L'Accord Agricole distingue trois types de soutien à la production, regroupés dans des « boîtes » en fonction de leurs effets de distorsion plus ou moins importants sur les échanges.

La « boîte verte »

La boîte verte contient les soutiens qui n'ont pas ou peu d'effets de distorsion. Il s'agit en général de mesures de soutien qui ne sont pas liées, ou couplées, au volume de production ou au prix. On considère que ces mesures n'ont pas d'effet incitatif sur la production et ne créent donc pas de distorsions sur les échanges.

La boîte verte comprend principalement :

- ▷ les programmes de service public : recherche, formation et vulgarisation, infrastructures, lutte contre les maladies animales ou phytosanitaires, détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire, aide alimentaire intérieure, etc. ;
- ▷ les versements directs aux producteurs qui ne sont pas liés aux volumes de production ou aux facteurs de production. Ces soutiens sont appelés aides au revenu découplées. Ces soutiens aux producteurs comprennent également les mécanismes d'assurance récolte (au titre des catastrophes naturelles) ;

- ▷ les programmes de protection de l'environnement et les programmes d'aide aux régions défavorisées ;
- ▷ les mesures spécifiques aux pays en développement : subventions aux intrants pour les agriculteurs à faible revenu, subventions aux investissements, aides à l'abandon des cultures illicites (narcotiques).

Les aides de la boîte verte ne sont pas soumises à réduction, ni limitées. Un Etat membre peut librement choisir le montant du budget alloué à la boîte verte.

La « boîte bleue »

La boîte bleue contient des aides qui sont en partie « découplées », et sont attribuées aux producteurs dans le cadre de programmes de limitation de la production. Ce sont par exemple des aides à l'hectare versées en contre partie d'une mise en jachère d'un certain pourcentage des terres.

La boîte bleue a en fait été créée pour les Etats-Unis et l'Union européenne, qui depuis la mise en œuvre de l'Accord sur l'Agriculture sont les deux seuls pays à avoir eu recours à de tels types de soutien. Les soutiens de la boîte bleue ne sont pas soumis à des engagements de réduction, mais par contre ils ne peuvent pas être augmentés.

La « boîte orange »

La boîte orange contient essentiellement les mesures de soutien aux prix, et d'autres aides qui n'entrent pas dans les boîtes bleue et verte. Ces soutiens visent à maintenir les prix internes à un niveau plus élevé que celui sur le marché international afin de garantir le revenu des producteurs. Les mesures de soutien des prix par des caisses de stabilisation gérées par l'Etat par exemple entrent dans la boîte orange. On considère que ces prix garantis faussent le jeu de la concurrence sur les marchés mondiaux. Les aides de la boîte orange, jugées comme particulièrement distorsives, doivent être réduites.

La clause de minimis

La clause de minimis permet d'échapper à l'obligation de réduction des soutiens de la boîte orange à deux conditions :

- ▷ Si la valeur du soutien pour un produit donné est inférieure à 5% de la valeur de la production totale de ce produit (10% pour les Pays en développement),
- ▷ Si la valeur du soutien non spécifique à un produit est inférieure à 5% de la valeur de la production agricole totale du pays (10% pour les Pays en développement).

Dans le cadre du TSD, les pays en développement sont autorisés à ne pas réduire leurs aides à l'investissement agricole, les subventions aux intrants pour les agriculteurs à faible revenu et les aides au remplacement des cultures illicites. Les PMA ne sont pas soumis à une obligation de réduction.

Subventions aux exportations

Les subventions aux exportations permettent à un pays d'exporter ses produits agricoles à des prix inférieurs à ceux existant sur son marché intérieur. Il s'agit :

- ▷ des subventions directes à l'exportation,
- ▷ de la vente à l'exportation de stocks à des prix inférieurs aux prix sur le marché intérieur,

- ▷ des subventions destinées à réduire les coûts de commercialisation des exportations, les subventions au transport intérieur pour les produits exportés.

Par contre, les crédits et les garanties de crédit à l'exportation, les programmes de promotion à l'exportation et les entreprises de commercialisation d'Etat ne sont pas pris en compte dans l'Accord sur l'Agriculture de 1995. L'Accord impose une baisse du budget consacré aux subventions à l'exportation et une baisse du volume des exportations subventionnées.

1.2.1.4 Les autres accords ayant une incidence sur l'agriculture

Les Accords de l'OMC sur les normes, en particulier celui sur les normes sanitaires et phytosanitaires (SPS), sont particulièrement importants pour les échanges agricoles des pays en développement pour au moins trois raisons. La première est que les produits agricoles sont les plus touchés par les restrictions sanitaires. Deuxièmement, les normes tendent à devenir de plus en plus strictes et à constituer des barrières de plus en plus fortes, alors que les barrières tarifaires diminuent à la faveur de la libéralisation des échanges. Enfin, les exportations agricoles représentent généralement une part substantielle de l'ensemble des exportations des pays en développement.

Au sein de l'OMC, deux accords régulent l'utilisation des normes par les Etats membres, afin d'éviter qu'elles ne soient conçues comme des instruments déguisés de protection. Il s'agit de l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) et de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC).

L'accord SPS

Présentation

L'accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires concerne toutes les règles qui régissent la formulation et la mise en œuvre de mesures SPS s'appliquant aux échanges commerciaux internationaux. Les mesures SPS sont destinées à protéger la vie ou la santé humaine et animale, ainsi que la protection des plantes. Toutefois, si l'accord SPS régle l'utilisation des normes, il n'en définit pas le contenu.

La définition du contenu des normes SPS incombe à d'autres organisations internationales (telles que le Codex Alimentarius, l'Office international des épizooties, la Convention internationale pour la protection des plantes) ou aux membres de l'OMC.

Mise en œuvre

L'accord SPS est basé sur deux principes clés :

- ▷ le traitement national : non-discrimination entre les produits nationaux et étrangers ;
- ▷ la justification scientifique : les Etats-membres doivent mettre en place une procédure d'évaluation des risques afin de justifier scientifiquement la nécessité de mettre en place une norme SPS.

Les modalités de mise en œuvre de l'Accord SPS sont résumées dans le tableau suivant :

Normes internationales déjà ratifiées	Harmonisation sur la base de normes internationales
Normes internationales non ratifiées	Mesures autorisées pour un pays particulier sur la base d'une évaluation des risques
Si un pays souhaite appliquer un niveau	C'est possible, si les deux principes suivants

de protection plus élevé	sont respectés : non-discrimination et évaluation des risques adéquate
Si les preuves scientifiques sont insuffisantes	Mise en œuvre de mesures temporaires si autorisées

Transparence et équivalence

Avant leur mise en œuvre, toutes les mesures doivent être notifiées au comité SPS de l'OMC, afin de permettre à tous les Membres de connaître les mesures SPS des autres pays.

Tous les Membres peuvent être autorisés à contester les preuves scientifiques fournies par un pays.

Tout Membre doit accepter les mesures SPS équivalentes mises en œuvre par les autres Membres, si elles conduisent au même niveau de protection que celles que lui-même a mises en œuvre.

L'Accord OTC

Présentation

L'Accord sur les Obstacles Techniques au Commerce (OTC) existait avant l'OMC, dans le cadre du code normatif de Tokyo (1979). Au cours du cycle de l'Uruguay, les négociations ont visé à le clarifier et à le renforcer. L'Accord OTC est pertinent pour les régulations techniques couvrant toutes les caractéristiques spécifiques d'un produit, comme :

- ▷ la taille, l'aspect, les fonctions, la performance ;
- ▷ la façon dont il est emballé ou labellisé ;
- ▷ la façon dont il est produit. Dans ce cas, il peut être plus approprié de concevoir des régulations techniques sur les méthodes de production plutôt que sur les caractéristiques intrinsèques du produit (dans le cas des produits biologiques par exemple).

Un Membre peut appliquer des normes techniques aux fins suivantes :

- ▷ protection de la santé ou de la vie humaines ;
- ▷ protection de la santé ou de la vie des plantes et des animaux ;
- ▷ protection de l'environnement ;
- ▷ protection du consommateur par de l'information (labels par exemple) ;
- ▷ autres : qualité, facilitation du commerce (taille des légumes par exemple).

Mise en œuvre

Le but de l'Accord OTC est d'éviter des obstacles non nécessaires au commerce. Il est fondé sur plusieurs principes clés :

- ▷ non-discrimination et traitement national ;
- ▷ harmonisation, en encourageant les membres à utiliser les normes internationales existantes ;
- ▷ équivalence ;
- ▷ reconnaissance mutuelle des résultats de l'évaluation de conformité ;
- ▷ transparence, à travers les notifications et la mise en place d'un point d'information national.

Distinction entre réglementations techniques et mesures SPS

Une mesure est SPS si son objectif est de protéger :

- ▷ la vie humaine des risques résultant des additifs, des toxines, des maladies animales ou végétales ;
- ▷ la vie animale des risques résultant des additifs, des toxines, des maladies et des organismes porteurs de maladies ;
- ▷ la vie des plantes des risques résultant des maladies et organismes porteurs de maladies ;
- ▷ un pays du risque résultant des dommages liés à l'entrée, l'établissement ou la propagation des maladies.

Les mesures adoptées à d'autres fins sont des mesures OTC.

Assistance technique pour les pays en développement

L'Accord OMC reconnaît que les pays en développement pourraient faire face à des difficultés à se conformer aux mesures SPS et OTC mises en place par les pays développés. Les dispositions de traitement spécial qui concernent les pays en développement visent à mettre à leur disposition une assistance technique. Dans le cas où la mise en œuvre de nouvelles mesures par un pays développé a pour effet de réduire de façon substantielle l'accès à son marché, le pays développé en question doit fournir de l'assistance technique. Quand de nouvelles mesures sont décidées, les pays en développement disposent de plus de temps pour les mettre en place.

Les normes SPS et OTC constituent néanmoins des obstacles réels au commerce des pays en développement au moins à deux niveaux : l'arrêt pur et simple d'exportations non conformes aux normes du pays importateur ; le renchérissement du coût de mise aux normes avec la perte de compétitivité que cela entraîne. L'assistance technique s'avère insuffisante. Enfin, les normes posent également des problèmes aux pays en développement quant à leur définition. Les normes internationales et les instances normatives ont acquis grâce à la signature de l'Accord SPS de l'OMC un rôle majeur dans la régulation du commerce international ; elles servent de référence pour l'Accord SPS.

L'adoption des normes au sein des comités de ces instances devient un enjeu primordial pour l'avenir commercial des exportations des PED. Or, la représentation des PED au sein des comités est faible et ce sont les pays à fort potentiel scientifique qui en tirent des avantages commerciaux. De fait, les normes internationales ne prendraient pas suffisamment en compte les besoins et les spécificités des pays en développement. Elles sont souvent jugées inadéquates avec leurs méthodes de production et leurs contraintes environnementales, techniques et financières. De surcroît, les PED ont peu de moyens pour contester les normes ainsi définies. Sur une période très courte, il leur faut en effet réunir les preuves scientifiques, donc recueillir des données épidémiologiques, toxicologiques et de surveillance, faire des analyses de risque pour mettre en évidence le caractère trop restrictif de la mesure SPS.

1.2.1.5 La renégociation de l'Accord à l'OMC

La renégociation de l'Accord agricole a commencé le 1^{er} janvier 2000, conformément aux modalités définies à l'article 20 de l'Accord de Marrakech. L'objectif premier est de renforcer

le processus de libéralisation du commerce agricole amorcé en 1994, c'est-à-dire d'établir de nouvelles règles permettant d'aller plus loin dans la libéralisation des échanges.

Article 20

Reconnaissant que l'objectif à long terme de réductions progressives substantielles du soutien et de la protection qui aboutiraient à une réforme fondamentale est un processus continu, les Membres conviennent que des négociations en vue de la poursuite du processus seront engagées un an avant la fin de la période de mise en œuvre, compte tenu :

- a) de ce qu'aura donné jusque-là la mise en œuvre des engagements de réduction;
- b) des effets des engagements de réduction sur le commerce mondial des produits agricoles;
- c) des considérations autres que d'ordre commercial, du traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement Membres et de l'objectif qui est d'établir un système de commerce des produits agricoles qui soit équitable et axé sur le marché, et des autres objectifs et préoccupations mentionnés dans le préambule du présent accord; et
- d) des autres engagements qui seront nécessaires pour atteindre l'objectif à long terme susmentionné.

Les points en négociation

Depuis le début du processus de renégociation, plusieurs points conflictuels ont émergé et jusqu'à aujourd'hui il n'y a pas de consensus sur la manière de résoudre ces conflits. Les différents pays s'affrontent, en particulier dans le cadre de différents groupes de négociation (voir encadré ci-dessous), en présentant leurs propositions spécifiques sur tout ou partie de l'Accord agricole.

Les différents groupes de négociation à l'OMC

Schématiquement, on peut distinguer trois grands groupes de négociation.

Le premier est celui des grands pays agro-exportateurs, comprenant notamment les Etats-Unis et l'Europe. Ces pays soutiennent très largement leur agriculture et souhaitent continuer à le faire, tout en s'affrontant sur la conquête des marchés en expansion.

Le second groupe est celui des pays agro-exportateurs soutenant peu leur agriculture. Ils sont regroupés autour du Groupe de Cairns¹⁰. Ils considèrent que les soutiens agricoles conduisent à une concurrence déloyale sur les marchés mondiaux et les empêchent de profiter pleinement de leurs avantages comparatifs. Ils militent en faveur d'une libéralisation totale de l'agriculture. Le Groupe de Cairns est une alliance en perte de vitesse depuis la dernière Conférence ministérielle de Cancun. Plusieurs pays en développement membres du Groupe de Cairns¹¹ ont rejoint le G20 ou le G33 (cf. ci-dessous). L'Australie et le Canada, qui comptaient parmi les moteurs du Groupe, s'expriment de plus en plus en leur nom propre.

Le troisième groupe de pays est beaucoup plus hétérogène et regroupe une bonne partie des pays en développement. Ils convergent pour demander une plus grande discipline en matière de politique agricole dans les pays développés, un meilleur accès à leur marché et, pour les pays en développement, une plus grande flexibilité en matière de politique agricole.

La dernière Conférence ministérielle à Cancun a vu la naissance de nouveaux regroupements de pays :

¹⁰ Groupe de Cairns : Afrique du Sud, Argentine, Australie, Bolivie, Brésil, Canada, Chili, Colombie, Costa Rica, Fidji, Guatemala, Indonésie, Malaisie, Nouvelle-Zélande, Paraguay, Philippines, Thaïlande, Uruguay.

¹¹ Il s'agit de l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, le Chili, le Guatemala, l'Indonésie, le Paraguay, les Philippines, la Thaïlande.

- Tout d'abord, les plus avancés des pays en développement, comme le Brésil, l'Inde, la Chine et l'Afrique du Sud, ainsi que 15 autres pays en développement, ont créé le G20¹², dont l'objectif principal est la suppression des subventions à l'exportation utilisées par les pays développés. On assiste depuis quelques mois à une montée en puissance de ce groupe, dont la connaissance des enjeux de la négociation est très solide, et qui soumettent des propositions ou des contre-propositions extrêmement pointues.
- Les PMA, l'Union Africaine et les ACP se sont regroupés au sein du G90 afin de défendre le droit à protéger leur agriculture et pour soutenir pleinement l'Initiative Coton. Même s'il existe une réelle convergence d'intérêt entre ces pays, ils ont parfois du mal à émettre des positions communes. Les différents sous-groupes préfèrent parfois parler en leur nom propre.
- Plus récemment, au moment de l'approbation de l'Accord-cadre de juillet 2004, on a assisté à l'apparition de deux nouvelles alliances, le G10 et le G33.
- Le G10¹³ rassemble les pays importateurs nets de produits agricoles qui protègent fortement leur agriculture. Ces pays se sont rassemblés au sein de cette alliance pour défendre le droit à continuer à protéger leur agriculture, notamment en mettant en avant son rôle en terme de « multifonctionnalité ».
- Le G33 rassemble autour de l'Indonésie des pays en développement comme Cuba, le Kenya, le Nigeria, la Turquie, le Pakistan et les Philippines. Les pays membres du G33 se sont structurés autour de la défense du concept de produits spéciaux pour lesquels ils demandent un traitement particulier par rapport aux exigences de réduction tarifaire, et ce afin de pouvoir faire face à leurs besoins en matière de sécurité alimentaire, de garantie des moyens d'existence et de développement rural.

A noter qu'il y a des recoupements entre les groupes, certains pays pouvant appartenir à plusieurs d'entre eux, et s'exprimer au sein de tel ou tel groupe en fonction des points en débat. Si les groupes eux-mêmes semblent stabilisés, leur composition est mouvante.

La renégociation s'effectue sur les trois volets de l'Accord agricole.

- **Accès au marché.** Les points en discussion sont les suivants :
 - nouvelles réductions des droits de douane
 - transparence dans la gestion des quotas, licences, et dans les barrières non tarifaires
 - les clauses de sauvegarde, certains pays demandant leur abolition, d'autres leur maintien pour les pays en développement uniquement.
- **Concurrence à l'exportation.** C'est l'un des points les plus épineux de la négociation. L'UE, principal utilisateur des subventions à l'exportation, a récemment accepté de les supprimer, sans préciser à quelle échéance et à condition que les Etats-Unis en fassent autant, y compris pour les mesures d'effets équivalents que sont les crédits à l'exportation et l'utilisation abusive de l'aide alimentaire. Les Etats-Unis se montrent très réticents sur ces deux derniers points. Tous les PED demandent une suppression de toutes formes de soutien aux exportations dans les pays développés, et ce dans les meilleurs délais.
- **Soutien interne.** Les négociations concernent la réduction supplémentaire des soutiens de la boîte orange, la redéfinition de la boîte bleue et la redéfinition des critères d'encadrement de la boîte verte, avec éventuellement un plafonnement du montant autorisé de ce type de soutien.

Les considérations non commerciales constituent un autre point de négociation : certains pays (UE, Japon, Corée, Norvège) estiment que l'agriculture a certaines spécificités (sécurité

¹² G20 : Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Chine, Cuba, Egypte, Guatemala, Inde, Indonésie, Mexique, Nigeria, Pakistan, Paraguay, Philippines, Afrique du Sud, Tanzanie, Thaïlande, Venezuela, Zimbabwe.

¹³ Composition du G10 : Suisse, Bulgarie, Taiwan, Islande, Corée du Sud, Japon, Israël, Lichtenstein, Ile Maurice et Norvège

alimentaire, sécurité sanitaire, occupation du territoire, protection de l'environnement, réduction de la pauvreté) qui nécessitent un traitement particulier dans le cadre de la libéralisation économique. Ils mettent en avant que, même dans les pays développés, l'agriculture est une activité importante qui nécessite un soutien public. Mais ils font face à la position libérale du Groupe de Cairns et au scepticisme des pays en développement, qui y voient des arguments protectionnistes.

L'accord-cadre de Juillet 2004

L'Accord-cadre de Juillet 2004 est une sorte d'étape de mi parcours qui fixe les orientations générales du nouvel Accord Agricole. Le but est de parvenir à fixer les modalités précises du nouvel Accord Agricole qui reste à signer après l'échec de Hong-Kong. Les principaux points de l'Accord cadre sont les suivants :

Coton

Contrairement au souhait des pays en développement producteurs de coton, notamment les 4 PMA à l'origine de l'initiative coton à Cancun (Bénin, Burkina Faso, Mali et Tchad), ce dossier est traité dans le cadre de l'Accord agricole de l'OMC et non à l'extérieur de cette enceinte. A noter toutefois la création d'un sous-comité coton afin de traiter la question de manière « ambitieuse, rapide et spécifique ».

Accès au marché

Concernant l'accès au marché, l'enjeu de la négociation était la définition d'une formule de réduction des droits de douane. C'est une formule de réduction avec des bandes tarifaires qui consisterait à appliquer des réductions plus fortes aux droits de douanes les plus élevés qui a été retenue. En plus de cette réduction tarifaire, un accroissement des contingents tarifaires est requis. Il est prévu de ménager une certaine « flexibilité » pour les produits dits « sensibles » issus des pays développés. Tous les membres sont tenus de contribuer à ces réductions tarifaires, sauf les PMA. Pour les pays en développement, le texte affirme une certaine asymétrie en leur faveur pour ce qui concerne les réductions tarifaires. Concernant les produits spéciaux et la clause de sauvegarde spéciale pour l'agriculture demandées par les PED pour protéger leurs intérêts en terme de sécurité alimentaire et de développement rural, le texte reste très évasif.

Subventions à l'exportation

Le texte affirme l'engagement des membres « assurant l'élimination parallèle de toutes les formes de subventions à l'exportation et des disciplines concernant toutes les mesures à l'exportation d'effet équivalent pour une date butoir crédible ». Ainsi, le texte renforce les disciplines qui doivent encadrer le recours aux crédits à l'exportation (disciplines concernant le remboursement, le paiement d'intérêts, les primes), en indiquant toutefois qu'il sera tenu compte des intérêts des PMA et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires (PEDINPA). Concernant le recours à l'aide alimentaire à des fins abusives, le texte mentionne que l'objectif des disciplines devant encadrer l'aide alimentaire est d'empêcher le détournement commercial. Par contre, il n'est pas fait mention de l'interdiction de recourir à l'aide alimentaire pour écouler des surplus agricoles.

Soutien interne

Boîte orange

Le texte prône une formule de réduction étagée selon laquelle les membres dont les niveaux de soutien distorsif sont plus élevés doivent procéder à des réductions globales plus fortes. Un plafonnement des soutiens de la boîte orange se fera pour chaque produit, le texte disposant que certains de ces plafonnements seront ensuite réduits.

La clause de minimis, qui permet d'échapper à l'obligation de réduction si la valeur du soutien est inférieure à un certain seuil, sera réduite d'un pourcentage qui reste à convenir. Cette réduction concerne tous les pays membres de l'OMC, y compris les PED. Par ailleurs,

la demande des PED de supprimer la possibilité pour les pays développés de recourir à cette clause est restée vaine.

Boîte bleue

Le texte propose une redéfinition de la boîte bleue : jusqu'à présent, seules les aides attribuées dans le cadre de programmes de limitation de la production pouvaient être incluses dans cette boîte. La redéfinition opérée par le texte permet à la boîte bleue d'inclure d'autres types de mesures, comme les paiements contracycliques utilisés par les Etats-Unis pour sécuriser le revenu de leurs producteurs de coton.

L'Accord cadre prévoit de plus un plafonnement des dépenses de la boîte bleue fixé à 5% de la valeur totale de la production agricole du pays qui y a recours.

Boîte verte

Le texte prévoit que les critères d'encadrement de la boîte verte seront réexaminés et clarifiés ultérieurement, ce qui reste très vague et ne laisse pas présager de changements majeurs dans le type de soutiens éligibles au titre de la boîte verte. Il n'est pas prévu de plafonnement de cette boîte.

Etat des lieux des négociations

Les tentatives récentes d'aboutir à un accord ont toutes échoué, et les négociations sont donc actuellement dans l'impasse. Elles sont pour l'instant reportées sine die, sans qu'aucune date de reprise de contact ne soit envisagée. Toutefois, les déclarations des principales parties prenantes insistent toutes sur la nécessité de reprendre les discussions. Si celles-ci reprennent effectivement, elles devraient porter sur chacun des volets de l'Accord, en particulier sur l'accès au marché.

Accès au marché

Formule de réduction tarifaire

Les propositions du G20 sur la formule de réduction tarifaire à quatre bandes ont été reprises par l'UE et les Etats-Unis. Les pays en développement ont, au sein de différents groupes, affirmé la nécessité de disposer d'une formule de réduction spécifique, qui n'aurait pas la même structure que celle des pays développés avec des engagements de réduction moindres et des périodes de mise en œuvre plus longues ; ils poussent ainsi pour un TSD ambitieux.

Produits sensibles

L'UE et les Etats-Unis ont également avancé des propositions concernant la désignation de produits sensibles, les moindres réductions tarifaires sur ces produits étant compensées par des augmentations de contingents tarifaires¹⁴. La position des pays ACP souligne que toute réduction des droits de douane des pays du Nord dans un cadre multilatéral entraîne une érosion des préférences commerciales dont ils bénéficient -par rapport aux non ACP. D'où la proposition des ACP de faire correspondre les produits sensibles avec les produits pour lesquels ils sont susceptibles de voir leurs préférences s'éroder.

Produits spéciaux

Concernant les produits spéciaux, le G33 a élaboré une méthodologie permettant de faciliter la désignation par les pays en développement des produits qui peuvent être exclus de la libéralisation. Elle s'appuie sur l'utilisation d'indicateurs pour chacun des critères retenus pour définir les produits spéciaux dans l'Accord cadre de juillet.

¹⁴ Ils consistent en une exemption de droit de douane, ou un droit de douane plus faible, sur un certain quota d'importation. Les produits qui sont importés à une quantité supérieure à ce quota sont frappés de droits de douanes plus forts.

Mécanismes de sauvegarde spéciale

Le G33 a également fait des propositions pour définir des mécanismes de sauvegarde spécifiques aux pays en développement. Il faut noter que ces mécanismes consistent à imposer des droits de douane additionnels sur les importations ayant des effets très négatifs sur les productions locales, mais n'envisagent de mesures telles que des restrictions quantitatives. Les pays ACP ont soutenu les propositions du G33, qu'il s'agisse de celles sur les produits spéciaux ou sur les mécanismes de sauvegarde.

Soutiens internes

Réduction du niveau global du soutien interne distorsif

L'UE propose une réduction du niveau global de ses mesures de soutien interne distorsif de 70%, suivant une formule à trois bandes (elle serait dans la bande supérieure, celle regroupant les pays utilisant le plus de ces soutiens). Les Etats-Unis ont également proposé de réduire de 53% le niveau global de son soutien interne distorsif, si l'UE le réduit de 75% et que les pays entrant dans la bande inférieure les réduisent de 31%. Le G20 a proposé que toute formule de réduction des soutiens internes implique une réduction substantielle et effective des soutiens ayant des effets distorsifs sur le commerce, avec de nouvelles disciplines pour encadrer les soutiens des boîtes bleue et verte. Les ACP demandent à être exclus de toute obligation de réduction de leur soutien domestique.

Réduction du soutien boîte orange

L'UE s'est dite prête à réduire de 70% le montant de ses soutiens boîte orange, si les autres pays qui soutiennent fortement leur agriculture les réduisent de façon moindre mais proportionnelle (60% et 50% pour les deux autres bandes) et si les Etats-Unis font des efforts supplémentaires pour réformer leur politique agricole interne. L'UE s'est également dite prête à introduire des plafonnements spécifiques par produit. Les Etats-Unis ont offert de réduire de 60% leurs soutiens boîte orange, à condition que les pays qui subventionnent le plus leur agriculture procèdent à des réductions plus importantes (de 83% pour les pays dont les soutiens boîte orange dépassent 25 Milliards de dollars US).

Redéfinition de la boîte bleue

Les Etats-Unis ont proposé une réduction supplémentaire du plafonnement de la boîte bleue de 5% à 2,5% de la valeur totale de la production agricole. Ils ont également proposé d'introduire des plafonnements spécifiques par produit. L'UE souhaite un renforcement des critères d'encadrement de la boîte bleue de façon à éviter les transferts entre boîtes. Selon elle, cet objectif ne peut être atteint en introduisant des plafonds spécifiques par produit, ni en réduisant le plafond général de la boîte en-dessous de 5%. Le renforcement l'encadrement doit se faire en gelant, puis en limitant la différence entre le prix de soutien et le prix de référence sur le marché mondial pour les différents produits.

Renforcement critères d'encadrement de la boîte verte

Les Etats-Unis, tout comme l'UE, ne souhaitent pas voir de changements fondamentaux de la boîte verte, et refusent son plafonnement. L'UE s'est dite prête à revoir et clarifier les critères d'encadrement de la boîte verte de façon à ce qu'elle comprenne des mesures de soutien n'ayant pas d'effets distorsifs, ou tout du moins des effets distorsifs minimaux, sur le commerce. Les ACP ont demandé aux pays développés de « mettre en œuvre une revue et une clarification des critères d'encadrement de leurs soutiens boîte verte de façon à faire en sorte que les soutiens boîte verte n'aient pas ou peu d'effets distorsifs sur la production ».

Clause de minimis

L'UE s'est dite prête à procéder à une réduction de ses soutiens de minimis d'au moins 80%, les limitant à 1% de la valeur de la production agricole. Les Etats-Unis proposent une réduction des soutiens de minimis de 50%. Le G20 propose que « les pays en développement qui allouent tout ou quasiment tout leur soutien de minimis à des agriculteurs

pauvres ou pratiquant l'agriculture de subsistance soient dispensés de toute réduction de leur soutien de minimis ».

Traitement spécial et différencié

Les Etats-Unis proposent aux pays en développement des obligations de réduction « légèrement inférieures » et des périodes de mise en œuvre des nouvelles obligations plus longues. Ils soutiennent également la possibilité de revoir les critères d'encadrement de la boîte verte de façon à pouvoir y inclure « des politiques de développement dont les effets seraient non distorsifs sur le commerce ». L'UE se déclare prête à travailler activement à trouver des solutions pour que le TSD se concrétise dans ce pilier.

Soutiens à l'exportation

Subventions directes à l'exportation

L'UE est d'accord sur le principe de leur suppression, mais elle souhaite des délais de suppression plus ou moins échelonnés selon les produits. Elle insiste également sur un renforcement parallèle des disciplines liées aux crédits à l'exportation, des entreprises de commerce d'Etat et de l'aide alimentaire. Les Etats-Unis se disent prêts à éliminer les subventions directes à l'exportation au plus tard d'ici 2010, avec une mise en œuvre accélérée pour des produits spécifiques. Le G20 et les ACP se réjouissent de la suppression des subventions à l'exportation, mais demandent l'instauration d'une date butoir crédible.

Crédits à l'exportation

C'est surtout l'UE qui pousse pour l'encadrement des crédits à l'exportation, dans la mesure où ces instruments sont principalement utilisés par les Etats-Unis. Les Etats-Unis ont accepté de mettre en conformité les crédits à l'exportation par rapport aux conditions de marché pour éviter qu'ils ne constituent des subventions aux exportations. Le G20 et les ACP poussent pour que de telles pratiques soient plus strictement encadrées.

Entreprises de commerce d'Etat (ECE)

Les Etats-Unis se sont dits prêts à supprimer le monopole à l'exportation, ainsi que les avantages financiers dont bénéficient les ECE. Ils se prononcent aussi sur une plus grande transparence dans leur fonctionnement. Les ACP demandent explicitement que les nouvelles disciplines sur les ECE ne s'appliquent pas à leurs pays, en raison « du rôle critique joué par les ECE en termes de garantie des moyens d'existence, de promotion de la sécurité alimentaire et de réduction de la pauvreté dans ces pays ».

Aide alimentaire

L'UE pousse pour une régulation plus stricte de l'aide alimentaire. Sa proposition le 18 juin 2005 demande un amendement de l'article de l'Accord Agricole actuel qui traite de l'aide alimentaire. Elle prône le déliement de l'aide alimentaire de toute conditionnalité, la fourniture d'aide alimentaire sous forme de transferts « cash » et non d'aide en nature (cette dernière doit être limitée à des circonstances d'urgence très particulières et bien définies) et la fourniture sous forme de don exclusivement. Les Etats-Unis, beaucoup plus sur la défensive concernant la conversion de l'aide alimentaire en nature en des transferts « cash », se sont dits prêts à renforcer l'encadrement de l'aide alimentaire qui n'est pas une aide d'urgence ou destinée à des PMA ; sur ce type d'aide, les Etats-Unis souhaitent bénéficier de la plus grande liberté pour intervenir. Les ACP demandent un meilleur contrôle des pratiques d'aide alimentaire, tout en tenant compte des besoins des pays importateurs nets de produits agricoles.

1.2.2 L'accord de Cotonou et l'accès au marché européen

L'Union européenne constitue de longue date le principal marché de destination des exportations agricoles malgaches. A l'exclusion de la vanille (qui va essentiellement vers les USA et le Canada) et du clou de girofle (Asie), les principales autres exportations agricoles telles que crevette, litchi, sucre, café et cacao, mais aussi les quelques produits transformés hors produits carnés (conserves de fruits et légumes) sont absorbés par le marché européen. Il est donc important de passer en revue les différentes conditions d'accès au marché européen, pour les produits malgaches en premier lieu, mais aussi pour les produits concurrents. Sont ainsi évoqués les points suivants :

- Les relations commerciales UE-ACP, depuis les préférences commerciales non réciproques proposées dans le cadre de la Convention de Lomé jusqu'à la préparation d'Accords de Partenariats Economiques (APE) dont les principes et modalités ont été précisés lors de la signature de l'Accord de Cotonou en juin 2000 ;
- L'amélioration substantielle des conditions d'accès des exportations en provenance des PMA par l'initiative unilatérale « Tout Sauf les Armes » en 2001 ;
- Le Système de Préférence Généralisées (SPG) appliqué aux Pays en Développement (PED) qui ne bénéficient pas d'accords bilatéraux privilégiés. Certains de ces pays sont des concurrents de Madagascar pour l'accès au marché européen.

1.2.2.1 Les relations commerciales UE-ACP

Le régime de Lomé

Jusqu'en juin 2000, les relations commerciales entre l'Union européenne et les pays ACP étaient basées sur un système de préférences non réciproques pour la plupart des produits industriels et agricoles, régi par les successives Conventions de Lomé. 93% des produits ACP rentraient librement sur le marché européen. Pour trois produits agricoles concurrents de productions européennes (la viande de bœuf, le sucre et la banane), un régime particulier a été instauré, appelé « Protocole ». Une quantité limitée (quota) de viande de boeuf, de sucre ou banane des ACP entre sur le territoire européen, à prix intérieur européen (soit nettement au-dessus du cours mondial, et fixe). Madagascar bénéficiait d'un petit quota pour le sucre (environ 14.000 tonnes) et la banane (environ 5.000 tonnes), mais pas pour la viande, soumise de longue date à embargo. Enfin, quelques autres produits (produits laitiers, des légumes frais comme les carottes ou les salades, des fruits frais, des jus de fruits par exemple) étaient soumis à des droits de douane.

Les Accords de Partenariat Economique

L'Accord de Cotonou, signé en juin 2000, modifie profondément ce régime commercial. Il prévoit en effet l'instauration de zones de libre-échange entre l'UE et des régions ACP, par des Accords de Partenariat Economique (APE) entre l'UE et les régions ACP¹⁵. Cette modification permet de mettre en conformité les relations UE-ACP avec les principes de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Le GATT est en effet régi par trois principes essentiels :

- ▷ La clause de la Nation la Plus Favorisée (clause NPF), qui dispose que tout pays doit accorder à l'ensemble de ses partenaires commerciaux le traitement qu'il accorde à « la nation la plus favorisée » (c'est-à-dire à laquelle il accorde le traitement commercial le plus favorable) ;

¹⁵ Les régions sont les suivantes : Caraïbes, Pacifique, CEDEAO + Mauritanie pour l'Afrique de l'Ouest, CEMAC + RDC et Sao Tomé et Principe pour l'Afrique Centrale, COMESA, et SADC.

- ▷ La clause du traitement national, selon laquelle les produits importés doivent être traités de la même manière que les produits locaux ;
- ▷ La réciprocité : chaque pays s'engage à accorder des avantages commerciaux équivalents à ceux que lui consent un pays partenaire.

Un pays développé peut certes accorder un régime tarifaire préférentiel, sans réciprocité, à un ensemble de pays à condition qu'ils soient considérés comme d'un même niveau de développement ; par exemple, l'ensemble des pays en développement (PED), ou encore l'ensemble des pays les moins avancés (PMA). La non-conformité des préférences commerciales accordées aux pays ACP dans le cadre de du régime commercial de Lomé vient du fait que ce groupe de pays n'est pas homogène en termes de développement : sur les 78 pays de la zone ACP, 40 sont des PMA, et les 38 autres ne le sont pas. Il y a donc discrimination au sens de l'OMC.

La discrimination est autorisée à l'OMC dans le cadre de zones de libre-échange réciproques. Dans ce cas, les pays (ou groupes de pays dans des unions douanières) s'accordent des avantages qu'ils n'accordent pas aux autres pays membres de l'OMC. Cette dérogation est prévue dans le cadre de l'article XXIV du GATT.

L'article XXIV du GATT

L'Accord du GATT reconnaît, dans l'article XXIV, que l'instauration des unions douanières ou des zones de libre-échange permet d'augmenter la liberté du commerce, et qu'il est donc souhaitable de développer ce type d'accords commerciaux. En particulier, la règle de la nation la plus favorisée n'est pas enfreinte par un accord de libre-échange ou une union douanière.

Le paragraphe 8.a) précise la définition d'une union douanière et d'une zone de libre-échange. La zone de libre-échange est « *un groupe de territoires douaniers entre lesquels les droits de douane et les réglementations commerciales restrictives sont éliminés pour l'essentiel¹⁶ des échanges commerciaux portant sur les produits originaires des territoires constitutifs de la zone de libre-échange* ».

Le GATT n'oblige pas à une réciprocité totale : il permet qu'une partie des échanges ne soient pas libéralisée. Ainsi, l'Accord sur le commerce, le développement et la coopération entre l'UE et la République d'Afrique du Sud, prévoit que 90% des échanges soient libéralisés, et que l'ouverture soit asymétrique. En effet, l'ouverture sera de 86% pour l'Afrique du Sud, avec une ouverture progressive sur 12 ans, et de 94% pour l'UE. Cette interprétation n'ayant pas été contestée par les membres de l'OMC, on peut donc estimer qu'elle prévaut. La libéralisation dans le cadre des APE pourrait donc ne couvrir que 90 % des échanges UE-région ACP, et être donc quelque peu asymétrique.

A l'occasion de la Conférence ministérielle de l'OMC à Cancun, les pays ACP ont de surcroît demandé une interprétation plus flexible de l'article XXIV, dans le cas où la zone de libre-échange soit conclue entre des pays ayant des différences de développement, ce qui est le cas des APE¹⁷. Cette demande a été réitérée dans le cadre de la préparation de la sixième Conférence de l'OMC.

Les APE doivent être conclus avant le 1^{er} janvier 2008, date à laquelle expire la dérogation obtenue lors de la Conférence ministérielle de l'OMC à Doha, qui permet le maintien du régime spécifique UE-ACP (préférences commerciales discriminants et non réciproques), de façon transitoire.

¹⁶ Mot souligné par l'auteur

¹⁷ Déclaration ACP relative à la cinquième Conférence ministérielle de l'OMC, Bruxelles, 1^{er} août 2003. Document ACP/61/082/03 [FINAL]

L'Accord de Cotonou n'oblige pas à la signature des APE. Dans le cas où un pays ACP ne souhaiterait pas la mise en place d'une zone de libre échange, deux situations distinctes s'appliquent selon que le pays considéré est PMA ou non PMA. Si le pays est un PMA, il bénéficie du régime défini par l'initiative TSA, « Tout Sauf les Armes » (cf. plus loin). Si le pays est non PMA et qu'il ne signe pas d'APE, c'est alors le système de préférences généralisées de l'Union européenne qui s'applique. Madagascar, ayant le statut de PMA, bénéficie de l'initiative TSA.

1.2.2.2 L'initiative « Tout Sauf les Armes »

L'Union européenne a décidé en mars 2001 d'octroyer de manière unilatérale des conditions d'accès privilégiées à son marché pour l'ensemble des PMA. Cette initiative, quoique non réciproque, est conforme à l'OMC puisqu'elle est dirigée à un groupe de pays considérés par définition comme ayant un même niveau de développement.

Cette initiative donne aux PMA un accès à droit nul et sans quota au marché européen depuis 2002. Seuls trois produits ont fait l'objet d'un moratoire en voie de se terminer, selon le calendrier suivant :

- ▷ Riz : réduction des droits de 20% au 1^{er} septembre 2006, de 50 % au 1^{er} septembre 2007 et de 80 % le 1^{er} septembre 2008. Suspension complète au 1^{er} septembre 2009.
- ▷ Banane : suspension totale au 1^{er} janvier 2006.
- ▷ Sucre : réduction des droits de 20% le 1^{er} juillet 2006, de 50 % le 1^{er} juillet 2007 et de 80 % le 1^{er} juillet 2008. Suspension complète au 1^{er} juillet 2009.

Madagascar, étant éligible à cette initiative par son statut de PMA, bénéficie donc d'un accès au marché européen sans aucun droit de douane et sans limitation de quantité depuis 2002 pour l'ensemble de ses produits, à l'exception des trois produits mentionnés ci-dessus. Si le cas de la banane est maintenant réglé, il lui faudra attendre 2009 pour exporter sans restriction tarifaire ou quantitative les deux derniers produits sous moratoire, à savoir le riz et le sucre.

Il convient toutefois de noter que l'accroissement des quantités exportables dans le cas de ces produits sous protocole (banane et sucre) s'accompagne d'une baisse du prix antérieurement payé. L'initiative TSA a contribué, parmi d'autres facteurs, à rendre impossible le maintien d'un prix intérieur élevé sur le marché européen. Ainsi, le prix européen du sucre va être réduit progressivement de 36% sur 3 ans dans les années à venir, réduisant de ce fait l'intérêt et l'attractivité du marché européen pour les exportations malgaches.

1.2.3 Les accords d'intégration régionale

Madagascar participe à divers Accords économiques régionaux. Le pays est membre de longue date de deux Accords régionaux, le COMESA et la COI, mais le principal enjeu actuel est l'adhésion en cours de Madagascar à la SADC. Cette organisation régionale, créée en 1992, regroupe 14 pays : l'Angola, le Botswana, la République Démocratique du Congo, le Lesotho, le Malawi, l'île Maurice, le Mozambique, la Namibie, les Seychelles, l'Afrique du sud, le Swaziland, la Tanzanie, la Zambie et le Zimbabwe. De par son adhésion antérieure au COMESA et à la COI, Madagascar a déjà des accords commerciaux avec certains pays membres de ces deux associations régionales et qui appartiennent également à la SADC. Mais l'élément stratégique de l'adhésion de Madagascar à la SADC est la présence dans

cette organisation de l'Afrique du Sud, poids lourd économique de la région. Ce pays représente en effet à lui seul plus de 62 % du PIB de la région, ou encore 59 % des exportations, pour seulement 20 % de la population de la région.

A l'intérieur de la SADC, il existe déjà une union douanière, la SACU, qui regroupe l'Afrique du Sud, le Lesotho, la Namibie, le Swaziland et le Botswana.

Le calendrier prévisionnel de l'adhésion de Madagascar à la SADC et des négociations correspondantes est le suivant :

- première phase, jusqu'à fin 2006 : élaboration du Plan d'action de Madagascar, définissant une proposition de classement des produits en plusieurs catégories selon la vitesse à laquelle la libéralisation de leur commerce se réaliserait.
- Deuxième phase, du 1^{er} janvier au 31 décembre 2007, négociation du Plan d'action avec la SADC. La négociation portera sur la liste et le calendrier des produits à libéraliser
- Troisième phase, à partir du 1^{er} janvier 2008 : mise en œuvre du Plan d'action tel que négocié avec la SADC, selon le schéma probable :
 - o Libéralisation complète et immédiate des biens d'équipement
 - o Démantèlement tarifaire progressif des produits « sensibles », à raison de 20 % par an entre 2008 et 2012
 - o Maintien hors libéralisation des produits les plus sensibles pendant cette période.

Une étude récente réalisée par le CREAM (Laporte et Ramilison, 2005) analyse l'impact probable de la libéralisation des échanges et propose différentes mesures d'accompagnement pour en minimiser les effets négatifs. Parmi les principales conclusions de l'étude, on notera :

- L'importance des pics tarifaires et des droits spécifiques à l'entrée sur le marché sud-africain. Le taux moyen *ad valorem* est de 11,4 % mais il sous-estime le taux de protection nominale en raison des nombreux droits spécifiques, ainsi que des droits anti-dumping et compensateurs. La politique commerciale sud-africaine est complexe et protège notamment les entreprises nationales de la concurrence étrangère. L'adhésion de Madagascar à la SADC pourrait permettre de contourner ces barrières à l'entrée sur le marché sud-africain.
- Le risque pour Madagascar d'une perte de recettes fiscales du fait de l'intégration régionale est réel. Les recettes publiques ne représentent que 10,3 % du PIB et les droits de douane représentent plus de 45 % de ces recettes. Cette situation pourrait freiner la plus grande ouverture de l'économie malgache et la participation du pays aux accords régionaux. Des réformes fiscales importantes doivent donc accompagner l'ouverture commerciale sous peine de crise budgétaire grave.
- Les échanges commerciaux de Madagascar avec la SADC sont jusqu'à présent assez limités, les principaux partenaires commerciaux étant l'Europe en premier lieu, mais aussi l'Amérique du Nord et l'Asie (Japon, Singapour, Indonésie).
- Le PIB de la SADC représente 37 fois celui de Madagascar. La SADC est un marché potentiel de plus de 200 millions de consommateurs. Pour pouvoir bénéficier de ces effets d'échelle, plusieurs contraintes de l'offre sont à lever (infrastructures, climat des affaires, ...). Seuls des investissements privés et publics importants, au-delà de leur niveau actuel, permettront aux entreprises malgaches d'exploiter ces économies d'échelle.

2. Le point sur les échanges agricoles de Madagascar

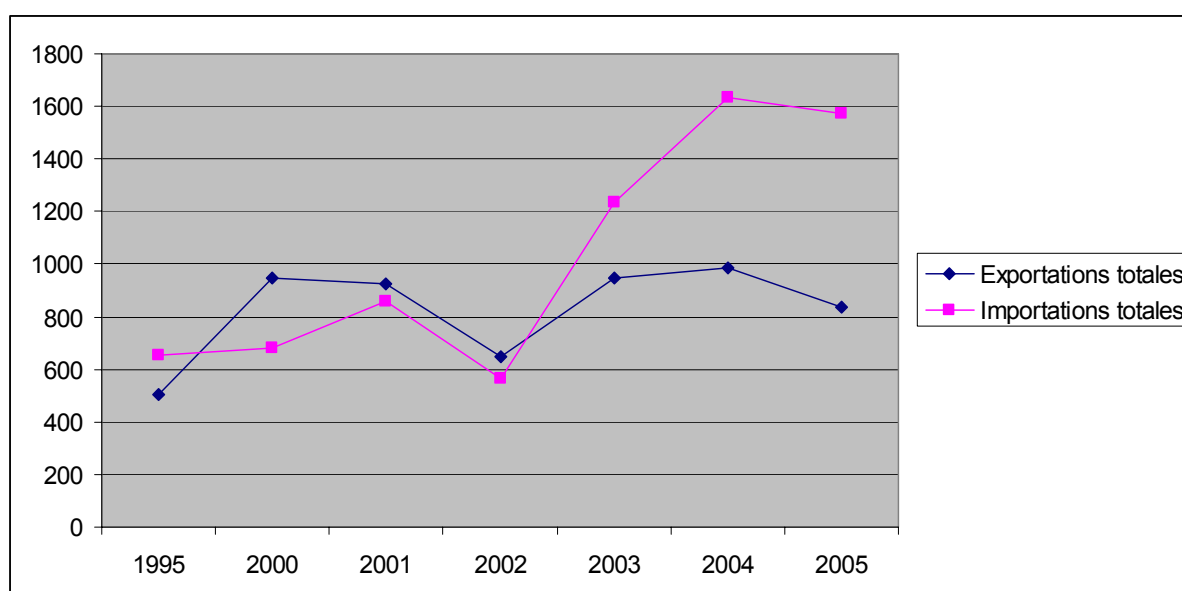
L'analyse statistique présentée ici repose sur les données fournies par deux sources distinctes et complémentaires, INSTAT d'une part et COMTRADE d'autre part. Il est à signaler que COMTRADE ne prend pas en compte les activités en zone franche, ce qui nécessite une correction pour la présentation des statistiques. Les textiles constituent les principales exportations transitant en zone franche, et les exportations agricoles y sont relativement modestes au regard du total des exportations agricoles. Elles concernent essentiellement des produits de la pêche et de l'aquaculture (conserves de thon et une partie des crevettes), ainsi que quelques préparations à base de fruits et légumes.

2.1 Vue d'ensemble des échanges

Forte dégradation de la balance commerciale

Le solde commercial malgache, plutôt équilibré voire excédentaire jusqu'en 2002, est devenu fortement déficitaire depuis lors : le déficit commercial s'est progressivement creusé, passant de 291 millions de US \$ en 2003 à 648 millions de \$ en 2004 et même 736 millions en 2005. Cette nette dégradation est avant tout due à une envolée des importations depuis 2002, dont la valeur en \$ a triplé en deux ans. Hausse de la facture énergétique et dépréciation de la monnaie sont les deux principales causes explicatives de cette envolée des importations exprimées en devise étrangère, le dollar nord-américain. Dans le même temps, les exportations ont stagné, malgré la bonne performance du textile, du fait d'une nette baisse des cours mondiaux des principales exportations agricoles.

Graphes n°1 : évolution récente des flux commerciaux de Madagascar, en millions de \$

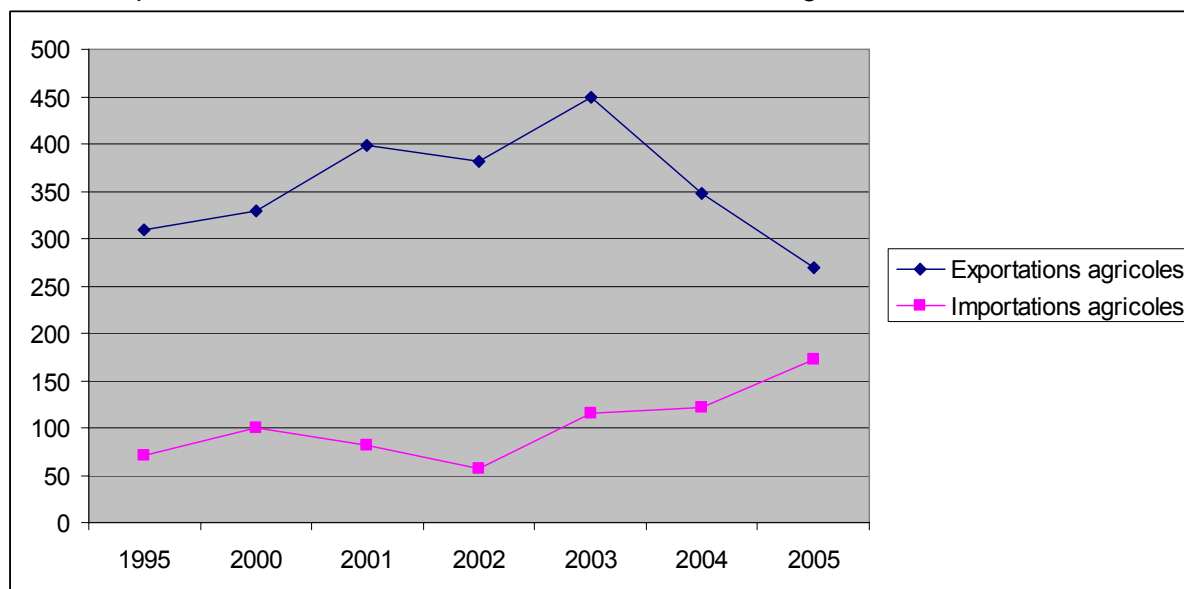


Source : INSTAT

Le solde agricole est quant à lui largement positif sur la longue période : les importations agricoles ont toujours été faibles au regard des exportations, du fait du potentiel agro exportateur du pays. Ce solde a toutefois notablement diminué depuis 2003, passant sur

deux ans de 334 à seulement 114 millions de \$ en 2005. Cette forte réduction de l'excédent agricole, qui est imputable au double mouvement d'une baisse des exportations et une hausse de importations, contribue pour un tiers environ au creusement du déficit commercial global.

Graphe n°2 : évolution récente des flux commerciaux agricoles, en millions de \$



Source : INSTAT

2.1.1 Les exportations

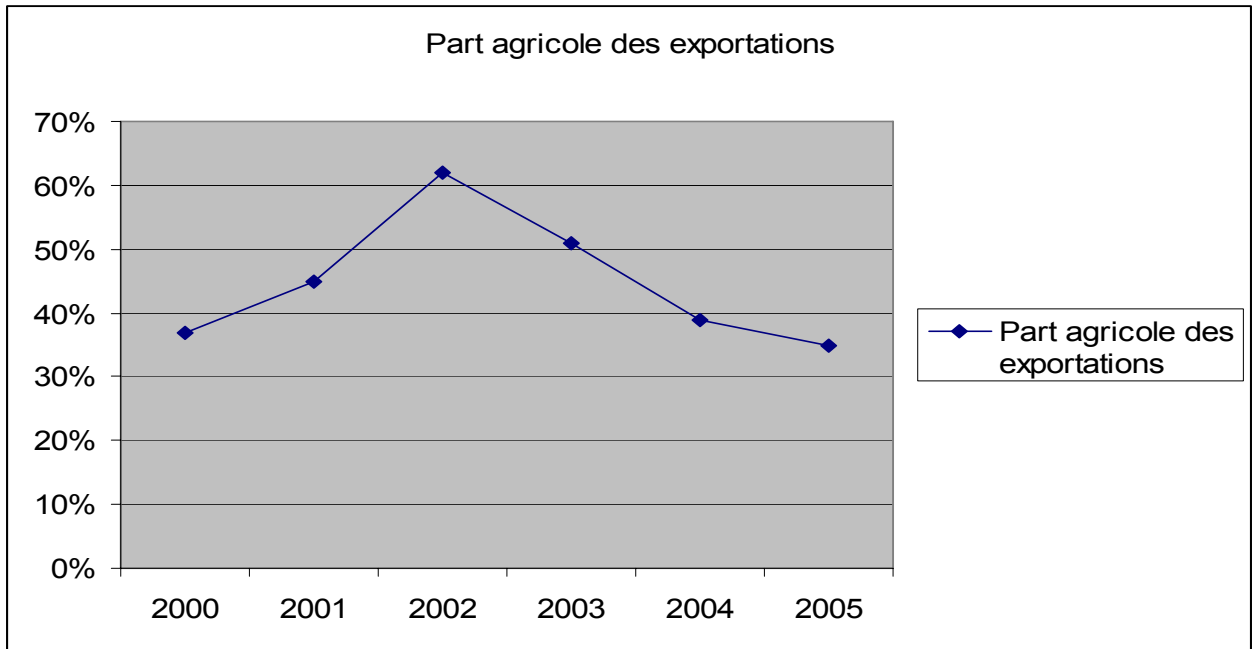
Tableau n°1 : Valeur des exportations agricoles et totales, en milliards d'Ariary

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Exportations agricoles	434,2	559,4	562,2	612,3	736,3	602,3
Exportations totales	1161,4	1242,8	908,3	1206,7	1910,5	1712,3
Part agricole des exportations	37,4%	45,0%	61,9%	50,7%	38,5%	35,2%

Source : INSTAT

Les exportations agricoles malgaches représentent de l'ordre de 500 à 600 milliards d'Ariary depuis le début des années 2000. Elles sont donc relativement stables en valeur exprimée en Ariary, alors qu'elles ont nettement baissé en dollar. L'Ariary s'est en effet nettement déprécié par rapport au dollar depuis le début de la décennie : le taux de change est ainsi passé de 1.215 Ariary pour un dollar en 2000 à plus de 2.000 Ar/\$ en 2005.

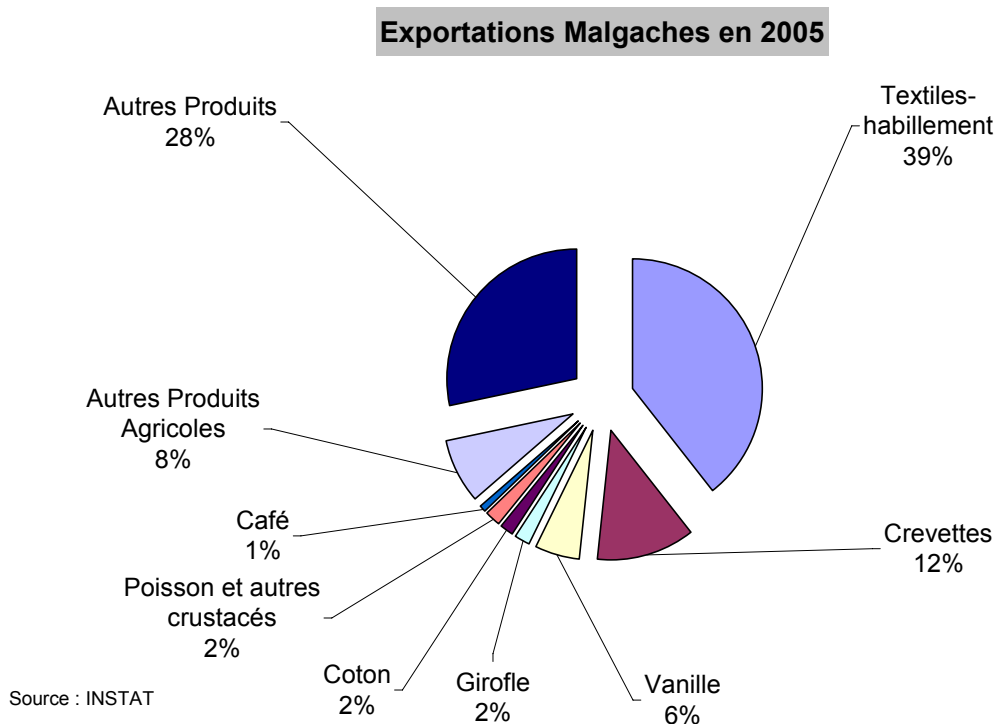
Les exportations agricoles exprimées en monnaie locale ont augmenté jusqu'en 2004 pour atteindre 736 milliards d'Ariary, avant de baisser en 2005. Dans le même temps, les exportations totales ont augmenté sensiblement, passant de 1161 milliards d'Ariary en 2000 à 1712 milliards en 2005. Les exportations agricoles représentent une part importante des exportations totales de Madagascar, un peu en deçà ou au-delà de la moitié de celles-ci selon les années. On note toutefois que la part agricole des exportations est en baisse depuis 2002, passant de 61 % à 35 % au cours des trois dernières années.



Source : calculs personnels à partir des données statistiques INSTAT

Des exportations agricoles concentrées sur quelques produits

Les exportations agricoles sont concentrées sur quelques produits : la vanille et la crevette sont les deux principaux produits exportés, dont une partie en zone franche pour cette dernière. Le thon, le girofle, le litchi et le coton complètent le tableau des principales exportations agricoles, mais déjà dans des proportions bien moindres. De nombreux autres produits sont exportés, mais dans des proportions très faibles : café, cacao, fruits et légumes, épices, huiles essentielles, ...



Les exportations à plus forte valeur ajoutée (conserves de poisson, de fruits et légumes, jus et autres préparations) sont peu développées ; elles transitent en partie par la zone franche, mais ne représentent en tout état de cause qu'une part minime des exportations agricoles.

Tableau n°2 : structure 2004 des exportations agricoles

	Valeur des exportations 2005 en milliards d'Ariary	Part des exportations agricoles
Crevette	202	34 %
Vanille	95	16 %
Thon	42	7 %
Girofle	34	6 %
Litchi	29	5 %
Coton	29	5 %
Autres	171	27 %
Total	602	100 %

Source : calculs personnels à partir des données statistiques INSTAT

Une forte variabilité interannuelle

Après la forte spécialisation sur quelques produits, la deuxième caractéristique fondamentale des exportations agricoles est leur grande variabilité dans le temps, du fait de la forte volatilité de leurs marchés respectifs. Les principaux produits exportés par Madagascar (vanille, crevette, girofle, litchi) ont en effet des cours mondiaux qui fluctuent énormément d'une année sur l'autre. Si l'on ajoute à cela des variations parfois importantes des quantités importantes, on obtient une très forte variation des valeurs exportées par produit selon les années : ainsi, sur le début de la décennie, les exportations de vanille ont fluctué entre 78 et 281 milliards d'Ariary, les exportations de crevette de 119 à 202 milliards d'Ariary, les exportations de thon de 27 à 79 milliards d'Ariary, les exportations de girofle de 32 à 120 milliards d'Ariary, les exportations de coton de 11 à 47 milliards d'Ariary.

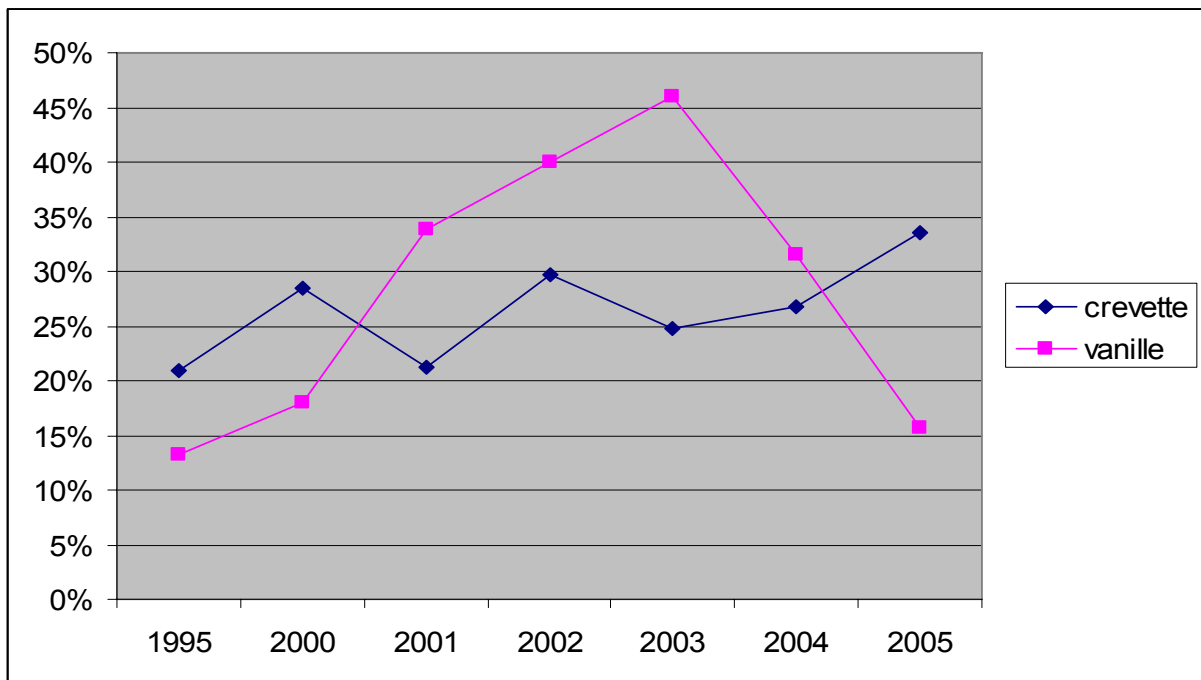
Tableau n°3 : évolution des principales exportations agricoles, en milliards d'Ariary

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2005/2000
Crevette	123,8	118,9	166,8	151,5	197,1	202,4	+ 63 %
Vanille	78,1	189,2	224,7	281,5	232,4	94,6	+ 21 %
Thon	27,5	37	38,9	52,5	78,6	41,7	+ 51 %
Girofle	61,8	119,8	31,6	35,8	52,8	34,1	- 45 %
Litchi	16,2	8,9	15,5	12,7	34,1	29,3	+ 81 %
Coton	46,9	11,9	12,7	11,3	21,5	28,6	- 39 %
Café	11	4,2	5,3	5,6	8,5	12,8	+ 16 %
Cacao	4,6	7,1	11,2	9,5	11,9	8,4	+ 83 %
Langouste	3,4	3,2	5,3	4	8,2	6,8	+ 100 %

Source : INSTAT

Cela amène à nuancer considérablement les structures d'exportation que l'on peut observer une année donnée. Il est important de se placer dans une perspective dynamique pour éviter de figer des situations qui ont fortement évolué l'année suivante. La part relative des deux principaux produits exportés, crevette et vanille, dans le total des exportations agricoles a ainsi fortement fluctué au cours des dernières années : la vanille a représenté de 15 à 45 % des exportations agricoles selon les années, la crevette de 20 à 35 %. De ce fait, ces deux produits ont pris à tour de rôle la première place des exportations entre 2000 et 2005 : la crevette a été le premier produit agricole exporté à la fin des années 90 et jusqu'en 2000, après quoi la vanille a pris la première place jusqu'en 2004, avant de la recéder à la crevette en 2005.

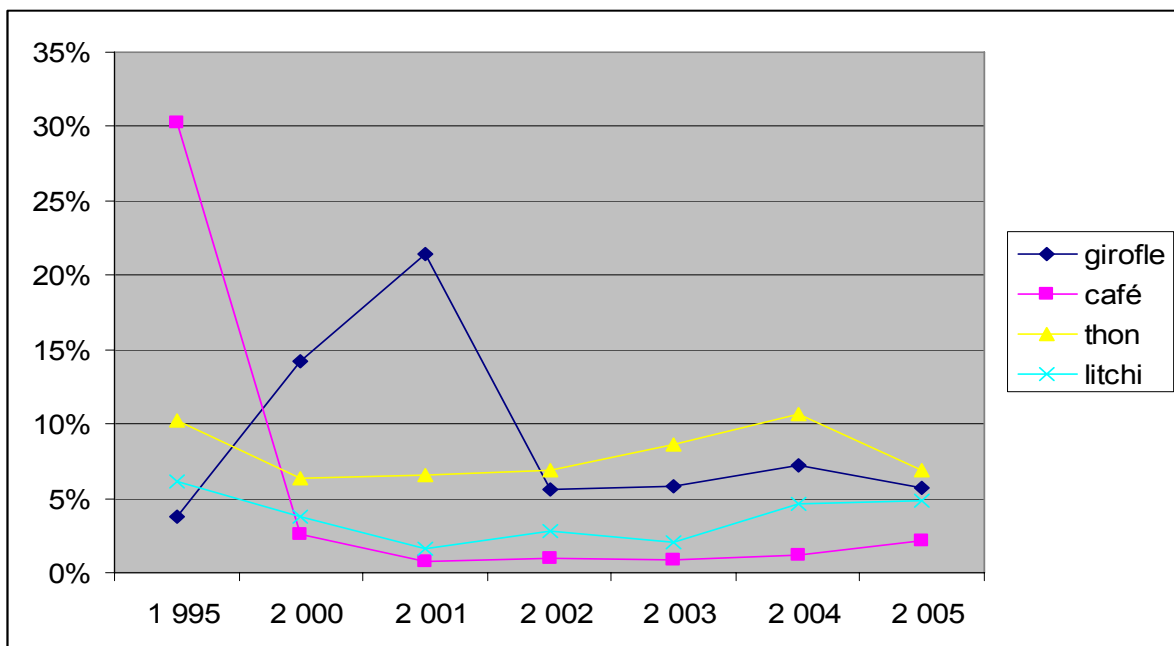
Graphique n°3 : part respective de la crevette et de la vanille dans les exportations agricoles



Source : calculs personnels à partir des données statistiques INSTAT

On retrouve cette même variabilité pour les autres produits exportés, notamment le girofle et le litchi. A noter que les exportations de café, de plus de 50.000 tonnes en 1995, ont fortement chuté à la fin des années 90 pour ne plus représenter que 1 à 2 % des exportations agricoles au milieu des années 2000.

Graphique n°4 : part respective de différents produits aux exportations agricoles



Une forte spécialisation géographique des exportations agricoles

Tableau n°4 : Principales destinations des exportations malgaches 2004

Vanille - USA 69% - France 19% - Canada 7%	Crevette - France 74% - Japon 14% - Espagne 6% - Maurice 3%	Girofle - Singapour 80% - USA 3% - Pays Bas 3% - France 2%
Litchi - France 93% - Pays Bas 3% - Allemagne 2%	Sucre - Italie 57% - Allemagne 28% - France 14%	Café - France 33% - Allemagne 15% - Belgique 15%

Source : données statistiques de COMTRADE

La troisième caractéristique fondamentale des exportations agricoles de Madagascar est la forte spécialisation géographique selon le produit considéré :

- La vanille est exportée pour plus des trois quarts vers l'Amérique du Nord, et surtout vers les USA ;
- La crevette part à plus de 80 % vers l'Europe, et surtout vers la France
- Le clou de girofle part à 80% vers Singapour
- Le litchi part quasi exclusivement vers l'Europe, et essentiellement sur la France
- Le sucre part exclusivement vers l'Europe, dans le cadre du Protocole sucre
- Le café part en majorité vers l'Europe

Il ressort de ces différents éléments que Madagascar dépend fondamentalement de deux marchés pour ses exportations agricoles, à savoir les USA pour la vanille, et l'Europe pour les principaux autres produits (crevette, litchi, sucre, café, cacao), à l'exception du clou de girofle. Cette forte spécialisation géographique est encore accentuée quand l'on sait que la France à elle seule absorbe près des deux tiers des exportations malgaches à destination de l'Europe. Allemagne, Italie, Pays Bas et Espagne sont les autres destinations européennes, quoique de moindre importance.

Conséquence logique de ce qui précède, Madagascar exporte très peu de produits agricoles vers les pays voisins, malgré sa participation à plusieurs accords d'intégration régionale (COMESA, COI). Dans le tableau n°4 reprenant les principales destinations des exportations malgaches, seul Maurice apparaît pour la crevette, et encore, dans des proportions très faibles (3% des exportations). Madagascar n'exporte quasiment aucun produit agricole vers l'Egypte, le plus gros marché du COMESA, malgré l'accord régional. Les exportations vers l'Afrique du Sud sont également très faibles, bien que ce marché de proximité soit important.

2.1.2 Les importations

Le contenu agricole des importations est plus faible que celui des exportations. La part agricole des importations est en effet de l'ordre de 15 %, et cette part est en baisse depuis le début de la décennie, passant de 21 en 2000 à 14% en 2004.

Tableau n°5 : Part agricole des importations malgaches de 2000 à 2004

	2000	2001	2002	2003	2004
Importations agricoles, en millions de \$	198	141	80	169	167
Importations totales, en millions de \$	943	858	566	993	1204
Part agricole	21 %	17 %	14 %	17 %	14 %

Source : calculs personnels à partir des données statistiques de COMTRADE

Structure des importations agricoles

Tableau n°6 : structure 2004 des importations agricoles et agroalimentaires

	Valeur des importations 2004 en millions de \$	Part des importations agricoles
Huiles alimentaires	36,9	22 %
Riz	34,4	21 %
Sucre	25,9	16 %
Farine	12,1	7 %
Blé	9,8	6 %
Coton	9,6	6 %
Lait et dérivés	7,3	4 %
Malt	5,8	3,5 %
Autres	25,0	15 %
Total	166,8	100 %

Source : calculs personnels à partir des données statistiques de COMTRADE

Céréales et dérivés constituent le principal poste d'importation avec plus d'un tiers du total de la valeur des importations agricoles. Le riz est de loin la première céréale importée (dont environ 15 % sous forme de brisure), devant le blé. Les importations de maïs sont rares.

Les deux autres postes d'importation conséquents sont les huiles d'une part, le sucre et dérivés d'autre part. L'huile importée est principalement de l'huile de soja, avec quelques compléments d'huile de palme, d'huile de tournesol et d'huile de coprah. La coexistence d'importations et d'exportations de sucre de la part de Madagascar s'explique par le fait que, bien structurellement déficitaire, le pays bénéficie de débouchés rémunérateurs garantis sur l'Union européenne (quota tarifaire de l'ordre de 14.000 tonnes) et les Etats-Unis (quota d'environ).

Les produits laitiers constituent un autre poste d'importation, pour une part de l'ordre de 4 % (essentiellement sous forme de lait en poudre, avec un peu de fromage et de beurre).

Evolution récente par produit

Tableau n°7 : évolution des principales importations agricoles, en millions de \$

	2000	2001	2002	2003	2004	2004/2000
Huiles alimentaires	38,9	18,9	13,4	35,8	36,9	- 5 %
Riz	40,6	35,0	10,3	50,2	34,4	- 15 %
Sucre	5,2	9,4	4,6	20,3	24,1	+ 360 %
Farine	10,2	9,4	7,2	12,9	9,8	+ 4 %
Blé	5,7	0,3	0,3	1,2	9,8	+ 72 %
Lait et dérivés	6,9	4,5	5,8	5,4	7,3	+ 6 %

Source : calculs personnels à partir des données statistiques de COMTRADE

La structure des importations agricoles est relativement stable durant ces dernières années :

- Les importations d'huile ont retrouvé leur niveau de 2000 après une baisse temporaire en 2001 et 2002 ; leur nature s'est un peu diversifiée, les importations d'huile de palme, de tournesol et de coprah s'étant un peu développées ; l'huile de soja reste toutefois très majoritaire ;
- Les importations de céréales restent stables, avec une baisse modérée des importations de riz, permise par la bonne performance de la filière ; les importations en hausse de blé traduisent la consommation accrue de pain ;
- Les importations de produits laitiers sont stables ;

- Les importations de sucre sont par contre en nette augmentation, passant de 5,2 millions de \$ en 2000 à 24,1 millions de \$ en 2004. En termes de volume, elles ont atteint près de 100.000 tonnes en 2005, suite à l'importante crise que traverse la filière.

Origine géographique des importations

Tableau n°8 : principaux pays fournisseurs des importations malgaches 2004

Huiles	Riz	Blé	Farine	Sucre
Argentine 53%	Pakistan 35%	France 74%	Maurice 35%	Afr. du sud 54%
USA 13%	Thaïlande 35%	USA 26%	France 31%	Swaziland 16%
Brésil 7%	Inde 21%		Inde 17%	Malawi 13%
Malaisie 6%			Chine 8%	Brésil 8%
Indonésie 6%				

Source : calculs personnels à partir des données statistiques de COMTRADE

L'origine géographique est très variable selon le produit considéré :

- Les huiles viennent avant tout d'Amérique du sud (Argentine, Brésil), mais aussi des USA et de l'Asie du sud-est ;
- Le riz vient d'Asie (Pakistan, Thaïlande et Inde)
- Le blé est surtout français, avec un complément nord-américain
- Maurice est le premier fournisseur de farine, juste devant la France
- Le sucre vient essentiellement d'Afrique australe (Afrique du sud en premier lieu, mais aussi Swaziland et Malawi).

Il ressort de ces différentes observations que les importations agricoles de Madagascar ne viennent que dans une faible part de la région d'Afrique australe, à l'exception du sucre, et de la farine dans une moindre mesure. Les origines sont assez diversifiées, avec notamment l'Asie pour le riz, et l'Amérique latine pour les huiles. L'Europe et les Etats-Unis sont des partenaires plus modestes que dans le cas des exportations.

2.2 Analyse par filière

2.2.1 Vanille¹⁸

La vanille est de première importance dans l'économie agricole malgache. Elle touche 80.000 familles de planteurs, et mobilise 6.000 collecteurs et préparateurs. 33 exportateurs sont intervenus en 2005, dont les 5 plus gros exportent chacun plus de 100 tonnes.

L'activité de la vanille est toutefois très cyclique, et l'on peut distinguer plusieurs périodes dans son histoire récente :

- La vanille malgache a connu une grave crise de 1989 à 1996 suite à une politique commerciale rigide non compatible avec la flexibilité du commerce international. Madagascar a perdu pendant cette période sa première place mondiale en matière d'exportation de vanille au profit de l'Indonésie qui pratiquait alors des prix segmentés plus concurrentiels. Le pays avait en 1990 un stock de vanille invendu qui s'élevait à 3.000 tonnes (l'équivalent de 2 années de consommation mondiale), et qu'il a fallu

¹⁸ Une partie de l'information relative à la filière vanille est tirée des documents distribués lors du 2^{ème} atelier national vanille du 28 septembre 2006.

détruire purement et simplement en 1993. Les prix à l'export ont subi une chute importante passant de 73 US \$ le kilo en 1993 à seulement 16 US \$ en 1996.

- La période 1996-1999 a été marquée par une réforme et la libéralisation de la filière vanille, avec notamment la suppression de la taxe à l'exportation à partir de mai 1997 et la suppression de l'Institut de la Vanille de Madagascar (IVAMA). Le Groupement des Entrepreneurs de la SAVA (GES) a alors initié diverses actions pour améliorer la qualité de la vanille produite et mener des actions de promotion de la « vanille de Madagascar ». Durant cette période, les prix de la vanille à l'exportation ont progressivement remonté, le kilo passant de 16 US \$ en 1996 à 20 US \$ en 1997, 25 en 1998 et surtout 50 US \$ en 1999.
- De 1999 à 2003, les prix de la vanille vont connaître une envolée spéculative : 50 US \$ en 1999, 100 US \$ en 2000, 200 US \$ en 2001, 350 US \$ en 2002 pour atteindre les 500 US \$ en 2003. En réaction à cette flambée des prix, de nombreux pays vont développer la culture de la vanille (Inde, Ouganda, Papouasie Nouvelle Guinée), soit en réhabilitant d'anciennes vanilleraies, soit en démarrant d'ambitieux programmes de mise en place de nouvelles plantations. A Madagascar même, de nouvelles plantations ont vu le jour et la culture a débordé des régions traditionnelles productrices pour couvrir toutes les zones côtières orientales de l'île.
- Cette flambée des prix va considérablement augmenter l'offre mondiale de vanille naturelle, qui va atteindre 2.400 tonnes en 2004, alors que dans le même temps, la demande mondiale va régresser : les prix élevés de la matière première poussent les industriels à s'orienter vers les produits de substitution. En effet, avec un prix au-delà de 200 US \$ le kilo, l'utilisation de la vanilline extraite de la gousse n'est plus supportable pour les industriels de l'agro-alimentaire qui se reportent alors sur la vanilline « biotechnologique » appelée aussi « nature identique » extraite entre autres de la betterave. La demande de vanille est ainsi passée de près de 3.000 tonnes en 1998 à moins de 1.500 tonnes en 2004, provoquant un effondrement des cours : les prix vont chuter de 500 US \$ début 2003 à seulement 25 US \$ début 2005.

La chute des cours de la vanille est maintenant stoppée et une légère remontée a même été observée, suivie d'une stabilisation autour de 30 à 45 US \$ le kilo. Le retour de l'industrie agro-alimentaire sur la vanille naturelle semble aussi amorcé et la demande mondiale en vanille gousse a de nouveau atteint le seuil de 2.000 tonnes.

De ce fait, les quantités exportées de vanille malgache, qui étaient en baisse depuis plusieurs années pour se limiter à 700 tonnes en 2004, sont reparties à la hausse en 2005 avec 1.400 tonnes.

Destination des exportations

Les Etats-Unis sont le premier marché d'exportation pour la vanille malgache (69 % en 2004) devant la France (19 %) et le Canada (7 %). La spécialisation sur le marché nord-américain s'est accentuée récemment, car les parts respectives des Etats-Unis et de la France étaient de 60 % et de 35 %.

Il est intéressant de voir quels sont les principaux concurrents de Madagascar sur ces différents marchés. On constate que :

- L'origine malgache est dominante sur le marché américain, avec 66 % de parts de marché ; les principaux concurrents sont l'Indonésie (14 %) et les Comores (8 %)
- L'origine malgache est également majoritaire sur les marchés français (55 %) et canadien (73 %) ; les concurrents y sont encore l'Indonésie et les Comores, mais aussi la Papouasie Nouvelle Guinée et l'Ouganda.

Quelles perspectives pour l'avenir

L'embellie de la vanille est encore très fragile, et les efforts de lobbying, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays, en faveur de la promotion de la vanille naturelle doivent être maintenus, voire renforcés. En effet, la menace des produits de synthèse est toujours présente, et ce d'autant plus que les réglementations ou mesures législatives (qui existent pourtant) et qui sont favorables à la vanille naturelle ne sont toujours pas respectées ou appliquées dans les grands pays utilisateurs tels que les USA ou les pays européens. Les actions de défense de la vanille naturelle auprès des instances décisionnelles des différents pays consommateurs doivent donc être maintenues.

Les exigences réglementaires de traçabilité ainsi que les mesures sanitaires et phytosanitaires exigées sur les marchés de destination imposent de la part des exportateurs malgaches un savoir faire professionnel répondant aux normes internationales. Enfin, dans le contexte actuel de concurrence au niveau mondial, le respect des délais de livraison et la compétitivité des coûts au niveau des frets aériens et maritimes sont primordiaux.

Pour ces différentes raisons, une organisation et concertation des différents intervenants de la filière vanille est plus que jamais nécessaire. Elle pourrait prendre la forme d'une plateforme nationale unissant les efforts du secteur public et du secteur privé en vue de répondre au mieux aux nouvelles exigences du marché. Les actions de cette plateforme seraient dirigées en priorité :

- A renforcer les actions de remise en confiance des utilisateurs de la vanille naturelle. Ces utilisateurs sont en priorité les « chefs de produits » ou « product development » des entreprises agro-alimentaires. Ces entreprises, souvent multinationales, doivent être assurées de pouvoir disposer, pour les produits qu'elles mettent sur le marché, d'une garantie de continuité, de quantité, de qualité, et de niveau de prix.
- A multiplier les actions de promotion. Cette promotion est à la fois interne et externe. La promotion interne doit permettre de conquérir un marché intérieur aujourd'hui modeste mais dont la capacité est loin d'être négligeable. Sur le marché international, la reconquête de parts de marché nécessitera la mise en place de différentes actions pour informer le grand public des bienfaits (saveur, diététique, santé) de la vanille naturelle par rapport aux substituts de synthèse.
- A promouvoir la compétitivité de la vanille de Madagascar. Des actions dans ce sens peuvent être entreprises pour améliorer l'environnement de production et de préparation de la vanille (amélioration de l'accès aux financements, aux équipements, aux formations, aux informations), ainsi que l'environnement de la commercialisation et des exportations (législation et fiscalité, contrôle de qualité, activités de lobbying). D'autres actions doivent contribuer à rationaliser l'utilisation des facteurs pour en abaisser le coût (conditionnement, transport et fret).

2.2.2 La crevette et le thon

La filière crevettière est la deuxième filière importante d'exportation agricole avec la vanille. Elle est même redevenue en 2005 la principale pourvoyeuse de devises suite à la chute des cours de la vanille. Elle contribue en effet à hauteur de 34 % du total des exportations agricoles, auxquels s'ajoutent 7 % supplémentaires pour le thon.

Selon les données du MAEP, le secteur halieutique et aquacole emploie près de 100.000 personnes, dont environ 80.000 pêcheurs traditionnels, sans compter les emplois indirects qui dépassent les 200.000 personnes.

Les exportations de crevette sont en nette hausse sur les dix dernières années. Elles sont passées de 53 milliards d'Ariary en 1995 à 2002 milliards en 2005, après avoir franchi successivement les seuils de 100 milliards puis de 150 milliards d'Ariary au début des années 2000. Les exportations de thon sont également en hausse sur la période, avec notamment un pic en 2004 à près de 79 milliards d'Ariary.

Tableau n°9 : exportations de produits de la mer 1995-2005, en milliards d'Ariary

Produits	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Crevettes	52,6	123,8	118,9	166,8	151,5	197,1	202,4
Poisson et conserve de thon	25,6	27,5	37,0	38,9	52,5	78,6	41,7
langoustes	3	3,4	3,2	5,3	4,0	8,2	6,8

Source : données statistiques INSTAT

Les partenaires commerciaux

La France est le premier marché d'exportation pour la crevette malgache (74 % en 2004) devant le Japon (14 %), l'Espagne (6 %) et Maurice (3 %). La spécialisation sur le marché européen s'est légèrement accentuée depuis le début de la décennie.

L'approvisionnement du marché français vient de multiples origines. Les principaux pourvoyeurs sont l'Amérique du sud (Brésil, Argentine, Equateur) et l'Asie (Chine, Bengladesh, Inde, Indonésie) mais aussi le Groenland.

Sur son deuxième marché, le Japon, la position de Madagascar est très minoritaire, les principaux exportateurs étant la Russie d'une part, et des pays voisins tels que le Vietnam et l'Indonésie d'autre part.

Atouts et contraintes de la filière

La filière crevette est un exemple fréquemment cité de réussite en termes d'organisation et de structuration : les sociétés de pêche industrielles et artisanales ont créé en 1994 le Groupement des Armateurs à la Pêche Crevettière de Madagascar (GAPCM), devenu par la suite le Groupement des Aquaculteurs et Pêcheurs de Crevettes de Madagascar. Le GAPCM est notamment l'initiateur du programme Zones d'Aménagement Concerté (ZAC) favorisant la concertation entre acteurs pour gérer au mieux la ressource, et en pérenniser l'exploitation. D'autres actions du GAPCM concernent les infrastructures portuaires, l'environnement, la surveillance des pêches et l'appui à l'organisation professionnelle. La filière présente à son actif le fait d'avoir su réagir positivement à la menace d'embargo sanitaire sur le marché européen en prenant les mesures nécessaires.

La filière crevette dispose également d'autres atouts : (i) qualité reconnue sur le marché international, (ii) absence de maladies répandues dans d'autres régions du fait de l'insularité, (iii) très bonne implantation sur un marché européen en nette progression, marché qui présente l'intérêt supplémentaire pour Madagascar d'être très restrictif vis-à-vis de concurrents potentiels tels que la Chine ou la Thaïlande pour des raisons sanitaires.

La filière subit toutefois des contraintes qu'il lui faudra surmonter pour préserver son avenir : (i) la tendance à la baisse des prix internationaux du fait de la concurrence très vive des pays d'Amérique latine et d'Asie, (ii) le risque d'épuisement de la ressource malgré sa

gestion concertée et (iii) l'absence d'une autorité sanitaire compétente qui fait peser le risque d'un nouvel embargo européen.

Le MAEP¹⁹ fixe différentes priorités pour le développement de cette filière stratégique :

- Mise en place de l'Autorité Sanitaire Halieutique (ASH)
- Réduction de l'effort de pêche, pour tenir compte de la situation actuelle de surexploitation ; cela permettra de dépenser moins pour pêcher sans diminuer les prises, donc d'améliorer la rentabilité, et d'améliorer le calibre des prises
- Etablissement d'accords avec les pêcheurs traditionnels pour qu'ils respectent la ressource, notamment dans la baie d'Ambaro
- Amélioration de l'environnement technico-économique de la filière, aménagements portuaires, formation, infrastructures, ...

La filière doit engager un effort de promotion important sur les marchés export, en valorisant l'image « Madagascar Naturellement » : produit naturel, responsabilité environnementale et sociale, gestion durable de la ressource, en synergie avec la promotion du tourisme.

L'aquaculture de crevette offre un potentiel de croissance important, qu'il conviendra de protéger contre le risque épidémiologique : il existe un laboratoire d'épidémiologie-surveillance, mais il conviendrait de le compléter par un réseau de surveillance.

2.2.3 Le girofle

Le girofle est une autre source de devise importante de Madagascar. Il contribue pour 5 à 10 % dans le total des exportations agricoles selon les années depuis le début de la décennie, avec même un pic à plus de 20 % en 2001. Ce pic (120 milliards d'Ariary) correspond effectivement à des volumes élevés, mais aussi et surtout à un prix mondial intéressant qui a nettement baissé ensuite. Le prix CAF de la tonne importée sur le marché européen est en effet passé de près de 5.000 € début 2002 à 2.200 € dès 2003. Madagascar est leader sur le marché mondial du girofle, quasiment à égalité avec le Brésil et juste devant l'Indonésie.

Tableau n°10 : exportations de girofle 2000-2004

	2000	2001	2002	2003	2004
Exportations de girofle, en tonnes	14.870	17.700	7.185	15.880	12.590
Exportations de girofle, en milliards d'Ariary	62	120	32	36	53

Source : données statistiques de COMTRADE et INSTAT

La production de girofle est une culture de cueillette pratiquée par une multitude de petits planteurs. Elle couvre environ 800 000 ha concentrés dans la province de Tamatave. Madagascar est un des principaux producteurs de clous de girofle au monde avec l'Indonésie, Zanzibar, le Brésil et les Comores.

La destination du girofle malgache est avant tout asiatique, et de plus en plus concentrée sur un seul pays, Singapour. En 2002, 61 % du girofle malgache partait sur Singapour, et cette part est passée à 80 % en 2004. Seule une petite part des exportations va sur le marché européen, ce qui en fait un cas particulier.

Le marché du girofle est un marché porteur, et pour lequel la demande est croissante, notamment en tant que consommation « ethnique ». Les opérateurs ont l'atout d'être bien

¹⁹ Document de travail du MAEP, avril 2006 : Agriculture, élevage, pêche et agro-industrie à Madagascar, Plan d'action à moyen terme. 56 pages.

implantés sur la scène internationale, même si la concurrence est vive, notamment de la part de l'Indonésie et du Brésil.

Ici encore, la qualité servira d'arbitre de la scène internationale. La qualité malgache, anciennement reconnue, est en passe d'être remise en cause pour des raisons de taux d'humidité trop élevé. La concentration des zones de production, qui facilite la collecte et l'encadrement technique, et qui facilite de ce fait la mise en place de la traçabilité, est un atout pour tenter de remédier à cet état de fait dommageable. .

L'inexistence d'organisation de la filière, ainsi que la forte volatilité des cours, qui crée une forte incertitude sur les revenus attendus de l'activité, constituent à l'opposé des contraintes qui ne seront pas faciles à lever à court terme.

2.2.4 Le litchi

La filière bénéficie d'un appui technique et financier important de l'Union européenne et de la France, qui a permis de créer en 2001 le CTHT (Centre Technique Horticole de Tamatave), association interprofessionnelle. Ses activités concernent notamment (i) le renouvellement des plants, (ii) le développement et la diffusion de bonnes pratiques agricoles, (iii) la réalisation d'un contrôle qualité, ainsi que (iv) l'examen qualitatif des fruits malgaches et des opérations de déchargement lors de leur arrivée dans les ports européens.

Le litchi contribue aux exportations agricoles malgaches à hauteur de 5 %. Les quantités exportées sont en progression constante depuis 2001.

Tableau n°11 : exportations de litchi 2000-2004

	2000	2001	2002	2003	2004
Exportations de litchi, en tonnes	12.280	9.500	12.500	13.470	18.840
Exportations de litchi, en milliards d'Ariary	16	9	15	13	34

Source : données statistiques de COMTRADE et INSTAT

La destination du litchi malgache est européenne, est même française à 93 %, ainsi que hollandaise (3 %) et allemande (2 %). Les exportations se font quasi exclusivement par bateau, les quantités envoyées par avion étant inférieures à 1 %.

Les exportations malgaches de litchi connaissent actuellement une crise due aux arrivages massifs de litchi de piètre qualité qui ont entraîné les prix à la baisse. Un article récent de Fruitrop²⁰ constate qu'il y a inadéquation entre volumes expédiés et capacité d'absorption du marché européen : « la succession des arrivages en Europe courant décembre 2005, totalisant plus de 16.000 tonnes de fruit, ont eu rapidement raison des capacités d'absorption du marché. Comme les années précédentes, l'annonce des tonnages a eu un effet négatif sur la fixation des prix de vente dès l'arrivée du premier navire ». L'évolution des exportations de litchi ces dernières années a sans nul doute privilégié les quantités plutôt que la qualité.

L'absence de calibrage, le tri insuffisant (fruits avortés, doubles, longueur inégale du pédoncule, blessures mécaniques), les effets irréguliers du traitement au soufre, sont autant de défauts chaque année répétés, du fait de la pression s'exerçant sur la campagne, qui s'apparente davantage à un derby plutôt qu'à une opération agro économique maîtrisée. La nécessaire rapidité des chargements de navire, pour réduire les coûts et parvenir en temps

²⁰ Bilan de campagne litchi 2005/2006. Fruitrop n°135, juin 2006, pp.8-12

opportun à destination, dessert de toute évidence la recherche de qualité du fruit. Un ralentissement de ces étapes permettrait une meilleure qualité des fruits, une organisation plus sereine des opérations post récolte et, par voie de conséquence, une réduction naturelle des quantités expédiées qui aurait vraisemblablement pour effet un ralentissement de la pression commerciale sur les marchés européens.

On constate une dichotomie croissante du marché, avec un prix plus élevé pour les fruits de qualité et un prix plus bas pour ceux de moins bonne qualité. Dans ce contexte, certains opérateurs tentent de se spécialiser sur la qualité en cherchant à se mettre, de manière volontaire et non (encore) contrainte, aux normes Eurep Gap : « Je cherche à me positionner sur la qualité, car c'est un bon moyen pour se distinguer de la concurrence et pour prendre des parts de marché. C'est encore un pari sur l'avenir, car on n'est pas sûr de récupérer le surcoût avec l'amélioration du prix. Mais si la grande distribution durcit ses exigences, ce sera le jackpot pour moi ! ». Déjà, certains partenaires exigent la norme Eurep Gap, comme divers importateurs allemands.

2.2.5 Autres exportations agricoles

La structure des exportations agricoles de Madagascar se caractérise par la concentration sur quelques produits (vanille, crevette en premier lieu, mais aussi girofle, thon, litchi) et par le fait qu'une multitude d'autres produits sont exportés en très petite quantité. On dénombre ainsi quelques exportations de coton, de café, de cacao, de sucre, d'épices telles que le poivre, d'huiles essentielles, mais aussi de fruits et légumes (haricot vert, pomme de terre, pois, cornichon, carotte, oignon, melon, champignons (girolle), ou encore de condiments (achards, pâte de piment, ...). La plus grosse partie de ces exportations se fait avec une très faible valeur ajoutée (en frais ou juste une première transformation), mais il y a aussi quelques exportations sous forme de conserves de fruits et légumes, que ce soit en direct ou en partenariat avec des entreprises européennes telles que Daucy, Amora, Maille ou Bonduelle.

Tableau n°12 : exportations de divers produits agricoles, en milliards d'Ariary

PRODUITS	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
coton	1,9	46,9	11,9	12,7	11,3	21,5	28,6
café	76,0	11,0	4,2	5,3	5,6	8,5	12,8
huiles essentielles	6,2	9,3	12,8	11,4	8,2	13,5	15,2
sucre	11,5	8,9	8,4	1,2	4,4	16,1	3,9
cacao	3,2	4,6	7,1	11,2	9,5	11,9	8,4
peaux et cuirs	1,4	4,3	8,0	4,6	5,4	9,2	7,2
langoustes	3,0	3,4	3,2	5,3	4,0	8,2	6,8
fibres végétales	3,6	2,6	4,2	4,7	2,2	4,6	7,7
poivre	2,4	2,0	2,4	2,7	2,3	3,6	3,7

Source : INSTAT

D'une manière générale, la destination de ces exportations est en grande partie l'Europe, car c'est là qu'il y a le plus de demande pour ces produits. Les exportations vers la Région (COI) sont faibles ; le marché de la Réunion est peu accessible pour des raisons sanitaires. Le marché de l'Afrique du Sud est accessible, mais il y a peu de demande pour des produits tels que les conserves de légumes.

Exportés en petites quantités, voire très petites quantités, de nombreux produits ne peuvent bénéficier d'économie d'échelle et cherchent avant tout à se positionner sur des segments de niches. Certains produits ont été assez largement exportés par le passé, mais ne le sont

quasiment plus aujourd'hui. C'est notamment le cas du café, qui était en 1995 la première exportation agricole, et qui ne représente maintenant plus que 1 à 2 %. Les exportations de coton sont également très fluctuantes.

Les quelques exportations traditionnelles sont très sensibles à la volatilité des cours mondiaux, au risque de change, à des aléas climatiques, c'est-à-dire à un ensemble de variables sur lesquelles Madagascar n'a que très peu de prise. Il est donc capital pour le pays de pouvoir diversifier la gamme de produits agricoles exportés, et ce dans un double objectif : tout d'abord, afin de limiter la dépendance économique vis-à-vis des 2 ou 3 produits qui représentent actuellement la majorité des exportations agricoles ; et d'autre part pour étoffer la valeur totale des exportations agricoles en réussissant à placer de nouveaux produits sur les marchés de destination.

La question cruciale est d'identifier les quelques produits dont les exportations pourraient se développer substantiellement dans les années à venir. Pour ces produits, il faut ensuite analyser le type de marché le plus à même de les accepter et les caractéristiques recherchées (tout venant ou marchés de niche, bio ou équitable, ou les deux, recherche de label, ...). Le programme BAMEX, sur financement de l'USAID, s'est justement fixé comme objectif de promouvoir les exportations non traditionnelles. Ce programme a identifié plusieurs filières agricoles et agro-industrielles présentant de véritables perspectives de développement à l'exportation. Ce sont essentiellement les fruits et légumes, les épices, les huiles essentielles, mais aussi les oléagineux, les céréales, les noix de cajou, les boissons et les fibres.

2.3 Les contraintes ressenties par les exportateurs

Les exportations agricoles et agroalimentaires, axe prioritaire de la stratégie de développement de Madagascar, disposent d'atouts et de contraintes pour faire face à la concurrence et se développer. L'objet de ce paragraphe est dresser un bref inventaire des contraintes qui pèsent sur les exportations, dans le but d'envisager par la suite des actions pour y remédier.

Des entretiens directs avec un certain nombre d'opérateurs privés ont permis de recueillir leur ressenti, complété par la revue de divers documents sur le sujet. Il ressort que bon nombre de contraintes à l'exportation sont avant tout d'ordre interne et qu'elles se traduisent par un blocage de l'offre : pour exporter, il faut d'abord produire, et de nombreuses contraintes portent sur les conditions de production. D'autres contraintes à l'exportation sont de nature externe, c'est-à-dire qu'elles portent plus spécifiquement sur les conditions d'accès au marché international, de concurrence, et sur la relation avec les partenaires commerciaux des marchés de destination.

Contraintes internes

Les contraintes internes pèsent en premier lieu sur les conditions de production, de collecte et transformation au niveau local. Elles sont de diverses natures : elles peuvent être notamment d'ordre technique, organisationnel ou institutionnel. On évoquera tour à tour les divers freins à la production primaire et agro industrielle, le faible niveau d'organisation et de coordination entre acteurs, et la défiance des opérateurs vis-à-vis de l'Administration.

Divers freins à la production

Une première série de contraintes constitue un obstacle au développement de la production agricole primaire et de l'agro industrie :

- La difficulté d'accès aux facteurs de production, et en premier lieu la terre, est la première de ces contraintes. Les problèmes fonciers sont importants et les incertitudes sur les conditions de propriété sont un frein notoire à la prise d'initiative tant de la part des producteurs que des investisseurs ; c'est aussi un frein pour l'obtention de crédits. Une importante réforme foncière est toutefois en cours, dont les premiers effets positifs dans les prochaines années ;
- L'eau est un autre facteur de production limitant : beaucoup de spéculation agricoles ont d'importants besoins en eau, et l'insuffisance des aménagements hydro agricoles pénalise la production. Dans ce domaine également, des projets d'investissements hydro agricoles sont en cours ;
- Le faible développement des infrastructures routières limite également l'offre agricole. Certaines régions comme la côte est sont difficiles d'accès, particulièrement en saison des pluies, et diverses productions pourrissent sur pied faute de pouvoir être collectées, provoquant des ruptures d'approvisionnement ; cela pénalise la crédibilité des différents opérateurs de la chaîne, tant producteurs que collecteurs et acheteurs, et diminue la confiance que chacun porte aux autres. Au-delà de l'impossibilité matérielle d'enlever la production, la principale conséquence du mauvais état général des routes est le renchérissement des coûts de transports, qui diminue la compétitivité des filières agricoles ;
- Autre limitation due à la faiblesse des infrastructures nationales, le petite taille et le sous équipement des ports destinés à placer les exportations sur le marché international. Selon un rapport du projet PIC (Pôles Intégrés de Croissance, projet de développement des investissements sur financement Banque Mondiale) datant de décembre 2004, le port de Toamasina (principal port à pouvoir accueillir des conteneurs, il assure 70 % du trafic international) était au moment du rapport congestionné et mal géré.
- Au niveau de l'agro industrie, d'autres facteurs limitants sont la difficulté d'approvisionnement et le coût des équipements et des produits intermédiaires, ce qui contribue également à diminuer la compétitivité des produits malgaches à l'international. Cela est dû notamment à une politique fiscale peu incitative sur les produits intermédiaires, mais aussi à la petite taille des unités de production qui ne permettent pas d'économies d'échelle : à titre d'exemple, les bocaux en verre vides arrivent à Madagascar par avion en petites quantités, et à un coût unitaire élevé. Cette cherté des biens d'équipement se traduit par la difficulté à remplacer le matériel ancien, et donc par le maintien d'infrastructures peu performantes sur le plan technique.
- La fourniture d'électricité est également un gros problème : elle est bien souvent plus chère que dans les pays concurrents, et les coupures constituent des préjudices considérables, en matière de temps de travail perdu et de qualité de la production.
- Dernier problème mentionné dans cette rubrique porte sur l'importance des besoins de formation et d'appui technique pour accompagner les agriculteurs dans leur activité de production. Le programme CSA est une première réponse qu'il conviendra de renforcer.

Un faible niveau d'organisation et de coordination

D'autres contraintes, fréquemment évoquées lors des entretiens avec les opérateurs, concernent le faible niveau d'organisation et de coordination entre acteurs. Ces problèmes, qui pénalisent l'efficacité de l'ensemble du secteur, se situent à tous les niveaux :

- Entre producteurs. Les producteurs éprouvent des difficultés à s'organiser collectivement en vue de projets économiques. Les efforts d'organisation du monde paysan sont relativement récents à Madagascar comparativement à d'autres pays africains, et les fruits de tels efforts ne peuvent s'apprécier que dans la durée. Il en est ainsi des différentes organisations faitières, FIFATA, KOLOHARENA, CPM ou encore le réseau SOA, qui n'ont que quelques années d'existence. De plus, chaque faitière est soutenue par un organisme étranger²¹ et reste assez proche de celui-ci ; cela n'a pas favorisé jusqu'à présent la coordination de leurs actions respectives. A noter toutefois des efforts récents pour réduire ce cloisonnement. La Chambre d'Agriculture, créée en 2002, devrait contribuer à cette coordination mais est encore trop récente pour jouer ce rôle.

A cette difficulté générale d'organisation s'ajoute des comportements personnels souvent individualistes. Certains dirigeants d'organisations naissantes ont parfois tendance à garder pour eux les informations plutôt que les diffuser à leurs membres s'ils peuvent y trouver un intérêt personnel²².

En conséquence, le niveau technique d'ensemble reste faible, les stratégies demeurent individualistes (et notamment pas de mutualisation de la gestion du risque), et les producteurs sont dans leur large majorité peu sensibilisés aux enjeux liés à la qualité des produits.

- Entre producteurs et exportateurs. Les relations entre producteurs et exportateurs sont généralement peu structurées, et la confiance y est bien souvent absente. On assiste depuis quelques années au développement d'une intégration verticale des filières, se traduisant par l'établissement de contrats avec les producteurs définissant les quantités, la qualité, le prix et les délais de livraisons. Certains exportateurs se plaignent toutefois de la faible « culture de contrat » des producteurs, et de la difficulté à leur faire respecter les termes du cahier des charges du contrat.
- Entre exportateurs. Le déficit de coordination, pouvant aller jusqu'à une concurrence directe, peut également prévaloir entre exportateurs. Les stratégies de court terme l'emportent bien souvent sur une vision à plus long terme. Ils sont généralement trop nombreux par rapport à ce qui serait raisonnable, et ne laissent bien souvent qu'une part trop faible de la valeur ajoutée aux paysans, et ceci d'autant plus que ceux-ci négocient avec eux en ordre dispersé. On voit peu de ces opérateurs s'aventurer dans des projets de transformation.

Ce constat est confirmé par divers opérateurs eux-mêmes. Une grande rivalité prévaut fréquemment entre eux et tout est fait pour dissuader de nouveaux opérateurs qui tenteraient de se positionner sur le même marché : « Il est dur pour un nouvel opérateur de se positionner sur les marchés d'exportation : les concurrents malgaches font tout

²¹ Ainsi, FIFATA est soutenu par l'association FERT, KOLOHARENA est soutenu par l'USAID, la CPM a des liens étroits avec la Confédération paysanne française, et le Réseau SOA est soutenu par l'AFDI.

²² Lors d'un entretien, un exemple a été cité pour illustrer ce propos : le cas de la mise à disposition de 40 pompes à eau destinée à être réparties géographiquement ; l'information est restée au niveau des membres du bureau dont les villages en ont récupéré 6, alors que d'autres villages n'en ont aucune !

pour le décourager en lui créant le maximum d'obstacles. Il faut tenir bon les deux premières années pour que le harcèlement se relâche ». Ces obstacles peuvent aller jusqu'à des pressions sur des gouverneurs de région pour qu'ils ne donnent pas les autorisations nécessaires.

Le niveau de coordination ou de non coordination est variable selon les filières. La concurrence est généralement plus exacerbée dans les filières qui présentent le plus d'enjeux économiques, comme la vanille. A l'inverse, on peut souligner l'effort de coordination des exportateurs de café au sein du CNCC (Comité National de Commercialisation du Café de Madagascar), mais dans une filière qui, il est vrai, ne présente que peu d'enjeux, car de petite taille.

La difficile dialogue public-privé

La relation du secteur privé avec les instances du Gouvernement est ambiguë. Les principaux opérateurs privés ont généralement des relations de proximité avec le pouvoir politique, car ils savent qu'aucun projet ambitieux ne peut être entrepris sans l'aval de ce dernier, que ce soit un appui direct ou pour le moins un « avis de non objection ». Aucune grande fortune n'a pu se faire sans cet aval direct ou indirect. Et pourtant, malgré cet état de fait incontournable, la défiance du secteur privé vis-à-vis de l'Administration est forte et assez généralisée. Sans prétendre à l'exhaustivité, on tentera ici de dresser les principaux griefs du secteur privé à l'encontre des pouvoirs publics :

- La difficulté à avoir des interlocuteurs stables. De nombreux opérateurs regrettent en premier lieu de ne pas savoir à qui s'adresser au sein de l'Administration pour aborder tel ou tel problème. Cela est dû d'une part au manque de visibilité de l'organigramme et de la répartition des tâches dans les différents Ministères. Il est difficile de savoir exactement qui à en charge quel dossier. A cela s'ajoute le changement fréquent des principaux responsables de chaque Ministère : quand le Ministre change, cela entraîne généralement le départ du Secrétaire Général, de tous les Directeurs et de nombre de chefs de service ! C'est toute la structure dirigeante qui est décapitée par le changement de Ministres. Les changements de Ministres sont pourtant fréquents : le Ministre du MICDSP a changé fréquemment au cours des 5 dernières années ! Cet état de fait est aggravé par la faible mémoire institutionnelle des administrations : les responsables s'en vont bien souvent avec beaucoup de connaissances dont il existe peu de traces écrites. Le successeur repart de zéro, et les discussions des opérateurs privés avec les équipes gouvernementales sont alors à reprendre à la base, avec perte de temps et d'énergie.
- Le déficit de dialogue. « On n'est pas assez écoutés, des efforts devraient être faits par l'administration pour prendre en compte nos arguments ; mais ils n'en tiennent pas compte. Le secteur agro industriel est assez petit à Madagascar, si bien qu'on n'a pas un gros poids politique et le gouvernement peut décider de ne pas nous écouter sans que ça lui pose de problème ». Le déficit de dialogue est entretenu par le fait que les dossiers les plus importants pour l'agriculture et l'agro industrie sont gérés par le Ministère des Finances (fiscalité, droits de douane des produits agricoles, des intrants, des biens d'équipement, ...), et que ce Ministère ne prend pas en compte le besoins et attentes du secteur agricole. Du fait de ce déficit de dialogue, certains opérateurs se plaignent de ne pas recevoir les appuis qui leurs sont destinés alors même que les fonds existent.

Un exemple fréquemment cité de mesures gouvernementales prises sans concertation avec le privé porte sur la suppression des droits de douane sur environ 300 produits décidée unilatéralement en septembre 2003. L'effet a été désastreux sur le secteur productif malgache car cette suppression a porté sur certains biens de consommation

finale alors que les biens intermédiaires restaient taxés ; cela a créé les conditions d'une concurrence déloyale. Les droits de douane ont fini par être remis en septembre 2005.

Un autre exemple est celui de la gestion de la crise du marché du riz en 2004, analysé dans le rapport de mission de Magnay et Jenn-treyer (2005) pour le Programme Alimentaire Mondial. Cette crise est le fruit de la conjonction d'au moins trois facteurs (passage sur l'île de deux cyclones au début 2004, dépréciation de la monnaie nationale et hausse importante du prix du riz sur le marché international). Elle appelait une réaction concertée du gouvernement, des bailleurs et des opérateurs privés. Le gouvernement est certes intervenu, mais les quantités importées par ses soins se sont révélées insuffisantes. Le rapport souligne que les importateurs privés ne sont pas intervenus pour répondre à la demande nationale à cause de la forte incertitude dans laquelle ils se trouvaient, notamment l'incertitude sur la nature de la réaction gouvernementale.

- Le flou concernant le cadre réglementaire et son application. Les opérateurs privés soulignent le déficit d'harmonisation de la législation intérieure à de nombreux niveaux (législation sanitaire, droits des finances et ristournes, droit des affaires, licences). Il arrive en effet que certains décrets et réglementations soient contradictoires entre eux. Les opérateurs reprochent en outre au gouvernement une application de ce cadre réglementaire dite « à géométrie variable », c'est-à-dire que les mesures ne sont pas appliquées systématiquement de la même manière à tout le monde ; cela laisse la place à des passe-droits et des situations de concurrence déloyale entre acteurs nationaux²³. Du fait du flou relatif à l'environnement juridique et fiscal, les entreprises n'ont pas de sécurité et sont à la merci de l'application tatillonne de vieux textes de loi totalement obsolètes, mais qui n'ont pas été abrogés. De nombreux textes datent en effet des années 70 ; des modifications ou de nouveaux textes sont parfois apparus, mais sans annuler les anciens ; cela est une source évidente de confusion, laissant place à des interprétations variables selon l'interlocuteur²⁴. La question de la perception des taxes par diverses instances crée une confusion dommageable à l'activité (conséquences de la décentralisation et du financement des activités transférées aux instances régionales et locales) ; des instances locales qui perçoivent des taxes ad valorem alors qu'elles ont été supprimées au niveau national au profit de taxes pondérales.
- Le déficit de lisibilité des mesures gouvernementales. Il est important pour les opérateurs de connaître suffisamment à l'avance les règles du jeu économiques. Ces règles doivent être stables, et ne pas changer trop souvent ou au dernier moment : « Nous ne sommes pas contre une modification des règles du jeu, mais à condition que cette modification soit annoncée suffisamment à l'avance, et que nous ayons le temps de nous y préparer. Et après, on s'y tient. Le changement de règles au dernier moment pose problème, car personne n'est en mesure de les respecter quand elles entrent en vigueur, et du coup, il y a nécessairement des dérogations au cas par cas, avec l'introduction d'arbitraire dans ces choix ». Un exemple de manque de lisibilité porte sur les dates de campagnes : ainsi, les dates de récolte de la vanille, prévues pour fin juillet, ont été avancées à la mi-juin ; cela pénalise les planteurs comme les exportateurs qui n'ont pas le temps d'anticiper

²³ A titre d'exemple, une réglementation stipule qu'une autorisation de la Direction Nationale de la Qualité (DNQ) du MICDSP est nécessaire pour obtenir l'agrément pour les stations de soufrage pour le litchi, mais certains intervenants passent outre sans conséquence.

²⁴ Deux exemples ont été cités lors d'un entretien. Le premier concerne la réglementation sur les changes, avec l'obligation de rapatrier les devises au bout de trois mois, et qui date de la 2^{ème} république. Cette réglementation n'a pas été abrogée, et donc peut être ressortie à tout moment. Le deuxième exemple porte sur les textes réglementaires relatifs à la collecte ; ils sont archaïques, avec des procédures complexes qui font la part belle aux collectivités locales : « on est à la merci de roitelets de villages »

(containers non prêts, problèmes de dates de livraison avec les partenaires commerciaux, ...).

Pour faire face à cette défiance et améliorer le dialogue entre pouvoirs publics et secteur privé, diverses initiatives ont été prises relatives à la création de plateformes public-privé de concertation pour les principales filières agricoles. Plusieurs d'entre elles sont d'ores et déjà en fonctionnement : plateforme riz, plateforme coton-textile et plateforme litchi. D'autres sont en cours de constitution, comme la plateforme vanille, qui devrait voir le jour après l'atelier national de septembre 2006. Les premiers bilans de fonctionnement de ces structures de concertation sont assez mitigés mais ils montrent malgré tout qu'il s'agit d'une voie progressive vers le nécessaire renforcement des partenariats publics-privés.

Les contraintes externes

En plus des différentes contraintes de nature interne évoquées précédemment, d'autres contraintes à l'exportation portent plus spécifiquement sur les conditions d'accès au marché international, sur les exigences des marchés de destination, et sur les conditions de paiement.

L'isolement géographique de Madagascar

Madagascar est une île, et ses exportations doivent subir un nombre important de manipulations qui renchérissent d'autant les coûts. Tout accès à un marché extérieur est ainsi plus coûteux que dans le cas de pays ayant de nombreux voisins et pour lesquels des transports terrestres suffisent pour acheminer les exportations.

A cet isolement naturel s'ajoutent d'autres facteurs qui contribuent à renchérir les coûts de mise en marché des produits malgaches. Le fret aérien est très cher, du fait du faible nombre de vols internationaux, du peu de tourisme qui pourrait accroître la fréquence des vols, et du monopole aérien détenu par la compagnie Air France. Le fret maritime est également très cher : les infrastructures portuaires sont sous dimensionnées et les services portuaires sont peu développés et chers. Compte tenu de la faiblesse de l'activité de transport maritime et du manque de concurrence, les coûts unitaires sont rédhibitoires : le transport d'un container de Magenga à Tamatave est de 1.200 €, aussi coûteux que pour l'Europe, alors qu'il n'est que de 700 \$ pour la Chine. Cet enclavement est un frein au développement des échanges régionaux, le transport vers l'Afrique du Sud étant au moins aussi coûteux que vers l'Europe, et beaucoup plus que vers l'Asie.

Outre le problème du coût, une autre contrainte liée au fret maritime est sa fiabilité : des containers réservés longtemps à l'avance sur des bateaux sont parfois laissés à quai car le bateau en question s'est dérouté au dernier moment, préférant aller prendre des cargaisons d'une plus grande valeur commerciale. Cela est d'autant plus dommageable que cela décrédibilise l'exportateur malgache vis-à-vis de son partenaire commercial alors qu'il n'y est pour rien. Un opérateur a ainsi évoqué lors d'un entretien une expérience récente douloureuse qui illustre ce propos : il avait un engagement de livraison urgent de cacao auprès de son partenaire français, et avait pour ce faire obtenu des garanties d'un cargo pour venir charger ses containers ; mais le bateau s'est dérouté au dernier moment, privilégiant une cargaison de crevettes qui ne pouvait attendre, et le cacao est resté à quai. Le partenaire était furieux, et il lui a fallu prouver sa bonne foi en présentant une attestation de la compagnie maritime reconnaissant ne pas avoir honoré son engagement.

Les exigences des marchés de destination

L'accès aux marchés devient de plus en plus lié au respect de normes édictées par les marchés de destination. Ainsi, les produits carnés ne sont plus autorisés à entrer sur le marché européen depuis 1997, suite à une mission de l'Office Agricole et Vétérinaire (OAV) européen qui a diagnostiqué des conditions d'hygiène insuffisantes au niveau de l'abattage et du conditionnement de la viande. Un embargo du même type avait frappé la filière halieutique, mais la fourniture de garanties ultérieures a permis depuis la réouverture du marché européen aux crevettes malgaches.

Les exigences ne sont pas aussi contraignantes pour les autres produits, même si on constate effectivement un durcissement des conditions d'entrée sur l'ensemble des marchés en général, sur le marché européen en particulier. Ce durcissement porte notamment sur les aspects suivants :

- diminution des Limites Maximales de Résidus (LMR) tolérées pour de nombreux pesticides. Des LMR sont ainsi spécifiées pour chaque produit ;
- introduction de nouvelles exigences concernant la présence d'ochratoxines dans un certain nombre de produits, et notamment dans le cacao et café ; pour l'instant la norme est mise sur le café torréfié (5 ppb) et sur le café soluble (10 ppb), mais une norme est également envisagée sur le café vert ;
- introduction de nouvelles exigences concernant la présence d'allergènes
- demande croissante de traçabilité pour de nombreux produits, de manière à être en mesure d'identifier l'origine de ces produits ; cette demande de traçabilité est demandée par la quasi totalité des importateurs ; la demande de traçabilité remonte au niveau du collecteur (identification des lots apportés par chaque collecteur), est c'est actuellement considéré comme suffisant²⁵ ;
- demande d'information croissante sur les contenants dans le cas des boîtes de conserves : homologation des boîtes de conserves, avec des informations sur le vernis utilisé, le taux d'étain dans le fer, ...
- étiquetage : taille des caractères, position de la photo sur l'étiquette, origine indiquée, informations sur l'exportateur, code barre, ...

Le cas des ochratoxines pour le café

Le Comité National de Commercialisation du Café de Madagascar (CNCC) est un groupement d'exportateurs de café. L'Union européenne (UE) est le principal marché de destination, elle absorbe près de 90% des exportations malgaches. Le CNCC suit donc de près l'évolution des exigences européennes en matière sanitaire.

La teneur en ochratoxine A (OTA) est devenue un problème depuis que l'UE a mis une norme sur plusieurs produits agricoles dont le café. Pour l'instant la norme est mise sur le café torréfié (5 ppb) et sur le café soluble (10 ppb), mais une norme est également envisagée sur le café vert. Cette norme est retardée pour l'instant car il y a un problème à régler au niveau de l'échantillonnage. Le dosage de l'OTA est maintenant parfaitement maîtrisé mais il est coûteux (100 euros) et demande une bonne technicité. A l'heure actuelle les cafés préparés par voie sèche (en particulier les robustas) sont les plus contaminés.

Le processus de contamination est encore mal connu mais les derniers travaux montrent que la contamination peut se produire dès le champ et qu'elle se poursuit ensuite au cours des différents traitements post récolte (séchage, stockage etc). Il s'agit de faire de la prévention car on ne sait pas décontaminer le café vert pour l'instant. C'est la raison pour laquelle le CNCC diffuse auprès de ses

²⁵ La traçabilité du litchi se limite actuellement à la station de soufrage mais ne va pas au delà ; la traçabilité de la vanille est un véritable casse-tête : un lot de 10 tonnes est généralement obtenu à partir d'une multitude de collecteurs. Rien qu'au niveau du triage, la traçabilité est difficile. Une traçabilité géographique pourrait être envisagée (identifier la localisation d'origine du lot), mais cela exige beaucoup d'espace au niveau de la manutention.

membres un manuel de bonnes pratiques destinées à éviter autant que faire se peut l'apparition des ochratoxines. Aucune analyse n'est cependant faite sur place.

Ces exigences supplémentaires constituent à l'évidence un alourdissement des contraintes à l'exportation, mais elles ne sont pas, au dire de la majorité des opérateurs, un problème majeur dans leur activité (surtout si l'on considère que tous les concurrents sont logés à la même enseigne !). Ce problème est en effet le plus souvent géré en étroite coordination avec l'importateur européen. C'est ce dernier qui exerce une veille technologique sur l'évolution des exigences, et qui en informe l'exportateur malgache. C'est également lui qui précise souvent à l'exportateur le code de bonnes pratiques qui doit être appliqué pour respecter les normes, et qui peut également se charger des analyses réglementaires²⁶.

Les plus gros exportateurs déclarent ne pas avoir de problèmes d'information sur les normes exigées, grâce notamment :

- aux informations fournies par le PIP COLEACP, auquel ces exportateurs sont adhérents
- à un agent de l'exportateur qui suit ces questions sur les marchés de destination
- aux partenaires commerciaux qui alertent quand il y a des changements

La situation est toutefois différente pour un nouvel opérateur qui souhaite commencer à exporter et qui, n'ayant pas encore de partenaire commercial de confiance, aurait beaucoup plus de mal à trouver l'information sur les exigences du marché de destination. Il devrait de ce fait trouver seul les réponses aux questions suivantes :

- mes produits sont-ils aux normes ?
- le seront-ils encore dans un ou deux ans ?
- quelles vont être les prochaines modifications et à quelle échéance ?
- un numéro d'agrément est-il exigé pour mon produit comme c'est le cas pour la crevette ? Comment l'obtenir ?
- quel risque ai-je de me faire refuser un envoi une fois arrivé sur le marché de destination ?

Les problèmes de paiement

Les conditions de paiement des cargaisons et les risques d'impayés constituent un autre frein aux exportations. La confiance dans les relations de partenariat commercial est à cet égard déterminante, et la plupart des exportateurs malgaches travaillent essentiellement avec quelques partenaires qu'ils connaissent de longue date. Le risque d'impayés des importateurs est un frein très important à la diversification des partenariats et la prospection de nouveaux débouchés. Un exportateur a cité l'exemple récent d'une possibilité de contrat pour une vente de plusieurs containers de raphia (à 20.000 € le container) sur la Chine ; l'exportateur a finalement refusé le contrat par manque de garanties : « entreprendre des poursuites judiciaires coûte très cher, et ne se justifie pas pour de telles sommes ».

Ces problèmes de garantie de paiement ont aussi une influence sur la géographie des exportations. Les opérateurs préfèrent intervenir sur les marchés jugés les plus sûrs. Ceci explique en partie la forte spécialisation des exportations agricoles malgaches vers le marché européen, considéré comme le plus sûr parce qu'il offre le plus de garanties vis-à-vis des impayés (confiance dans la justice européenne, droit des affaires proche de celui de

²⁶ Par exemple, dans le cas du cacao, c'est le chocolatier français qui se charge de faire les analyses sur les ochratoxines à l'arrivée (aucun laboratoire malgache n'est capable d'en mesurer la teneur), qui prévient des éventuelles modifications dans les exigences du marché européen ; c'est avec lui que se discute le processus de production pour se conformer aux normes.

Madagascar) : « on a plus confiance dans nos relations commerciales avec la Réunion qu'avec Maurice ». Dans le même ordre d'idée, le marché sud-africain est jugé beaucoup moins sûr, et divers opérateurs hésitent à s'y engager : « nous privilégions le marché européen, car il y a une plus grande sécurité de paiement avec les partenaires européens qu'avec les sud-africains et les mauriciens.

3. Quelle stratégie pour Madagascar face à l'ouverture commerciale ?

Après avoir brossé les grandes lignes des accords commerciaux existants et à venir (première partie) et des échanges agricoles malgaches (partie 2), le propos de cette 3^{ème} partie est de préciser les enjeux de ce contexte international pour Madagascar et d'identifier les points de vigilance auxquels le pays devra être attentif pour tirer parti au mieux des opportunités ainsi offertes et pour atténuer les principaux effets négatifs attendus.

Les accords commerciaux en cours de négociation vont d'un côté favoriser la stratégie nationale de promotion des exportations, en donnant de meilleures conditions à celles-ci pour conquérir de nouveaux marchés rendus plus accessibles, mais ils vont aussi d'un autre côté renforcer la concurrence des importations vis-à-vis de la production locale. Ces accords vont donc créer tout à la fois des opportunités et des risques pour Madagascar dont il convient de prendre la mesure, pour identifier les actions d'accompagnement prioritaires.

Les grands dossiers des négociations commerciales internationales sont : (i) l'accès des exportations malgaches aux marchés extérieurs, (ii) l'exacerbation de la concurrence des importations sur le marché local, et (iii) les conséquences pour la politique agricole malgache.

3.1 L'accès aux marchés extérieurs

La problématique de l'accès des exportations malgaches aux marchés extérieurs dépend des marchés considérés, les conditions d'accès étant très différentes selon les pays. D'une manière générale, on peut distinguer les marchés des pays développés, qui ont dans leur grande majorité fortement baissé leurs protections tarifaires pour les PMA, dont Madagascar fait partie, et les marchés des pays émergents et en développement qui gardent parfois des droits de douane importants. La question de l'accès aux marchés se pose donc différemment selon le type de pays, raison pour laquelle l'analyse des opportunités pour Madagascar sera traitée selon les marchés de destination. Un point spécifique relevant de l'accès au marché sera également abordé dans cette partie, celui de l'érosion des préférences commerciales dont Madagascar bénéficiait par rapport à ses principaux concurrents sur les marchés internationaux, et du choix des mesures pour y faire face au mieux.

3.1.1 Accès aux marchés des pays développés

Ce n'est (bientôt) plus un problème tarifaire

Les conditions d'accès des exportations malgaches aux marchés des pays développés ont été profondément modifiées par les décisions unilatérales récentes prises par certains de

ces pays. L'initiative TSA prise par l'Union européenne est venue parachever ce nouveau contexte économique en offrant aux PMA, et donc à Madagascar, l'accès au marché européen sans aucun droit de douane et sans restriction de quantité. Dans le même sens et bien que l'ouverture ne soit pas aussi complète, l'initiative américaine de l'AGOA (African Growth and Opportunity Act) promulguée en 2000 offre également aux pays bénéficiaires d'Afrique subsaharienne, dont Madagascar, l'accès au marché nord-américain pour pratiquement tous les produits couverts par son schéma de préférences généralisées.

Les marchés de certains pays développés ne sont toutefois pas encore aussi ouverts. C'est notamment le cas de pays comme le Japon ou l'Australie, qui maintiennent jusqu'à présent des droits de douane parfois importants vis-à-vis des importations en provenance des PMA : à titre d'exemple, le Japon continue de taxer le riz et les produits de la pêche des PMA, donc de Madagascar. Des propositions d'ouverture complète des marchés de ces pays aux PMA ont été formulées lors des dernières négociations dans le cadre de l'OMC, mais elles ne deviendront effectives que si un accord y est effectivement signé, ce qui n'est pas le cas actuellement. Madagascar devra donc rester vigilant sur ce point jusqu'à obtenir gain de cause.

Des efforts à faire en matière de compétitivité

Dans ce contexte de facilitation de l'accès aux marchés développés, la question se pose de plus en plus en termes de compétitivité des exportations malgaches par rapport à ses principales rivales. L'enjeu est bien de prendre les mesures nécessaires pour renforcer la compétitivité des exportations. Ce point est fondamental, mais il n'est pas propre aux échanges commerciaux ; il concerne les conditions internes de production, transformation et commercialisation de l'ensemble des produits agricoles.

Des études et analyses portent spécifiquement sur ces questions, et le propos n'est pas question ici d'en faire de longs développements. On se contentera de distinguer la compétitivité bord champ, qui prend en compte les pratiques de production jusqu'au bord de la parcelle, et la compétitivité du bord champ à la mise à CAF qui prend en compte les actions amenant les produits agricoles du bord de la parcelle jusqu'aux marchés de destination. On rappellera simplement que les bas coûts de la main d'œuvre tendent à conférer une compétitivité bord champ satisfaisante, et que celle-ci se dégrade ensuite du fait du mauvais état des routes, du sous-équipement des infrastructures et des coûts de transaction élevés.

Les actions qui visent à améliorer la compétitivité bord champ concernent directement les pratiques agricoles et les conditions techniques de production. Les actions qui visent à améliorer la compétitivité du bord champ à la mise à CAF portent sur l'amélioration des circuits de collecte et de commercialisation, et l'abaissement des coûts de transport internes et externes. Dans tous les cas, il est vital d'investir afin de développer les infrastructures et les services, dont les services financiers.

La pression croissante sur les normes

Parallèlement à la suppression des droits de douane, diverses barrières non tarifaires se sont développées, en particulier dans le domaine sanitaire. Cet aspect a été évoqué au chapitre 2 parmi les contraintes aux exportations. Après une réflexion sur les éventuels effets bénéfiques de telles évolutions pour l'agriculture malgache, la note passe en revue un certain nombre de mesures qu'il est souhaitable de prendre au niveau du pays pour que les marchés des pays développés restent accessibles à l'avenir.

Une chance pour l'avenir ?

L'accroissement des exigences sanitaires sur les marchés d'exportation est bien évidemment en premier lieu une contrainte supplémentaire qui complique l'accès au marché et en accroît le coût : il faut en effet prendre des mesures pour s'adapter aux nouvelles réglementations et cela alourdit les coûts de production, voire les coûts de commercialisation.

Cette adaptation n'a toutefois pas que des effets négatifs. L'accès aux marchés d'exportation est une compétition entre exportateurs de divers horizons, et il est important d'analyser dans quelle mesure la mise en application des nouvelles exigences sanitaires va modifier la compétitivité relative de Madagascar par rapport à ses principaux concurrents à l'exportation. Deux aspects méritent d'être mentionnés à cet égard :

- Les filières agricoles malgaches souffrent dans l'ensemble d'un déficit de structuration : faible niveau d'organisation des producteurs, faible coordination des circuits de commercialisation, déficit d'infrastructures et de services à destination du monde rural. Dans le même temps, des efforts de modernisation du secteur agricole sont entrepris dans divers pays potentiellement concurrents de Madagascar à l'exportation (pays africains tels que le Kenya, pays asiatiques, ...). Cette situation tend à détériorer lentement mais inexorablement la compétitivité relative de Madagascar par rapport à ses concurrents, et cette évolution est d'autant plus pernicieuse qu'elle est lente, et donc faiblement perceptible. Elle n'appelle donc pas de mesures vigoureuses et volontaristes pour faire face aux enjeux. La nécessité de se conformer à des exigences imposées de l'extérieur constitue un choc exogène qui a pour conséquence de réorganiser les filières plus vite qu'elles ne l'auraient fait sans l'existence de ce choc. C'est le déclic qui manquait à la dynamique interne. On notera ainsi que :
 - La traçabilité a eu un impact important : la nécessité de fournir des informations sur l'origine des produits a généralement conduit à rationaliser des circuits de collecte, initialement peu structurés. Cela a contribué à réduire le nombre d'intermédiaires et à améliorer l'efficacité du système dans son ensemble.

Accroissement des exigences réglementaires : le cas de la société BONGOU

Initialement spécialisée sur l'exportation de foie gras et autres conserves à base de palmipèdes (magrets fumés, rillettes d'oie, cous farcis, ...), la société BONGOU a été fortement pénalisée par l'embargo européen sur les produits carnés depuis 1997. Elle s'est adaptée d'une part en cherchant d'autres débouchés pour le foie gras (Maurice, l'Asie, l'Afrique du Sud), et d'autre part en diversifiant sa production vers les conserves de légumes pour exporter vers l'Europe.

L'entrée en vigueur début 2005 d'une exigence de traçabilité exigée par le marché européen a eu des conséquences positives pour l'entreprise. Cela a été le déclic qui a poussé la société à établir des contrats avec les producteurs, alors que rien de tel n'existait jusqu'alors. Ces contrats définissent les quantités, la qualité (itinéraire technique, tri des feuilles, ...), le prix et la date de livraison. Ils constituent pour l'entreprise une amélioration de ses conditions de travail (meilleure organisation et sécurisation de l'approvisionnement, meilleure qualité, économie de travail dû au tri préalable).

L'entreprise fait faire des analyses microbiologiques au laboratoire de l'Institut Pasteur de Madagascar (IPM) pour le foie gras à destination de Maurice ou de l'Afrique du Sud, mais n'en fait pas faire pour les conserves de légumes, cela n'étant pas exigé (problèmes sanitaires moindres sur les légumes). Toutefois, pour faire face aux nouvelles exigences des marchés à l'exportation, l'entreprise a recruté une jeune responsable qualité (recommandée par l'IPM) qui a mis en place un autocontrôle comprenant les aspects suivants : (i) test de propreté des mains (2 fois par semaine), (ii) test de surface (2 fois par semaine), (iii) analyses microbiologiques (coliforme et flore totale mésophile) et (iv) test de stabilité des conserves (2 étuves).

- Autre conséquence importante, la généralisation et le durcissement des cahiers des charges pour accéder aux marchés d'exportation a entraîné un important mouvement de contractualisation entre les producteurs et les opérateurs intervenant à l'exportation. On assiste ainsi à une intégration verticale des filières. Un nombre croissant de producteurs travaillent sous contrat pour les exportateurs ; ces contrats stipulent le plus souvent les quantités à fournir, les caractéristiques à respecter (taille, couleur, consistance, ...), et le prix d'achat de la production. Ce mouvement de contractualisation a, à son tour, une incidence sur la structuration des producteurs en organisations ou groupements. Les exportateurs préfèrent, d'une manière générale, passer des contrats avec des organisations de producteurs plutôt qu'avec des producteurs individuels²⁷ : un groupement structuré a plus de chances qu'un producteur isolé de respecter l'engagement de fournir à une date donnée une quantité donnée de production respectant certaines caractéristiques.
- Un autre aspect est la faiblesse des volumes de production de la plupart des filières : l'agriculture malgache produit de nombreuses spéculations végétales et animales, mais en faible quantité. Face à des concurrents dont les volumes de production beaucoup plus conséquents permettent d'envisager des économies d'échelle importantes, l'avantage comparatif de Madagascar réside dans le « sur mesure », la production de qualité à petite échelle, la recherche de créneaux de niche à forte valeur ajoutée. La traçabilité est à l'évidence plus facile à mettre en place dans le cas de productions à petite échelle que dans le cas de très gros volumes. Dans ce contexte, l'accroissement des exigences peut donc se révéler un atout pour l'agriculture malgache comparativement à ses concurrents.

Les actions à mener

Il faut tout d'abord mentionner les actions existantes en la matière avant de passer à l'identification des actions complémentaires à entreprendre. Diverses initiatives ont d'ores et déjà été prises pour faire face à l'accroissement des exigences sanitaires et de qualité :

- le BNM (Bureau des Normes de Madagascar) a été créé dans cet esprit il y a quelques années ;
- le CTHT fournit depuis quelques années un appui pour la mise en place de la traçabilité dans deux filières d'exportation parmi les plus importantes, la vanille et le litchi ;
- dans le cas du café, le CNCC a entrepris des actions pour améliorer la qualité et le taux d'ocrotaxine. L'idée est d'élaborer un manuel des bonnes pratiques, diffusé par des paysans relais désignés au sein des groupements ;
- une Task Force SPS a été créée en septembre 2005 ; c'est une instance de concertation entre public et privé, destinée à favoriser la mise en œuvre d'actions coordonnées entre acteurs dans le domaine des normes SPS ;
- un programme de normalisation et de contrôle de la qualité des filières d'exportation vient de démarrer au MICDSP sur financement européen.

Pour accompagner et renforcer cet effort d'adaptation aux nouvelles exigences des marchés, des actions de deux ordres peuvent être envisagées. Un premier type d'actions concerne la possibilité d'obtenir un soutien technique et financier pour aider les pays à remplir leurs obligations en matière SPS. Le deuxième type d'action porte sur la mise en place ou le renforcement de dynamiques de normalisation ou d'établissement de labels pour préserver les exportations de tout risque de nouvel embargo.

²⁷ Il y a toutefois quelques exceptions : la société LECOFRUIT établit des contrats individuels avec chaque producteur. Comme cette société établit des contrats à l'are, cela fait même plusieurs contrats par producteur. Sur une base d'environ 10.000 producteurs sous contrats, et de 4 à 5 contrats de un are par producteur, cela fait environ 50.000 contrats par an.

L'obtention d'une aide technique et financière

Divers cadres de négociation prévoient des dispositifs d'appui à la mise en conformité vis à vis des normes en vigueur. L'annexe F de l'OMC relative aux PMA, demande ainsi « instamment à tous les donateurs et institutions internationales pertinentes d'accroître le soutien financier et technique visant à diversifier les économies des PMA, tout en fournissant une assistance technique et financière additionnelle par le biais de mécanismes de fournitures appropriés pour les aider à remplir leurs obligations ... ». Les APE prévoient également des dispositifs analogues. Madagascar a donc en cela une opportunité qu'il doit saisir en interpellant les Partenaires Techniques et Financiers chaque fois que l'occasion se présente. C'est à Madagascar de formuler des demandes en la matière, qui auront d'autant plus de chances d'être financées qu'elles sont construites et argumentées. Certaines formes d'appui pourraient prendre la forme :

- D'un renforcement du personnel et des moyens des services techniques sanitaires, afin d'en améliorer le fonctionnement ;
- D'un jumelage entre des structures de contrôle sanitaire des pays membres de l'UE et des structures équivalentes de Madagascar ;
- De l'élaboration et de la publication de lignes directrices portant sur les règles de sécurité des denrées alimentaires de l'UE, de manière à sensibiliser les différents intervenants de la production, transformation et commercialisation aux exigences du marché européen²⁸ ;
- De la participation de ressortissants malgaches aux sessions de formation organisées par l'UE pour ses fonctionnaires.

La mise en place ou le renforcement de dynamiques de normalisation

Une mission de l'Union européenne de février 2006²⁹ a identifié les actions à mettre en œuvre pour la mise à niveau des contrôles sanitaires et phytosanitaires exigés dans le commerce international. Elle a dressé le constat d'un besoin urgent d'actualisation de la législation et des normes alimentaires :

- absence de toute réglementation concernant la traçabilité des produits et des traitements réalisés en culture
- l'index phytosanitaire n'est plus à jour ; certains des produits y figurant ne sont plus autorisés en Europe
- la plupart des normes concernant les produits végétaux notamment ont essentiellement une portée commerciale plutôt que sanitaire
- aucune analyse des risques n'a été conduite au niveau national

Cette actualisation est rendue délicate par la multiplicité des structures ayant à voir avec les aspects sanitaires. L'autorité de contrôle est actuellement représentée par la DSAPS du Ministère de l'Agriculture (MAEP). La collaboration avec les deux principaux autres Ministères concernés (Santé et Commerce) n'est pas complètement formalisée. La répartition des attributions entre le Bureau National des Normes (BNM) et la DNQ (Direction Nationale de la Qualité), deux structures du Ministère du Commerce (MICDSP) n'est pas complètement arbitrée. Un éclaircissement des mandats de chaque structure, et la mise en place de mécanismes réels de coordination constituent des préalables nécessaires.

La plupart des laboratoires souffrent :

- d'une sous-activité chronique ne permettant pas d'assurer l'entretien et le renouvellement des équipements

²⁸ S'il faut souligner l'effort mis en place par la Commission européenne pour informer les exportateurs des pays tiers, par la mise en place du site Internet export-helpdesk, il ne faut pas négliger ses lacunes : certaines informations ne sont disponibles qu'en anglais, les informations sur les règlements sont très générales et ne mentionnent pas les spécificités de chaque produit.

²⁹ Agrisystems Consortium. Rapport succinct de mission à Madagascar, février 2006. 14 pages.

- du manque de moyens alloués par l'Etat pour l'achat de consommables, au vu des multiples priorités auxquelles l'Etat doit faire face par ailleurs
- d'une capacité insuffisante à assurer la maintenance dans un environnement technique insuffisant, d'où un coût élevé des réparations
- d'un niveau de qualification insuffisant pour permettre d'atteindre rapidement les exigences liées à l'accréditation.

Face à ce constat, la mission a identifié un ensemble de points clé à prendre en compte dans une intervention :

- actions visant à actualiser la législation et les normes sanitaires : audit de l'existant, diffusion de l'information sur les exigences européennes et internationales
- actions visant à renforcer les structures de contrôle : couverture des principales filières, notamment les filières végétales ; clarification des attributions des différentes structures des différents Ministères ; délégation de certaines fonctions à des structures privées ; la constitution d'un « pool » d'expertise locale de référence et d'un comité technique destiné à appuyer les structures de contrôle.
- actions visant à appuyer les services de laboratoires
- actions visant à renforcer l'appareil de formation
- actions visant à sensibiliser les producteurs de l'enjeu de la sécurité des aliments dans le commerce international.

3.1.2 L'accès aux marchés des autres pays, dont ceux de la Région

La problématique de l'accès aux marchés des produits malgaches est différente quand l'on considère le cas des pays émergents et des pays en développement comme marchés de destination. Aux aspects non tarifaires décrits précédemment pour les pays développés s'ajoutent les droits de douane qui peuvent être élevés pour certains pays. De fait, l'analyse de la structure des exportations agricoles malgaches présentée au point 2.1.1 montre que peu de produits vont vers les marchés des pays en développement. Ce constat est également vérifié pour les pays avec lesquels Madagascar a signé par le passé des accords d'intégration économique régionale, la COMESA et le COI.

La reprise (éventuelle !) des négociations à l'OMC pourrait amener certains pays émergents à abaisser leurs droits de douane pour l'ensemble de leurs importations, quelle que soit leur origine. Cela améliorerait en conséquence les conditions d'accès des exportations malgaches à ces marchés en fort développement. Les meilleures opportunités semblent toutefois résider dans les marchés de proximité, c'est-à-dire avec le développement des échanges régionaux : les conditions d'accès aux marchés d'Afrique australe devraient tout naturellement s'améliorer avec la mise en place de l'accord d'intégration économique de la SADC. Cet accord prévoit en effet un abaissement, voire la suppression des droits de douane pour un grand nombre de produits, les premières mesures entrant en vigueur dès 2008. Il est toutefois à noter que l'accord ne stipule pas d'engagement spécifique concernant les normes, et qu'en l'absence de discipline concertée, ce sujet risque de devenir l'une des contraintes majeures des futurs échanges régionaux.

Des nouvelles opportunités à nuancer selon les produits

La préparation de l'Accord d'intégration régionale de la SADC a créé de réelles attentes de la part des opérateurs malgaches, la perspective d'un accès privilégié à un marché de plus de 200 millions de consommateurs étant à l'évidence attractive. L'analyse des opportunités est bien évidemment nuancée selon les produits :

- Les principaux produits exportés (vanille, crevette, girofle, huiles essentielles, café, cacao, sucre, coton) devraient rester ciblés vers les marchés des pays développés ;

- Il y aurait par contre un espace pour des produits actuellement exportés en petites quantités tels que les fruits et légumes (pomme de terre, tomate, oignon, melon, ...). Le maïs figure au premier rang des opportunités, toute l'Afrique australe en étant grande consommatrice et de nombreux pays de la Région étant structurellement déficitaires ;
- Les perspectives pour l'agro-industrie sont pour l'instant limitées sur le marché sud-africain où les coûts de production semblent moins élevés, du fait notamment de la plus grande disponibilité des biens d'équipement et des produits intermédiaires (contenants, emballages), ainsi que des économies d'échelle permises par la taille du marché.

Des obstacles à surmonter

L'intérêt certain pour ces marchés de proximité suscité par la mise en place de l'Accord commercial SADC est toutefois mélangé à une appréhension à se lancer dans l'inconnu avec les risques que cela comporte. Certains opérateurs demeurent perplexes quant aux perspectives d'exportation vers l'Afrique australe, au moins à court ou moyen terme. Les droits de douane constituent certes une contrainte qui sera relâchée avec l'entrée en vigueur de l'accord d'intégration économique, mais d'autres obstacles demeurent. Parmi ceux-ci, les plus fréquemment mentionnés sont :

- Les pays d'Afrique australe sont dans leur grande majorité anglophones, ce qui induit des difficultés propres au maniement de la langue mais aussi une différence culturelle dans l'approche du business ;
- Dans le même ordre d'idées, l'insécurité des paiements est un autre obstacle majeur au développement des exportations malgaches vers l'Afrique australe ;
- La politique commerciale sud-africaine est complexe et protège les entreprises nationales de la concurrence étrangère. L'accord SADC favorisera sans aucun doute l'accès des produits régionaux au marché sud-africain, mais ne démantèlera pas pour autant l'enchevêtrement des dispositifs protectionnistes existants. C'est une étape, pas un aboutissement ;
- La pénétration de nouveaux marchés jusqu'alors méconnus est toujours délicate dans un premier temps, notamment pour réussir à identifier les premiers contacts et à établir les premières relations de confiance avec de nouveaux partenaires commerciaux ;
- L'abaissement ou la suppression des droits de douane ne va pas solutionner les blocages qui sont de nature non tarifaire. A titre d'exemple, le litchi malgache ne peut actuellement pas entrer sur Afrique du Sud pour des blocages d'ordre technique et sanitaire.

Des mesures d'accompagnement seront donc nécessaires pour lever tous ces blocages afin de tirer parti pleinement des perspectives d'accès aux marchés d'Afrique australe ouvertes par l'adhésion à la SADC. La mise à plat par Madagascar des conditions non tarifaires d'accès aux marchés de la Région fait partie de ces démarches à entreprendre.

3.1.3 Faire face à l'érosion des préférences

3.1.3.1 Qu'est-ce que l'érosion des préférences

La notion de préférence commerciale

La notion de préférence commerciale sur le marché européen vient du fait que l'Union européenne (UE) a accordé historiquement des conditions plus favorables aux pays de la zone ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) qu'aux pays d'Amérique latine ou d'Asie du sud-est. Ces derniers se voient appliquer le Système de Préférences Généralisées (SPG), accordé par l'UE aux pays en développement. Madagascar, au titre de pays ACP, mais aussi et surtout au titre de PMA, bénéficie depuis 2001 d'un accès au marché européen sans aucun droit de douane et sans limitation de quantité pour l'ensemble de ses exportations. Des conditions similaires lui sont octroyées sur le marché nord-américain à l'exception de quelques produits. Plus les droits de douane sont élevés pour les pays d'Amérique latine et d'Asie du sud-est, plus la différence de traitement entre Madagascar et ces pays est importante et en conséquence plus ses préférences commerciales sont grandes.

Préférences commerciales vs conditions d'accès au marché : une comparaison UE-Maroc

Si l'on compare les conditions d'accès des exportations malgaches au marché européen d'une part, au marché marocain d'autre part, on observe un apparent paradoxe : les conditions d'accès au marché européen sont plus favorables en termes tarifaires (accès généralisé à droit nul et sans quota), et pourtant, les préférences commerciales pour les exportations malgaches sont plus importantes sur le marché marocain que sur le marché européen.

L'explication réside dans la politique tarifaire pratiquée par l'UE et par le Maroc vis-à-vis des pays concurrents de Madagascar. Le Maroc ayant une politique plus restrictive à l'égard de ces pays que l'UE, le différentiel de droits de douane entre les exportations malgaches et les exportations concurrentes est plus élevé dans le cas du Maroc que dans celui de l'UE. C'est ce qui explique que, bien que l'UE octroie des conditions plus avantageuses que le Maroc aux produits malgaches, les préférences soient plus élevées sur le marché marocain que sur le marché européen.

Une autre source de préférence commerciale provient de l'existence de protocoles pour 4 produits (sucre, banane, boeuf et rhum) octroyant à certains pays ACP des quotas tarifaires dans des conditions particulièrement rémunératrices. Ainsi, dans le cadre du protocole sucre, les exportations ACP étaient payées à 95% du prix intérieur de l'Union européenne pendant une période où ce prix était environ le double du cours mondial.

Des préférences commerciales plus fortes pour les produits transformés

La structure tarifaire de la plupart des pays est telle que les droits de douane sont généralement progressifs avec le niveau de transformation et de valeur ajoutée du produit: plus le produit a subi de transformations et contient donc de valeur ajoutée, plus les droits de douane sont élevés. Cela a pour conséquence qu'un produit transformé bénéficie généralement d'une préférence commerciale supérieure à ce dont peut bénéficier une matière première ou un produit agricole de base.

De ce fait, et compte tenu de la structure des droits de douane supportés par les produits en provenance d'Amérique latine et de d'Asie sur le marché européen, les préférences les plus significatives ont historiquement concerné certains produits agricoles transformés, les produits horticoles, les produits agricoles couverts par la Politique Agricole Commune de l'Union européenne, les produits de la pêche, le bois, le cuir et les peaux, les produits textiles

et les vêtements. Le tableau suivant fournit quelques données chiffrées concernant les droits de douane appliqués dans le cadre du SPG, et en conséquence, la préférence commerciale correspondante.

Exemples de préférences commerciales de Madagascar sur le marché européen

Produit	Droit d'accès pour Madagascar	SPG	Préférence commerciale de Madagascar par rapport au SPG
Coton	0 %	0 %	0 %
Café	0 %	0 %	0 %
Cacao	0 %	0 %	0 %
Pâte de cacao	0 %	9,6 %	9,6 %
Ananas frais	0 %	5,8 %	5,8 %
Banane	0 %	176 €/T	176 €/T
Sucre	0 %	339 €/T ³⁰	339 €/T
Haricot vert en conserve	0 %	19,2 %	19,2 %

Certains produits tels que le coton, le café et le cacao rentrent sur le marché européen sans droits de douane pour l'ensemble des pays en développement. Il n'existe donc aucune préférence commerciale pour ces produits. La pâte de cacao, produit semi-transformé, et les conserves de haricot, supportent quant à elles des droits de douane respectifs de 9,6 % et de 19,2 % dans le cadre du SPG. Enfin, dans la mesure où l'accès du sucre et de la banane sur le marché européen est très réglementé, les pays qui disposent d'un accès à droit nul et sans quota bénéficient de préférences commerciales importantes.

La baisse généralisée des droits de douane entraîne une érosion des préférences

Le mouvement de réduction de la protection tarifaire engagé au niveau de l'OMC ainsi que la multiplication des accords bilatéraux de libre échange ont entraîné ces dernières années une baisse généralisée des droits de douane auxquels sont soumis les principaux pays concurrents de Madagascar.

L'accès au marché européen a été amélioré récemment avec la modification du SPG. Le nouveau SPG est entré en vigueur au 1^{er} juillet 2005, et il s'applique jusqu'au 31 décembre 2008³¹. Ce nouveau système prévoit une suspension des droits de douane pour des produits dits « non sensibles » et une réduction des droits de douane de 3,5 % ou 20 % pour les produits sensibles (la liste des produits sensibles est arrêtée par la Commission). En outre, un régime amélioré, dit « SPG + », prévoit une suspension des droits de douane pour la presque totalité des produits, qu'ils soient sensibles ou non. Il est accessible à une liste de pays définis, et sous condition de ratification et de mise en œuvre de certaines conventions internationales portant sur les droits de l'homme, les droits des travailleurs, l'environnement et les principes de bonne gouvernance.

L'initiative européenne « Tout Sauf les Armes » contribue également à l'érosion des préférences. Les PMA qui n'appartiennent pas à la zone ACP (Afrique Caraïbe Pacifique) devaient supporter plus de droits de douane que les pays de cette zone du fait des conditions commerciales préférentielles octroyées par la Convention de Lomé. L'initiative TSA, en octroyant des conditions d'accès au marché européen identiques à tous les pays PMA, a supprimé d'un coup l'avantage dont bénéficiaient les PMA ACP (dont Madagascar) par rapport aux PMA non ACP.

³⁰ Droit de douane en vigueur avant la réforme en cours de l'OCM sucre.

³¹ Règlement (CE) n° 980/2005 du 27 juin 2005, publié au Journal Officiel de l'UE L169 du 30 juin 2005

La conséquence logique de cette évolution est la réduction du différentiel de traitement commercial entre Madagascar et les autres pays, et donc une érosion des préférences commerciales.

3.1.3.2 Les impacts attendus de l'érosion des préférences

L'érosion des préférences entraîne une perte de compétitivité relative à l'égard des pays tiers, ainsi qu'un manque à gagner dans le cas de la suppression des protocoles. Le rapport annuel 2006 de la Commission Européenne sur l'accès au marché examine le potentiel d'érosion des préférences. Le rapport considère que ce problème ne concerne qu'un nombre limité de secteurs et de pays : « dans de nombreux secteurs, la question ne se pose pas car il n'y a pas de préférences à éroder ». Les principaux secteurs concernés sont le sucre, les bananes, les légumes, les vêtements, les fleurs coupées et le poisson. Les pays ACP les plus affectés négativement sont donc les pays exportant ces produits. Le problème est que, bien que le nombre de pays affectés soit limité, il s'agit souvent de pays ACP très pauvres ou vulnérables, ayant un faible potentiel de diversification dans de nouveaux produits.

Une étude récente de l'OMC³² s'est pour sa part penchée sur les conséquences de la suppression des différents protocoles de la Convention de Lomé. Selon cette étude, environ 85% des pertes liées à l'érosion des préférences proviennent du sucre (43%) et des bananes (41%). Viennent ensuite la viande de boeuf (13%) et le rhum. L'étude identifie nominativement 12 pays ACP dont les pertes liées à l'érosion des préférences représentent plus de 4% de la valeur de leurs exportations agricoles (cf tableau suivant).

Pays affectés par l'érosion des préférences du fait de la suppression des protocoles

Pays	Perte en % des exportations	Principaux produits concernés	Perte en valeur (millions \$)
Botswana	15,5 %	boeuf	5,8
Sainte Lucie	12,1 %	bananes	3,0
Saint Vincent	11,9 %	bananes	1,9
Namibie	9,5 %	boeuf	6,6
Dominique	8,9 %	bananes	1,0
Belize	8,1 %	bananes, rhum, sucre	8,8
Maurice	7,0 %	sucre	23,2
Cameroun	4,9 %	bananes	29,7
Saint Kitts	4,7 %	sucre	0,5
Swaziland	4,3 %	sucre	5,1
Fidji	4,3 %	sucre	6,2
Guyana	4,1 %	sucre, rhum	6,4

Source: étude OMC

Madagascar subit, comme d'autres pays ACP, l'érosion des préférences, et ce à tous les niveaux: d'une part parce que le pays bénéficiait, bien que modestement, des protocoles; d'autre part, parce que l'application du nouveau SPG et du SPG+ aux pays concurrents réduit le différentiel de droits de douane dont bénéficiait Madagascar.

³² Non reciprocal preference erosion arising from MFN liberalization in agriculture: what are the risks? WTO staff working paper, ERDS-2006-02, march 2006.

Madagascar n'apparaît pas dans la liste des douze pays les plus affectés par la suppression des protocoles, car les quotas dont bénéficiait le pays pour le sucre et la banane étaient modestes. Madagascar est donc logiquement moins affecté par leur disparition que des pays qui disposaient de gros quotas comme Maurice pour le sucre ou comme le Cameroun pour la banane.

3.1.3.3 Quelle marge de manœuvre pour Madagascar ?

Les principales causes de l'érosion des préférences sont donc d'une part la suppression annoncée des protocoles dont Madagascar bénéficiait (protocoles sucre et banane) et d'autre part l'abaissement des tarifs douaniers supportés par les concurrents de Madagascar pour leur entrée sur le marché européen. Il est bien évident qu'aucun de ces deux points ne prête à une négociation commerciale avec l'union européenne. Les décisions de l'UE, à savoir la fin des protocoles et la baisse des protections tarifaires à l'encontre des exportations concurrentes, sont d'autant moins négociables dans le cadre des instances internationales correspondantes qu'elles vont dans le sens souhaité par ces instances : les protocoles faisaient l'objet de plaintes incessantes à l'OMC³³ et leur suppression donne raison et satisfaction aux plaignants ; l'abaissement généralisé des droits de douane dans le cadre de la réforme du Système de Préférences Généralisées (SPG) de l'UE est également une demande adressée de longue date à l'Europe.

Madagascar ne peut donc que prendre acte de ces décisions, et constater les conséquences sur l'érosion de ses marges préférentielles. La marge de manœuvre sur ce dossier n'est néanmoins pas nulle. Diverses initiatives et mesures d'accompagnement peuvent être négociées pour en limiter les effets négatifs. Les actions peuvent être envisagées à deux niveaux complémentaires : d'une part faire en sorte de retarder la baisse des droits de douane pour les exportations concurrentes, et d'autre part obtenir des compensations financières à l'érosion des préférences.

Les actions visant à retarder l'amélioration des conditions octroyées aux pays tiers hors PMA peuvent être notamment :

- la réforme des règles d'origine favorisant l'origine malgache
- une période de mise en oeuvre plus longue par les pays importateurs pour les réductions tarifaires vis-à-vis des pays concurrents
- un début différé de la mise en oeuvre des réductions tarifaires pour ces produits
- l'obtention du statut de produit sensible pour les produits les plus affectés par l'érosion des préférences

La mise en place d'un mécanisme d'assistance technique et de compensation en faveur de Madagascar aurait pour objet d'assurer l'ajustement nécessaire et le maintien de la compétitivité des secteurs exposés à l'érosion des préférences. Il faudrait toutefois pour cela que Madagascar argumente le montant du préjudice provoqué par l'érosion des préférences : plus l'argumentaire sera convaincant, plus le pays aura de chances d'obtenir un bon niveau de compensation. Celle-ci pourrait prendre la forme :

- d'une assistance technique ciblée pour aider le pays à diversifier ses exportations
- d'une assistance financière additionnelle et un renforcement des capacités pour faire face aux problèmes structurels du côté de l'offre.

³³ Plaintes des Etats-Unis et des pays latino-américains dans le cas de la banane, plaintes du Brésil, de l'Australie et de la Thaïlande dans le cas du sucre

3.2 La concurrence sur le marché malgache

3.2.1 L'identification des produits sensibles

Le mouvement général d'ouverture des marchés offre certes de nouvelles perspectives aux exportations malgaches, mais il s'accompagne d'une ouverture importante du marché national, et donc d'une concurrence accrue des importations vis-à-vis de la production locale. Cette ouverture est en préparation, mais les échéances se rapprochent à grands pas : la signature d'une part d'un Accord de Partenariat Economique (APE) avec la l'UE, d'autre part de l'accord SADC, tous deux prévus avec effet au 1^{er} janvier 2008, va diminuer fortement la protection de certains produits agricoles et agro-alimentaires vis-à-vis des importations européennes et d'Afrique australe. Il est donc vital de se préparer à ces échéances rapprochées :

- L'identification ou l'affinement du choix des produits sensibles que Madagascar souhaite exclure du mouvement de libéralisation, et ce, dans les différentes instances de négociation :
 - Le volet « Accès aux marchés » de l'Accord de l'OMC prévoit en effet que « chaque pays en développement aura la flexibilité de désigner un nombre approprié de lignes tarifaires comme produits spéciaux³⁴. Il pourra le faire pour préserver la sécurité alimentaire, la garantie des moyens d'existence et le développement rural ».
 - Des produits sensibles peuvent également être spécifiés vis-à-vis de l'Union européenne pour l'APE. Conformément à l'article XXIV du GATT (voir § 1.2.2.1), une zone de libre échange doit recouvrir 90 % des flux échangés. Compte tenu de l'inégalité de développement, de ce qu'à déjà accordé l'UE à l'Afrique du Sud dans le cadre de l'Accord Commercial entre les deux blocs, et des déclarations des représentants de la Commission européenne, il semble raisonnable de retenir une hypothèse de libéralisation asymétrique dans laquelle l'UE renoncerait à tout ou partie de sa marge de 10 % de flux commerciaux à laisser en dehors de la libéralisation pour la laisser à l'AfOA³⁵, qui aurait ainsi une marge de manoeuvre accrue pouvant aller jusqu'à 20 %. Cette marge de manoeuvre pourrait permettre d'exclure de la libéralisation l'ensemble des produits agricoles (puisque la part agricole des importations malgaches n'est que de 14-15 %), mais l'interprétation admise de l'article XXIV retient qu'un secteur entier (comme l'agriculture) ne peut être exclu de la libéralisation. Il convient donc d'être sélectif, et de choisir les produits agricoles et agro-industriels à exclure en priorité de la libéralisation, selon les deux critères suivants : (i) les pertes de recettes fiscales et (ii) le risque de déstabilisation de la production nationale.
 - Le cadre de négociation SADC prévoit également la possibilité d'exclure de l'abaissement tarifaire un certain nombre de produits sensibles. Bien que les produits concernés dans les échanges régionaux ne soient pas les mêmes que ceux

³⁴ Le terme « produit spécial » mentionné dans la déclaration de l'OMC s'applique aux seuls pays en développement. Il correspond dans sa signification aux produits sensibles évoqués dans les autres cadres de négociation, APE ou SADC : il s'agit des produits qui revêtent une importance économique et sociale de premier ordre pour les pays et qui peuvent faire de ce fait l'objet d'une plus grande protection tarifaire que les autres produits.

³⁵ Madagascar a choisi de négocier un APE avec les pays de la Région Afrique Orientale et Australe (AfOA). Cette ensemble compte, outre Madagascar, le Burundi, les Comores, Djibouti, la RDC, l'Erythrée, l'Ethiopie, le Kenya, le Malawi, l'île Maurice, l'Ouganda, le Rwanda, les Seychelles, le Soudan, la Zambie et le Zimbabwe.

échangés avec l'UE, les critères de choix de ces produits restent les mêmes que dans le cas précédent, à savoir leur incidence sur les recettes fiscales et le risque de déstabilisation de la production nationale.

- Du fait de la coexistence de différents cadres de négociations au sein desquels sont définis des produits sensibles, il est impératif d'effectuer les choix dans chacun des cas en préservant une cohérence d'ensemble. Il serait en effet dommageable pour l'économie malgache que certains produits classés comme sensibles dans le cadre d'une négociation fassent l'objet d'une libéralisation totale dans un autre.
- L'identification des mesures d'accompagnement pour les secteurs anciennement protégés et nouvellement soumis à concurrence. Si cela n'est pas fait, l'ouverture risque d'être brutale et le choc violent pour les filières, avec une forte déstabilisation des acteurs de ces filières.

3.2.2 La question du soutien interne des pays développés

Un autre point relève de la négociation sur l'accès au marché. C'est la prise en compte des politiques de soutien interne menées par les pays développés pour leur agriculture. Ce point revêt une importance toute particulière à l'heure de l'ouverture réciproque des marchés : la baisse de la protection vis-à-vis de produits qui bénéficient de forts soutiens internes fait courir de graves risques de déstabilisation de la production nationale du fait d'une concurrence déloyale exacerbée. Cet argument a été évoqué par les pays ACP lors de la première phase de préparation des APE avec l'Union Européenne, qui était une phase de négociation globale entre l'UE et l'ensemble des pays ACP. Ces derniers voulaient que le soutien interne européen soit reconnu comme un point introductif commun et préalable aux négociations par APE. Il n'en a rien été, l'UE refusant de traiter cet aspect de manière globale et remettant la discussion sur ce point au cas par cas dans la préparation de chaque APE spécifique. C'est donc au sein de chaque APE que la question du soutien interne sera mis sur la table comme élément de négociation, de manière à obtenir des aménagements, des concessions, voire des compensations directes.

Par ailleurs, l'OMC prévoit la possibilité de mise en œuvre de différents mécanismes de protection ponctuelle sous certaines conditions et modalités :

- L'OMC reconnaît aux Pays en Développement le droit de spécifier des produits spéciaux selon certains critères (sécurité alimentaire, garantie des moyens d'existence et développement rural). Il reste toutefois à définir le nombre maximum de lignes tarifaires autorisées pour les produits spéciaux et à préciser les modalités concrètes de mise en œuvre. Ces aspects étaient en cours de discussion à l'OMC quand les négociations ont été reportées *sine die* en juillet dernier ;
- L'OMC reconnaît également le droit de prendre certaines mesures transitoires de protection pour faire face à des situations critiques, dites mesures de sauvegarde. Mais là encore, les modalités concrètes de mise en œuvre de ces mesures n'étaient pas encore été précisées au moment de l'arrêt des négociations en juillet. Pour mémoire, l'accord de l'OMC signé à Marrakech prévoit :
 - Une clause de sauvegarde spéciale, qui autorise une augmentation des droits de douane en cas de hausse du volume importé ou de forte baisse des prix des produits importés. Cette clause ne peut toutefois pas être utilisée par Madagascar pour une raison technique : seuls les pays ayant consolidé leurs droits de douane en dessous du taux plafond y ont droit ; or, Madagascar a consolidé au taux plafond, et n'y a donc pas droit ;

- Des clauses de sauvegarde générale, dont la mise en œuvre est assez technique et difficile. Ces clauses sont prévues en cas de :
 - o détérioration de la balance des paiements
 - o protection contre le dumping,
 - o protection d'une branche de production naissante

Par ailleurs, de nouvelles mesures de sauvegarde intéressant directement Madagascar étaient en cours de discussion au moment de l'arrêt des négociations. Elles étaient incluses dans un « Mécanisme de sauvegarde spéciale » réservé aux PED. Celui-ci n'est pas encore précisé dans les détails, mais son principe général repose sur des seuils de déclenchement basés sur les quantités importées et les prix. Une fois que les modalités d'application seront précisées, il ne sera réellement effectif que si les négociations aboutissent et que le nouvel accord est signé par toutes les parties prenantes.

3.3 Les attentes vis-à-vis de l'Etat

Les entretiens auprès des opérateurs privés ont permis de dresser un tableau relativement précis des mesures de politique publique qu'ils appellent de leurs vœux pour soutenir leur activité commerciale. Ce tableau n'est certes pas exhaustif, mais il dégage un certain nombre de grandes orientations, qui constituent autant de pistes d'action pour l'avenir.

3.3.1 Mise en place d'une politique d'appui aux exportations

Diverses formes d'appui aux exportations ont été formulées. Il s'agit notamment de :

- Promouvoir la qualité en accroissant les efforts de normalisation et de label d'origine. L'origine Madagascar est diversement appréciée dans le monde selon les produits et les marchés de destination. Crevette et girofle jouissaient plutôt d'une bonne réputation mais qui risque d'être remise en cause si rien n'est fait pour l'entretenir. L'image de la vanille malgache a été ternie par certaines exportations réalisées dans des conditions douteuses, ainsi que par certaines fraudes. L'obtention d'un label d'origine Bourbon pourrait être une piste à explorer. Le développement des exportations de litchi s'est fait au détriment de la qualité ces dernières années.
- Renforcer la crédibilité des exportateurs malgaches par des garanties délivrées par des instances indépendantes reconnues internationalement, et par la mise en place d'un système national de conformité et de contrôle. Cela suppose un travail en commun public privé, qui a du mal à se faire actuellement. C'est pourtant la meilleure garantie pour éviter de se retrouver sous embargo sanitaire.
- Accompagner les opérateurs dans leur adaptation aux changements d'accès aux marchés d'exportation. Certains d'entre eux ont entrepris de gros efforts de traçabilité de la production en début de chaîne, mais ce travail est perdu s'il y a rupture à un moment donné en aval. Le gouvernement pourrait avoir en charge l'identification de ce thème comme important et organiser des formations pour les opérateurs, même si ces formations sont payantes.
- Ces efforts sur la qualité et la crédibilité devraient s'accompagner de la promotion de l'image de Madagascar à l'étranger, grâce à une stratégie marketing et de communication active.

3.3.2 Harmonisation du cadre législatif et réglementaire national

La superposition des réglementations, des structures en charges de les appliquer crée une confusion dommageable à l'activité économique et identifiée par les opérateurs comme l'une des contraintes les plus fortes. Une remise à plat globale est nécessaire dans ce domaine, mais surtout dans le sens d'un arbitrage de l'existant : il ne s'agit surtout pas de rajouter un nouveau train de réglementation sans enlever les anciennes, ce serait pire que de ne rien faire.

La demande va dans le sens de plus de lisibilité à moyen terme, d'être prévenu des futurs changements de règle du jeu avec le temps nécessaire pour pouvoir s'y adapter. « *La grande force des Mauriciens, c'est que leurs règles du jeu sont claires, qu'elles ne sont pas remises en cause par les changements de gouvernement, qu'elles ne font pas l'objet de dénonciations fréquentes par des douaniers ou autres fonctionnaires qui leur appliquent une interprétation toute personnelle* ».

3.3.3 Besoin d'une stratégie commerciale concertée et visible

Dans le même ordre d'idée, la prise d'initiative et l'anticipation nécessaires à l'activité économique ne peuvent se faire sereinement que s'il y a une stratégie commerciale clairement affichée et qu'on a la certitude qu'elle ne sera pas remise en cause à brève échéance. La stratégie commerciale définit des objectifs prioritaires et un ensemble de mesures cohérentes entre elles destinées à atteindre ces objectifs. Cela suppose :

- La prise en compte des intérêts de chaque secteur économique, des différents types d'acteurs dans chacun des secteurs, une concertation entre les principales parties concernées, puis un arbitrage clair dans le sens de l'intérêt général. L'implication des différents ministères (notamment un dialogue agriculture – commerce – finances) et des représentants du secteur privé est une condition de réussite de l'exercice.
- Cette stratégie ne peut s'établir dans l'urgence, quand des échéances de négociations commerciales internationales sont imminentes, et qu'il faut prendre des décisions qui n'ont pas eu le temps d'être mûries. L'arbitrage des différentes positions ne peut se faire sereinement que si l'on a le temps devant soi pour d'éventuels ajustements.
- La stratégie une fois établie doit être visible, connue de tous les acteurs. Elle doit aussi être crédible, c'est-à-dire que les acteurs soient convaincus qu'elle ne sera pas remise en cause à brève échéance.

3.3.4 Réforme de la politique fiscale pour soutenir l'industrie

Les opérateurs de l'agro industrie ne demandent pas d'être subventionnés au détriment des autres secteurs d'activité, mais ils réclament à ne pas être pénalisés face à leurs concurrents. Ils souhaitent notamment :

- L'exonération, ou à défaut l'abaissement, des taxes qui pèsent sur les biens intermédiaires utilisés pour la production de biens à exporter (par exemples, les machines à marquer les boites, ...). Actuellement, les biens intermédiaires subissent un niveau d'imposition comparable à celui des biens de consommation finale ;

- La récupération du crédit de TVA à l'export ;
- Une politique de financement de l'industrie, de l'activité de production ; les avances sur crédit de campagne n'existent plus. Actuellement, le taux du crédit est le même pour l'activité de production et pour le commerce, alors que temps d'immobilisation n'est pas le même, et que l'effet d'entraînement sur l'économie et l'emploi est très différente : « un industriel qui achète des fraises pour faire de la confiture fait vivre 50 personnes, alors que l'activité d'un commerçant qui achète des téléviseurs pour la même somme d'argent concerne 3 personnes ».

3.3.5 Mise en place d'un système d'information

- Sur les opportunités de marché. Actuellement, peu d'information est disponible sur les marchés et leurs potentiels : « Les statistiques malgaches ne sont pas à la hauteur, ne permettent pas d'avoir une idée précise des exportations et des marchés de destination. Pas de statistiques au MICDSP. Il faut avoir recours à des sites internet pour se faire une idée des opportunités. »
- Sur la fiabilité des partenaires commerciaux. Un suivi et une mise à disposition de cette information seraient vivement souhaitables.
- Sur les changements de réglementation des marchés de destination. Souhait d'une veille et de la diffusion de l'information à tous les acteurs susceptibles d'être affectés par ces changements (Eurep gap, certification bio, traçabilité,). Les principaux bénéficiaires seraient les petits opérateurs, car les plus gros sont généralement tenus au courant par leurs partenaires commerciaux (importateurs).
- Sur le suivi des négociations commerciales internationales (OMC, APE, SADC, AGOA).

3.3.6 Intervention sur l'amont des filières

Les opérateurs souhaitent également voir l'Etat s'investir davantage dans l'amont des filières agricoles. Outre les différents aspects évoqués précédemment qui concernent surtout la partie aval du processus, la réussite des exportations dépend également des conditions de productions qui vont être les garantes de la qualité du produit final. Parmi d'autres actions également envisageables, on mentionnera ici :

- L'appui à la professionnalisation du monde paysan. Certains opérateurs voient le manque de structuration des producteurs comme un frein important à l'établissement de contrat. Il est en effet plus facile de travailler avec des groupements de paysans qu'avec des producteurs individuels. Si le groupement est suffisamment structuré, il est plus facile d'obtenir le respect des termes du contrat (quantités, qualité, date de livraison) de la part d'un groupement que de producteurs individuels.
- La qualité et le respect des normes dépendent dans une large mesure des conditions techniques de production. Aussi, l'établissement de codes de bonnes pratiques et leur mise en œuvre sont des activités cruciales pour le développement des exportations futures. L'exemple du CNCC pour le café est un exemple intéressant.

3.4 L'adéquation de la politique agricole malgache

3.4.1 Pour accompagner l'ouverture commerciale

Les différentes négociations en cours (OMC, APE, SADC) conduisent à une ouverture progressive des frontières aux importations, et par la même à une modification en profondeur de la rentabilité relative des filières les unes par rapport aux autres. Certains produits, auparavant très protégés, vont être confrontés à la concurrence et devenir de ce fait beaucoup moins rentables. La situation d'autres produits peut rester par contre inchangée, soit parce qu'ils restent protégés (la négociation commerciale prévoit la possibilité d'identifier des produits stratégiques et sensibles pour lesquels un niveau de protection plus ou moins élevé peut être maintenu), soit parce qu'ils étaient déjà auparavant ouverts à la concurrence.

Dans tous les cas, il est important de prendre acte de ces évolutions, et d'en tenir compte lors de l'élaboration des politiques agricoles. Il est en effet contreproductif de considérer une filière stratégique et de vouloir la soutenir en y consacrant des moyens si dans le même temps, les négociateurs commerciaux sont en train d'en supprimer totalement la protection.

En d'autres termes, il doit y avoir cohérence entre la politique agricole et la politique commerciale. Cette mise en cohérence doit avoir lieu dans les deux sens :

- D'une part, le MAEP doit prendre en compte les principales évolutions du contexte des négociations commerciales internationales, et en analyser les conséquences les plus directes sur la compétitivité relative des filières, pour ensuite décider de sa stratégie d'intervention.
- D'autre part, le MICDSP doit prendre acte des choix stratégiques du MAEP et en tirer les conséquences opérationnelles pour les négociations sur les produits sensibles, que ce soit dans le cadre bilatéral des APE ou dans celui de l'intégration régionale SADC. Si par exemple le MAEP identifie la filière sucre comme stratégique (cf. MAP 2012) sur la base d'un argumentaire raisonné³⁶, et établit en conséquence un plan d'action pour son développement, il est impératif que les négociateurs, alertés par des industriels de la biscuiterie réclamant une matière première bon marché, ne suppriment pas de manière immédiate toute la protection sur le produit.

Finalement, il s'agit bien d'un dialogue itératif entre les deux Ministères : la mise en cohérence des politiques ne se fait pas à sens unique, un Ministère s'adaptant aux décisions de l'autre, mais sur la base d'échanges fréquents permettant de confronter les analyses dans le sens de l'intérêt général.

3.4.2 Vis-à-vis de la conformité OMC

Les engagements pris par les négociateurs malgaches dans les différentes instances de négociation restreignent dans une certaine mesure la marge de manœuvre des politiques agricoles. Certains instruments de politique ne sont pas compatibles avec l'OMC, comme par exemple les licences d'importation. D'autres sont interdits par les conditionnalités des

³⁶ Les principaux arguments avancés sont l'importance du nombre d'exploitations concernées, la demande non satisfaite, tant pour des besoins industriels que pour la consommation finale. Le secteur est important en matière de développement de l'agriculture mais aussi de développement de l'industrie. Secteur en crise, il doit contribuer au développement des exportations malgaches.

Programmes d'ajustement structurels. La marge de manœuvre sur les niveaux de droits de douane est restreinte par l'adhésion à un accord d'intégration régionale qui définit un Tarif Extérieur Commun (TEC) auquel le pays doit se conformer.

Certaines mesures restent toutefois compatibles avec les différents engagements, et donc utilisables dans le cadre de la politique agricole. La question est de savoir ceux qui sont compatibles et ceux qui ne sont pas. Le tableau suivant reprend les catégories spécifiées à l'OMC (accès au marché, subvention aux exportations et soutien interne) et place les principales mesures communément utilisées dans le cadre des politiques agricoles selon chacune de ces catégories. Mesures relevant de l'accès au marché et des subventions aux exportations sont généralement soumises à discipline. Madagascar, en tant que PMA, n'a pas d'obligation de réduction de ces mesures dans le cadre de l'OMC (il peut avoir de telles obligations dans d'autres instances) mais ne peut pas les augmenter. Il en va de même pour les mesures de soutien interne relevant de la boîte orange. Le pays peut par contre agir en toute liberté avec les mesures de soutien classées en boîte verte si celles-ci lui paraissent opportunes. Le tableau montre que ces mesures sont nombreuses, et laissent donc une marge de manœuvre importante en matière d'intervention publique dans le secteur agricole.

Les outils de politique agricole soumis à disciplines selon la classification de l'OMC

Accès au marché	Subvention aux exportations	Soutien interne		
		Boîte orange	Boîte bleue	Boîte verte
Droits de douane fixes Prélèvements variables Prix minimum d'importation Quotas d'importations	Subventions aux exportations Vente de stocks à perte Aide à la commercialisation	Prix garanti Compléments de prix versés aux producteurs liés à la production Subvention à l'achat d'intrants Aides aux investissements	Aides versées sous réserve de limitation de la production	Mécanismes de garantie de revenu au titre d'événements exceptionnels (crise de marché, catastrophe,...) Fourniture ou subvention de crédit agricole Assurance récolte Financement de la vulgarisation Financement de la formation Financement de la recherche Financement de services de protection des végétaux Financements de services de santé animale Financement d'infrastructures collectives (irrigation, drainage, stockage, abattoir...) Définition de normes et réglementations Programmes de protection de l'environnement Stocks de sécurité alimentaire Subventions à l'achat d'intrants ou à l'investissement pour les agriculteurs à faible revenu (PED)

Il serait fort intéressant de recenser les diverses mesures effectivement appliquées à Madagascar, et de les positionner dans ce tableau. Cela permettrait de mieux appréhender la marge de manœuvre de la politique agricole malgache, mais aussi de constater que le pays n'utilise peut-être pas certaines mesures auxquelles il aurait droit.

4. Les besoins de renforcement des capacités

Pour faire face à tous ces enjeux, pour participer activement à la préparation des négociations commerciales et pour définir les mesures les plus à mêmes d'en tirer parti au niveau interne, il est particulièrement important de renforcer les capacités nationales dans ce domaine. Cette partie commence avec le constat d'importants besoins, malgré l'existence de nombreux programmes d'appui provenant de bailleurs bi ou multilatéraux. Elle plaide ensuite pour l'élaboration d'une véritable stratégie nationale de renforcement de capacités destinée à aider le pays à prendre une part plus active dans les différentes enceintes de négociations portant sur les relations commerciales internationales.

4.1 Le constat

Un tour d'horizon rapide du niveau d'élaboration des dossiers de négociations et du dispositif existant pour y faire face montre que le pays n'est pas assez préparé pour jouer une place active dans les enceintes internationales. Le constat s'appuie sur divers aspects :

- Le secteur privé et les Organisations de Producteurs (OP) sont actuellement trop peu impliqués dans la préparation des échéances et l'élaboration d'une position de négociation. Cette faible implication découle du fait que les uns et les autres sont peu sollicités par l'Administration, mais aussi qu'ils sont peu proactifs :
 - Les producteurs souffrent d'un faible niveau d'organisation qui ne leur a pas permis jusqu'à présent de réfléchir ensemble sur ces dossiers. Ils sont peu informés sur l'état d'avancement des négociations et les enjeux des débats, et peinent à identifier les points qu'ils souhaiteraient défendre ;
 - Les opérateurs privés sont dans l'ensemble peu mobilisés sur ces dossiers qu'ils ne jugent pas prioritaires dans les urgences du quotidien. Ils ne sont pas totalement convaincus de l'importance des enjeux, et sont quelque peu réticents à s'y investir directement.
- L'Administration tente de suivre les négociations commerciales internationales et de s'y impliquer, mais se heurte à un certain nombre de difficultés au quotidien :
 - Les Représentations dans les instances de négociation (Genève, Bruxelles, Washington) sont peu étoffées, ce qui limite leur participation aux débats. Cette participation est pourtant la condition nécessaire pour suivre l'évolution des enjeux et des points de négociations, et pour que les intérêts malgaches soient entendus et pris en compte ;
 - Le suivi des différents dossiers par l'Administration est éclaté entre plusieurs Ministères, ce qui en complique la tâche : le MICDSP est en première ligne pour l'OMC et les APE, le MAE a en charge les négociations régionales, mais la Présidence est également présente et le MAEP est directement concerné par les aspects agricoles qui sont omniprésents dans toutes ces négociations. Le MINEFI a également son mot à dire ;

- Peu d'équipes ont les moyens humains et matériels pour suivre activement les négociations et d'en analyser les conséquences. Les personnes en charge de ces dossiers ont généralement d'autres responsabilités qui ne leur permettent pas de dégager le temps suffisant. Il n'y a par ailleurs pas de fonction de veille et de capitalisation au sein de l'Administration, ce qui fragilise la mémoire institutionnelle par manque de traces écrites sur les dossiers ;
- Un dernier facteur limitant est la trop faible anticipation des échéances. La construction d'une position de négociation s'inscrit dans la durée et suppose un temps suffisant d'analyse des dossiers, de concertation et d'élaboration des argumentaires de la position à défendre. La proximité des échéances ne crée pas les conditions d'un travail concerté mobilisant les différents types d'acteurs. La qualité des dossiers s'en ressent inévitablement.

4.2 Les acquis du groupe de travail de Hong-Kong du MAEP

Quelques acquis relatifs à la préparation de la conférence ministérielle de Hong-Kong de décembre 2005 sont intéressants et méritent d'être mentionnés comme exemple de préparation d'une échéance de négociation. La préparation de Hong-Kong a donné lieu, au Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (MAEP), à la constitution d'un groupe de travail interinstitutionnel réunissant une quinzaine de personnes issues d'horizon divers.

Le groupe comprenait notamment des cadres de différentes équipes du MAEP (l'Unité de Politique de Développement Rural (UPDR) et la Direction du Développement du Partenariat (DDP)), des cadres du Ministère de l'Industrialisation, du Commerce et du Développement du Secteur Privé (MICDSP), des opérateurs privés et des représentants de chacune des 5 faïtières des Organisations de Producteurs (OP). Le groupe s'est réuni 5 fois avant la conférence ministérielle pour des sessions de travail. Les principaux acquis de ce travail préparatoire à Hong-Kong sont :

- La mise en place d'une dynamique associant les équipes de divers Ministères, ainsi que des représentants du secteur privé et des OP, sur un thème précis avec des objectifs à atteindre ;
- La rédaction de deux séries de notes de travail. La première série de notes, intitulée « Éléments de négociation OMC dans le secteur agricole », présentait les principaux enjeux des négociations agricoles à l'OMC³⁷. La deuxième série de notes, intitulée « Proposition de positions de négociations », formulait un certain nombre de positions de négociation à soumettre à débat pour les différents enjeux de négociation évoqués dans les notes de la première série ;
- La diffusion de l'information incluse dans les notes de travail auprès des membres du groupe de travail ;
- La discussion autour des positions de négociation proposées dans les différentes notes de la deuxième série ;
- Une participation remarquable de la Délégation malgache à l'élaboration des positions des groupes ACP, PMA, Groupe africain et G90. La préparation de positions de négociations au sein du groupe de travail en préalable à la conférence ministérielle a permis de venir à

³⁷ Les thèmes abordés par ces notes étaient respectivement : (i) la concurrence à l'exportation, (ii) l'accès au marché, (iii) le soutien interne et (iv) le coton

Hong-Kong avec un argumentaire construit sur les dossiers agricoles, et donc de prendre une part active dans les groupes auxquels la délégation malgache a pris part à Hong-Kong.

Le groupe de travail a donc créé une dynamique collective qui a produit des résultats tangibles pour une échéance donnée. Cette expérience est intéressante en cela et montre qu'une bonne préparation permet d'être plus actif dans les enceintes de négociation.

La difficulté est de maintenir cette dynamique une fois l'échéance passée, et d'inscrire ce type de travail dans la durée, de manière à se préparer au mieux pour d'autres échéances qui ne manqueront pas d'arriver. D'autres priorités reprennent le dessus dans le travail quotidien, et le risque est que les dossiers soient laissés en l'état sans travail d'actualisation.

Outre l'inscription dans la durée, le travail mérite également d'être approfondi : les 5 réunions du groupe de travail ont permis de présenter aux différents membres du groupe les enjeux de la négociation de Hong-Kong, et de faire valider une position de négociation qui avait établie en préalable au travail du groupe. L'étape suivante dans le processus consistera à ce que la position de négociation pour le pays ne soit plus seulement validée par le groupe de travail, mais soit réellement le fruit de ses réflexions.

4.3 Des actions de renforcement des capacités nombreuses

De nombreux Partenaires Techniques et Financiers organisent ou financent des actions de renforcement des capacités dans le domaine des négociations commerciales internationales. La liste suivante n'est pas exhaustive mais donne déjà une idée de l'offre existante :

4.3.1 Le Cadre Intégré

Le Cadre Intégré (CI), abrité par la MICDSP, est un programme de renforcement des capacités en commerce international financé par divers bailleurs. Il a pris la suite du programme ATRIP, financé par l'USAID de 2001 à 2004, qui avait organisé plusieurs séminaires et ateliers sur les accords internationaux et avait fourni un appui direct aux négociateurs dans la préparation du cycle de Doha de l'OMC.

Les objectifs affichés du Cadre Intégré sont les suivants :

- Accroître la connaissance du public sur les principes régissant le commerce international, régional et bilatéral ;
- Renforcer la capacité de Madagascar à préparer et à participer efficacement dans les négociations multilatérales, régionales et bilatérales, et au niveau des différents groupes de travail préparatoires, tout au long des négociations ;
- Aider le gouvernement malgache, le secteur privé et la société civile à optimiser le positionnement de Madagascar, et à réaliser les changements de politiques relatifs au commerce et à l'investissement, afin de réduire les contraintes.

Pour ce faire, le Cadre Intégré a défini un certain nombre d'actions prioritaires :

- Formation d'experts locaux, via une assistance technique et une expertise locale, de manière à doter le pays d'un pool de spécialistes en commerce international en nombre suffisant ;

- Renforcement des capacités institutionnelles en jouant à deux niveaux : d'une part en renforçant l'infrastructure intra gouvernementale et les synergies public-privé ; d'autre part en renforçant les capacités des organismes de recherche et des institutions d'enseignement supérieur (CREAM, INSTAT, Universités, ISCAM, INSCAE, ...)
- Financement d'études et d'analyses pour aider à la prise de décision et à la capacité d'anticipation. Quelques thèmes ont été identifiés pour réaliser les premières études :
 - o Impact de l'adhésion à la SADC
 - o Identification et finalisation des offres potentielles sur les services (finance, télécommunications, tourisme, engagements horizontaux, ...)
 - o Etudes relatives à l'agriculture dans le cadre de l'OMC et des négociations des APE avec l'UE
 - o Amélioration du système statistique relatif au commerce extérieur
 - o Etude sur la mise en place d'une banque de développement pour les PME ;
- Organisation d'ateliers de vulgarisation auprès du public et du secteur privé ;
- Fourniture de documentation, d'équipements informatiques et de logiciels d'analyse.

Parmi les réalisations de ce programme, on mentionnera le financement de l'étude « Comment maximiser les avantages d'une adhésion de Madagascar à la SADC ? » réalisée par le CREAM (Eric Ramilison) et le CERDI de l'Université d'Auvergne, France, ainsi que l'organisation d'un atelier de deux jours sur les accords commerciaux internationaux, en avril 2006, à destination d'une centaine d'opérateurs économiques. Les interventions visaient à sensibiliser les participants sur les différents accords commerciaux existants et sur comment en tirer profit au mieux.

On notera un effort réel du Cadre Intégré de se coordonner avec les autres programmes d'appui aux négociations commerciales et d'éviter la duplication des efforts. Ainsi, les actions pré identifiées portant sur les services et l'agriculture et qui font l'objet de la présente étude (7 ACP 753-RPR Project n°23) ont été de ce fait retirées du plan d'action du Cadre Intégré.

4.3.2 Programmes spécifiques sur financement européen

4.3.2.1 Missions d'appui pour la préparation de l'OMC et des APE

L'Union européenne finance deux programmes sur son budget FED pour appuyer les pays ACP dans la préparation de leurs négociations commerciales :

- Le premier programme, géré par l'Unité de Gestion de Programme (UGP) OMC, a pour objet de renforcer la capacité des pays ACP à élaborer leur position de négociation à l'OMC. Le présent travail fait notamment partie de cette ligne budgétaire de renforcement de capacités ;
- Le deuxième programme, géré par l'UGP APE, a pour objet de mettre à disposition de chaque pays ACP des études d'impact de la mise en place du futur Accord de Partenariat Economique pour que ceux-ci se préparent à cette échéance en connaissance de cause, et prennent les mesures d'accompagnement permettant de tirer au mieux parti des accords signés. Dans le cas de Madagascar, une telle étude a été réalisée en 2004³⁸ ; elle a évalué les principaux impacts du futur APE pour l'agriculture

³⁸ MDP-JEXCO. 2004. Etude d'impact des APE pour Madagascar. Juin 2004. 358 p.

malgache et identifié les principaux points de négociation afférents. Après avoir estimé l'incidence du futur APE sur les recettes publiques et la balance commerciale, l'étude passe en revue les productions bénéficiant de l'ouverture du marché et de l'amélioration de la compétitivité des entreprises, ainsi que celles pouvant être concurrencées par les produits européens importés. Par ailleurs, l'étude a identifié les principaux freins à une participation active de Madagascar aux négociations :

- Insuffisance de dialogue entre les représentants des différents départements ministériels concernés par l'APE ;
- Manque de participation effective du secteur privé et de la société civile dans les négociations ;
- Manque d'information sur les négociations aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays.

4.3.2.2 Assistance technique résidentielle de l'UE au FNDPC

Outre les actions précédentes, l'Union européenne finance une assistance technique permanente à la cellule d'appui technique du FNDPC (Forum National de Développement et de Politique Commerciale) sur la préparation des APE et la normalisation. Chaque pays de la Région l'AfOA, qui va négocier un APE avec l'Union européenne, a mis en place son FNDPC qui est l'instance chargée de la formulation de la position nationale. Cette position nationale est ensuite portée au niveau régional, dans l'enceinte du Forum Régional de Négociation (FRN) qui se charge d'harmoniser les 16 positions nationales des pays de l'AfOA.

L'objectif global de cette assistance technique, qui vient de démarrer en juillet 2006, est le renforcement des capacités des négociateurs de Madagascar dans la conduite des négociations de l'Accord de Partenariat Economique et l'appui à la politique de normalisation et qualité. Les objectifs spécifiques sont :

- Appuyer les activités du Forum National de Développement et de Politique Commerciale
- Améliorer le dialogue entre les représentants des différents départements ministériels concernés par l'APE
- Renforcer la participation du secteur privé et de la société civile dans le processus de négociation APE
- Recueillir et diffuser l'information et la documentation relative au commerce international en général (OMC), et au processus et enjeux de négociation en particulier
- Rendre fonctionnel le dispositif de normalisation et qualité pour chacun des principaux produits d'exportation dans toutes ses étapes, de la conception au contrôle, en optimisant les ressources disponibles pour offrir les garanties qui répondent aux exigences du marché.

Les principales actions de cette assistance technique APE viseront à :

- Fournir une expertise technique au MICDSP et au FNDPC ;
- Fournir des informations sur les négociations commerciales au niveau de l'OMC en relation avec les négociations de l'APE ;
- Participer à l'élaboration d'un programme de renforcement de capacités ;
- Appuyer les Groupes de Travail Technique (GTT) du FNDPC ;
- Assurer la coordination, la cohérence et la complémentarité des activités de la Cellule d'Appui Technique du FNDPC avec les autres initiatives de renforcement de capacité dont bénéficie Madagascar ;
- Produire des rapports réguliers sur l'évolution des négociations ;
- Programmer des études à entreprendre à court terme ;
- Superviser les actions de formation entreprises dans le cadre du programme de renforcement des capacités.

En outre, les actions propres à la normalisation et qualité viseront à :

- Définir, en accord avec les opérateurs des filières concernées, les processus de décision et le rôle des entités publiques, privées, des autorités compétentes, des organisations professionnelles existantes et des laboratoires d'analyse, pour rendre opérationnelle la démarche qualité par produit ;
- Définir les besoins de caractérisation pour chaque produit, les analyses nécessaires et les modalités d'échantillonnage, en relation avec la réglementation européenne (traçabilité, limites maximales de résidus) et les exigences spécifiques des importateurs.

4.3.3 Autres programmes de renforcement des capacités

De nombreuses autres initiatives de renforcement des capacités en matière de négociations Commerciales ont été prises par divers bailleurs. Sans ordre hiérarchique, et sans prétendre à l'exhaustivité, on mentionnera les programmes suivants :

- Le FSP (Fonds de Solidarité Prioritaire) COMIPADR (Contribution à la mise en œuvre du Plan d'Action de Développement Rural) de la coopération française a des lignes de financement pour réaliser des études, mais aussi des actions de formation sur le thème des négociations commerciales ;
- L'Organisation Mondiale du Commerce dispose également de lignes de financement pour réaliser dans les pays des actions de formation sur l'OMC ;
- Le CCI (Centre du Commerce International) et la CNUCED sont également actifs dans ce domaine. Le CCI a mis à disposition un outil statistique trade.com pour suivre et analyser les échanges commerciaux entre Madagascar et le reste du monde, et notamment de suivre les implications fiscales d'une modifications des flux ;
- Le COLEACP et la FAO interviennent dans le renforcement des capacités dans des domaines ciblés tels que la normalisation et la révision des normes au sein du Codex Alimentarius. Le COLEACP de l'Union européenne appuie Madagascar pour la mise en place et le suivi d'une Task Force Sanitaire et Phytosanitaire (SPS). Créée en septembre 2005, la Task Force SPS est une instance de concertation entre public et privé, ciblée dans un premier temps sur les exports à destination de l'UE. Le COLEACP a animé un atelier de formation début juin 2006 qui avait pour objectifs une remise à niveau et une meilleure compréhension des textes, ainsi que la promotion d'une interface public-privé :
 - Pour le secteur public, il s'agit de mettre en place un système national de contrôle, avec des laboratoires d'analyse
 - Pour le secteur privé, il s'agit de professionnaliser les filières, de maîtriser les risques, d'établir des codes de bonnes pratiques.
- Les Organisations de Producteurs reçoivent également des formations, dont certaines touchent aux négociations commerciales, avec un appui de la part d'ONG d'Europe du Nord ainsi que du FIDA.

4.3.4 Un bilan très mitigé

L'évocation des différentes initiatives visant au renforcement des capacités montre qu'il y a abondance en la matière. Le bilan complet de ces actions nécessiterait un travail spécifique qui est hors de propos ici. On se contera ici de quelques remarques d'ordre général :

- Il y a une volonté de coordination des différentes actions entre les bailleurs, mais également entre les opérateurs des différents programmes. L'exemple du Cadre Intégré qui a retiré de son programme d'activité des actions qui avaient prises en charge sur d'autres lignes de financement est illustrative de cet état d'esprit collaboratif. Cela évite de faire plusieurs fois les mêmes actions ou les mêmes études, et donc de rationaliser les moyens mis en œuvre ;
- Les actions mises en œuvre dans le cadre des programmes de renforcement des capacités aux négociations commerciales sont de différentes natures : séminaires de sensibilisation, formations de groupe, formations individuelles, ateliers, groupes de travail, Elles ont sans aucun doute permis aux divers participants d'acquérir des connaissances sur les sujets abordés ;
- Elles n'ont toutefois pas réussi à renforcer de manière notable le niveau institutionnel d'ensemble. Le pays reste peu armé pour affronter les échéances de négociation et les différentes faiblesses structurelles évoquées précédemment persistent : le dialogue interministériel reste faible, le niveau de participation du secteur privé et des organisations de producteurs ne s'est pas substantiellement élevé, la collecte et la diffusion de l'information relative aux questions commerciales restent des activités marginales qui touchent peu de monde. Le faible impact en termes de renforcement institutionnel vient du fait que :
 - les actions n'ont que peu contribué à la constitution pérenne d'équipes de veille, de suivi, de pilotage sur ces questions. Les formations, ateliers, séminaires ont plus renforcé des individus que des équipes ;
 - dans le même ordre d'idées, les actions ont peu contribué à l'émergence de dynamiques de travail collectif ;
 - elles ont peu contribué à l'amélioration de la concertation entre l'État, le secteur privé, et les OP.
- Une partie des insuffisances mentionnées précédemment vient sans doute du fait que les actions de renforcement des capacités procèdent encore trop souvent d'une logique d'offre plus que d'une réponse à une demande, qui par ailleurs n'a jamais été explicitement formulée. Chaque bailleur a programmé des actions qui tiennent compte certes d'un diagnostic initial identifiant des besoins, mais qui apportent des solutions ponctuelles à un problème énorme de déficit institutionnel de compétences. Ces solutions ponctuelles portent nécessairement sur des renforcements individuels qui ne peuvent combler les besoins structurels de renforcement institutionnel.

4.4 Le besoin d'une stratégie de renforcement des capacités

Pour remédier à la prévalence de cette logique d'offre de formation au détriment d'une logique de construction raisonnée des besoins, il est nécessaire de formaliser une demande de renforcement de capacités construite sur la base des besoins identifiés au niveau global. Il ne s'agit pas de recenser les besoins de telle ou telle équipe prise isolément, mais d'envisager les besoins globaux. Cela implique de réfléchir d'abord sur l'architecture d'ensemble qui est souhaitable pour que le pays se prépare au mieux aux échéances de négociation, et de réfléchir ensuite sur les équipes qui sont le mieux à même de s'inscrire dans cette architecture d'ensemble.

Ce travail est évidemment complexe, car il suppose de mettre autour de la table des représentants de toutes les parties prenantes, les différents départements ministériels, les opérateurs privés, les organisations de producteurs, Il suppose également de dépasser les intérêts individuels de ceux qui sont les destinataires fréquents des actions de formations

(et qui de ce fait sont satisfaits des actions en cours, et ne souhaitent pas leur remise à plat) pour réfléchir sur ce qui est collectivement souhaitable en matière de dispositif institutionnel. Le travail de formulation d'une stratégie de renforcement des capacités doit répondre aux questions suivantes :

- Quelles sont les échéances de négociation auxquelles le pays doit faire face ?
- Quels sont les argumentaires à construire pour s'y préparer ?
- Quels types d'acteurs doivent être impliqués dans cette préparation ?
- Quelles sont les « fonctions » dont on a besoin pour construire les argumentaires ? fonctions de veille, de capitalisation, de diffusion de l'information, d'animation de groupes de travail ?
- Quelles sont les structures les mieux à même d'assurer ces « fonctions » ?
- Comment s'assurer que les structures considérées auront la capacité de jouer pleinement leur rôle (en termes de compétences individuelles, de compétences collectives, de moyens, d'organisation) ?

Cette stratégie, une fois définie et validée, sera présentée ensuite aux différents Partenaires Techniques et Financiers (PTF) qui sont prêts à s'investir dans le renforcement des capacités à négocier, et servira à en canaliser les moyens. D'une manière générale, les PTF donnent un bon accueil aux demandes de financement qui reposent sur un argumentaire solide, et ce d'autant plus que cet argumentaire a été construit collectivement entre les différents types d'acteurs concernés. La stratégie de renforcement des capacités pourrait alors capter les différents moyens existants pour ce type d'actions, voire en capter de nouveaux (donc en quantité supérieure) si les résultats attendus de sa mise en œuvre semblent le justifier.

4.5 Quelques principes généraux

L'élaboration d'une stratégie nationale de renforcement de capacités est une construction sociale plus qu'un travail d'expertise. Il serait donc particulièrement mal venu ici de formuler une telle stratégie à dire d'expert. Seuls quelques principes généraux méritent d'être rappelés :

- Le renforcement des capacités n'est pas synonyme de formation. Il n'est pas le nouveau mot à la mode pour parler de formation. Le renforcement des capacités va au-delà de la seule formation comprise comme l'acquisition de compétences ; il englobe en outre les actions visant à lever les blocages de type institutionnel ou organisationnel. On peut parler de renforcement des capacités nationales à négocier à l'OMC alors que cette notion est difficilement transposable à la formation ;
- Il est important de raisonner en termes de renforcement d'équipes plus qu'en termes de renforcement de personnes ; c'est la garantie de la pérennité des actions : les personnes sont appelées à changer de fonctions, à partir pour saisir de nouvelles opportunités professionnelles, alors que les équipes restent. Une équipe efficace a même la capacité de former une nouvelle personne qui rejoint l'équipe existante ;
- Le renforcement d'équipes passe certes par des renforcements individuels : une équipe est composée d'individus et pour qu'une équipe soit opérationnelle, il faut que les différents membres qui la constituent aient acquis les compétences nécessaires. Mais le renforcement d'équipe a également des implications en termes de fonctionnement, d'organisation, de complémentarité et de synergie entre membres de l'équipe. Sans cela, le rendement d'ensemble peut rester faible malgré la coexistence de capacités individuelles reconnues ;

- De bonnes capacités nationales à négocier supposent le renforcement des dynamiques de concertation. Il faut pour cela renforcer les équipes (i) à piloter des groupes de travail, (ii) à animer des réflexions au sein de diverses structures, (iii) à diffuser les connaissances acquises. Cela suppose aussi de prévoir des activités réunissant les différents types d'acteurs ;
- Un dispositif de renforcement des capacités donne une place importante à l'accompagnement des personnes et des équipes mobilisées, et privilégie cet accompagnement par rapport aux actions ponctuelles. Les connaissances acquises dans le cadre de formations qui ne sont pas suivies se perdent vite, surtout si elles ne sont pas appliquées rapidement après leur acquisition. Ainsi, divers participants au groupe de travail du MAEP de préparation de la conférence ministérielle de Hong-Kong ont regretté que ce cadre de réflexion se soit arrêté une fois l'échéance passée, alors que les sujets demeurent d'une brûlante actualité et qu'il serait vivement souhaitable de continuer le suivi des débats internationaux et d'approfondir et de renforcer la position de négociation malgache ;
- Il est crucial de pouvoir suffisamment anticiper les échéances de négociations pour pouvoir s'y préparer convenablement et planifier le travail sans précipitation. Un déficit d'anticipation fait qu'on ne se saisit des dossiers que quand on est au pied du mur ; on commence alors à réfléchir à ces dossiers au moment où il faut rendre une position, on se retrouve sans argumentaire solide et on comprend à posteriori quels étaient les enjeux et ce qu'il aurait fallu proposer quand les décisions ont déjà été prises.

4.6 Conséquences opérationnelles

Quelques propositions sont ici formulées dans l'esprit de ce qui précède. Elles portent sur l'architecture d'ensemble et sur le contenu des actions de renforcement des capacités.

4.6.1 Propositions pour une architecture d'ensemble

Les actions de renforcement des capacités doivent viser à consolider un dispositif institutionnel pérenne mobilisant les différents Départements ministériels, la Recherche et les Universités, les opérateurs privés et les organisations de producteurs. Ce dispositif comprendrait idéalement :

- Des Représentations renforcées à Genève et à Bruxelles, ayant pour mission de :
 - suivre l'évolution des débats et des enjeux des négociations, ainsi que l'évolution des positions des principaux acteurs des négociations, afin de pouvoir le faire remonter aux différentes parties impliquées à Madagascar ;
 - présenter et défendre les positions malgaches qui auront été construites à Antananarivo
- Une structure de pilotage au niveau national, chargée de coordonner l'élaboration d'une position nationale pour chacune des enceintes de négociations commerciales. Le secrétariat technique de cette structure serait assuré par le MICDSP dont le mandat est de porter et de défendre cette position. Cette structure serait l'interlocuteur privilégié des Représentations à Genève et à Bruxelles ; elle devrait pouvoir mobiliser au cas par cas tous les acteurs susceptibles d'être impliqués à un moment donné dans le processus d'élaboration de la position de négociation : les différents départements ministériels, la Recherche et les Universités et les opérateurs privés.

- Le renforcement de la dynamique interministérielle et interinstitutionnelle animée par la structure de pilotage implique de clarifier le rôle attendu de chaque instance publique ou privée sollicitée et d'identifier une équipe de représentation pour chacune de ces instances. Il est en effet impératif de supprimer les doubles emplois et les recouvrements de mandat entre équipes³⁹. Le renforcement ne peut être que sélectif et porter sur les équipes qui se seront vues affirmées ou confirmées dans leur mandat. Le renforcement simultané de plusieurs équipes ou structures dont les attributions se chevauchent et qui revendiquent chacune le leadership serait bien évidemment contreproductif.
- Il serait nécessaire de pérenniser la capacité institutionnelle du MAEP à suivre et participer à l'élaboration de la position malgache sur son domaine de compétence, l'agriculture. Cela pourrait prendre la forme d'une Cellule des relations internationales qui aurait pour mission d'assurer :
 - la veille et la diffusion de l'information relative au contexte international des politiques agricoles (tout ce qui de près ou de loin peut influencer l'agriculture malgache) ;
 - l'animation et la coordination d'un travail visant à construire l'« argumentaire agricole » de positions de négociation pour Madagascar ; ce travail mobiliserait nécessairement les opérateurs privés et les organisations de producteurs ;
 - la participation à la structure de pilotage interministérielle pour présenter et mettre en débat l'argumentaire agricole ainsi élaboré, et assurer un retour d'information à l'ensemble du MAEP
- La Recherche et les Universités ont une place à trouver dans cette architecture d'ensemble. Et cela, à deux niveaux qui correspondent à des pas de temps différents :
 - Les enseignants et chercheurs représentent une force d'analyse et d'expertise dont il serait dommage de se priver. Ils sont actuellement trop peu sollicités alors que leur positionnement institutionnel leur permet de mener des travaux dans la durée et d'approfondir des thèmes d'intérêt général au profit de Madagascar. Le FOFIFA et l'École Supérieure des Sciences Agronomiques (ESSA) de l'Université d'Antananarivo sont certes actuellement peu investis sur les thèmes de l'économie agricole internationale et de l'insertion de l'agriculture malgache dans l'économie mondiale, mais cela pourrait facilement changer si ces structures étaient effectivement sollicitées pour participer à la préparation des positions de négociation ;
 - A plus long terme, il est indispensable de renforcer la préparation académique de ceux qui deviendront les futurs négociateurs malgaches dans les enceintes internationales. Cela suppose de préciser les besoins en termes de contenu, et de veiller à leur incorporation dans les cycles de formation universitaire.

4.6.2 Propositions de contenu

L'identification des contenus des actions de renforcement des capacités n'est pas chose aisée, car ceux-ci doivent être adaptés aux différentes populations cibles. En outre, les besoins sont tels qu'un exercice de hiérarchisation est également nécessaire. Cela demande

³⁹ On peut citer à titre illustratif le cas de la normalisation : le Bureau des Normes de Madagascar (BNM) a été créé en 2004, avec pour mission (cf. article 4 du décret de création) l'élaboration, la centralisation, et la promulgation des normes nationales ; le BNM reçoit également le mandat de représenter Madagascar auprès des organismes régionaux et internationaux de normalisation (ISO, CEI, CODEX ALIMENTARIUS, OIML). Toutefois, le BNM a été créé sans modification des attributions des différentes structures qui intervenaient au préalable dans ce champ d'activité, et notamment la Direction Nationale de la Qualité (DNQ) du MICDSP. Bien que cela soit spécifié en toutes lettres dans le décret de création du BNM, le secrétariat du CODEX ALIMENTARIUS a été confié à une autre structure tout en associant le BNM dans un rôle qui n'est pas clair. Il en résulte une confusion dans les attributions de chacun, avec un risque évident de duplication des efforts, voire de concurrence ouverte.

un travail d'identification qui reste à faire. En l'état actuel, les propositions portent sur les points suivants :

- Les négociations agricoles portent sur différents dossiers qu'il est impératif de mieux connaître pour en mesurer les enjeux, puis prendre position. Les dossiers de l'accord agricole de l'OMC sont (i) l'accès au marché, (ii) le soutien interne, (iii) les subventions aux exportations ; à cela s'ajoute des dossiers plus spécifiques mais néanmoins importants tels que l'accord sanitaire et phytosanitaire (SPS), l'accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC), et certains dossiers « produit », comme le dossier coton.
- Parmi les différents dossiers, celui de l'accès au marché est sans aucun doute le plus crucial et stratégique pour Madagascar, car c'est celui qui comporte le plus d'enjeux qui appellent des prises de positions et des choix. Il s'agit notamment de
 - définir les produits sensibles dans les différents cadres de négociations bilatérales ou régionales, ainsi que les produits spéciaux pour l'OMC ;
 - maîtriser les mécanismes de sauvegarde qui peuvent être activés dans certaines conditions pour se protéger d'importations risquant de stabiliser la production agricole et agro-industrielle nationale ;
 - mieux connaître l'évolution des conditions d'accès aux marchés des pays développés, mais aussi des pays émergents et des autres pays en développement, afin d'identifier les nouvelles opportunités de marché et s'y préparer pour en tirer le meilleur parti ;
 - mieux connaître les possibilités offertes par les différents accords commerciaux en matière de fourniture d'assistance technique et financière dans différents domaines (aspects SPS, érosion des préférences, ...)
- Ces éléments de contenu doivent être adaptés aux différents types d'acteurs. Certains concernent l'ensemble des acteurs : c'est le cas de l'identification des produits sensibles et dans une certaine mesure aussi l'identification des nouvelles opportunités de marché. Le débat sur les produits sensibles est hautement stratégique car conditionne l'avenir du secteur agricole ; il suppose d'avoir une bonne vision de la compétitivité relative de chaque filière agricole, et de leur effet d'entraînement socio-économique sur le secteur (capacité à fixer la population rurale, à créer de la valeur ajoutée et du revenu, rôle en matière de distribution de la richesse, de lutte contre la pauvreté et de réduction des inégalités, ...). Tous les types d'acteurs sont donc concernés par ce débat sur les produits sensibles. Il n'en est pas de même pour des dossiers tels que le recours aux mécanismes de sauvegarde ou la mobilisation de l'assistance technique et financière, qui sont des dossiers plus techniques, et qui ne peuvent être activés que par des cadres de l'Administration. Toutefois, dans la mesure où les principaux bénéficiaires de ces interventions sont les opérateurs privés et les producteurs, ceux-ci doivent au moins être sensibilisés pour s'assurer que les démarches sont bien entreprises et pour savoir ce à quoi ils sont en droit d'attendre.
- Un travail de concertation n'est efficace que si les différents acteurs autour de la table ont un minimum de référentiel commun. Cela suppose une préparation de ces différents acteurs sous forme d'un travail séparé ou chacun s'informe et se sensibilise aux thèmes qui seront abordés ensuite dans le cadre des actions de concertation. Dans le cas des produits sensibles et des opportunités de marché, cela suppose de mener un travail d'accompagnement parallèle avec l'administration, avec les opérateurs privés, et avec les organisations de producteurs avant de réunir tout le monde pour en débattre collectivement, et arriver à une position de consensus porteuse des intérêts du plus grand nombre.

Conclusion

Le pire n'est jamais sûr ... à condition de s'y préparer et d'en conjurer la venue ! Telle pourrait être la conclusion principale de ce rapport. Les accords commerciaux (bilatéraux, multilatéraux et régionaux) récents et les négociations commerciales en cours sont en train de modifier en profondeur l'environnement économique. Cet environnement a et aura un impact fort sur le secteur agricole malgache, sur la capacité de celui-ci à se positionner à l'export.

L'ouverture des marchés extérieurs profitera avant tout à ceux qui s'y sont le mieux préparés et laissera les autres de côté. Madagascar dispose d'atouts importants qu'il faut mettre en valeur par une maîtrise des opportunités induites par la modification récente des règles du jeu du commerce international. Des échéances capitales sont encore à venir pour l'agriculture malgache avec l'ouverture du marché intérieur aux importations européennes et d'Afrique australe au 1^{er} janvier 2008. Cette est une situation totalement nouvelle pour le pays, une situation qu'il n'a jamais connue auparavant et qui implique préparation et anticipation pour éviter des conséquences trop dramatiques de la recrudescence des importations sur les filières nationales.

Le pays est actuellement peu préparé pour faire face à ces échéances. Malgré l'existence d'assez nombreuses initiatives de renforcement de capacités dans le domaine, la capacité institutionnelle du pays à faire face aux échéances de négociations reste faible. L'élaboration d'une stratégie nationale de renforcement des capacités est la condition nécessaire pour rompre le cercle vicieux des actions de formation ponctuelles qui ne parviennent pas à renforcer l'architecture d'ensemble.

C'est à cette condition que Madagascar pourra participer activement aux négociations commerciales internationales, et ainsi faire prévaloir ses intérêts.

Bibliographie

Allab C. 2006. Farmers Africa Programme. Concept note. 2 p.

Alpha A. et Douya E. 2005. Enjeux des négociations commerciales pour l'agriculture, document de formation. GRET, France. 76 p.

Coutrelis N. 2006. Règlement des différends à l'OMC : la force de l'argument et non l'argument de la force. In DEMETER 2007, pp. 39-86.

CTA. Bulletins mensuels Agritrade : quoi de neuf ? Divers numéros. <http://agritrade.cta.int>

ICTSD. 2005. Dossiers sur le cycle de Doha. Mise à jour de Hong-Kong, novembre 2005, vol.4, dossier agriculture pp.4-10.

Laporte B. et Ramilison E. 2005. Comment maximiser les avantages d'une adhésion de Madagascar à la SADC ? Etude réalisée à la demande du Cadre Intégré, MICDSP, Madagascar. 87 p.

MAEP. 2006. Conférence ministérielle de l'OMC, Hong-Kong, 13-18 décembre 2005. Rapport de mission. 32 p.

MAEP. 2006. Agriculture, élevage, pêche et agro industrie à Madagascar. Plan d'action à moyen terme. UPDR, MAEP, avril 2006. 58 p.

Magnay J., Jenn-Treyer O. 2005. Mise en place d'un système de régulation sur le marché du riz à Madagascar. Rapport de mission. Programme alimentaire mondial. 66 p.

MDP-JEXCO. 2004. Etude d'impact des APE pour Madagascar. Juin 2004. 358 p.

MICDSP. Renforcement des capacités dans le domaine du commerce international à Madagascar. Proposition soumise pour financement par le Guichet II du Cadre Intégré, 10 p.

MICDSP. Cadre Intégré. 2006. Atelier sur les Accords Commerciaux Internationaux : comment le secteur privé peut-il en tirer profit au mieux ? Atelier des 12 et 13 avril 2006. Document de restitution.

MICDSP. Cadre Intégré. 2006. 32^{ème} forum des négociations commerciales, réunion des hauts fonctionnaires, réunion des ministres du commerce SADC, Johannesburg-Gaborone, 6-14 juillet 2006. Rapport de mission. 9 pages.

Personnes rencontrées au cours de la mission

Délégation de la Commission Européenne

- Jean Claude BOIDIN, Chef de la Délégation
- Bernard REY, responsable du Secteur Développement rural
- Denis REISS, Chargé de Programmes « Développement rural »
- Laurence RAMIANDRISOA, Chargée de Programmes « Commerce, Secteur Privé et Intégration Régionale »

Secteur public

- Harison RANDRIARIMANANA, Ministre de l'Agriculture, de l'Elevage, et de la Pêche (MAEP)
- Pakeeresamy RAMSAMY, Conseiller spécial du Président de la République de Madagascar
- Henri Michel TSIMISANDA, Secrétaire Général du MICDSP
- Mireille RATOAVELOSON, Directrice générale de l'Industrie, MICDSP
- Panja RAMANOELINA, Directeur de l'ESSA (Ecole Supérieure des Sciences Agronomiques), Université d'Antananarivo
- Jean Chrysostôme RAKOTONDRAVELO, chef du Département Agriculture de l'ESSA, Université d'Antananarivo
- Noël RANJATOSON, chef de service des laboratoires, laboratoire de Chimie et de Microbiologie, MICDSP
- Voahangy RAONIARINJAKA, Directrice du Partenariat, MAEP
- Clarisse MAHARAVO, chargée d'études à l'UPDR, MAEP
- Jean-Pierre ROLLAND et Claude LAROCHE, assistants techniques à l'UPDR, MAEP
- Louis RAMASOMANANA, directeur de l'ACSQDA (Agence de Contrôle de la Sécurité Sanitaire et de la Qualité des Denrées Alimentaires), Ministère de la Santé et du Planning Familial
- Francis RAKOTONDRAVONY, laboratoire des pesticides de la protection des végétaux du MAEP et président du Comité National du Codex Alimentarius
- Jean Armand RANDRIAMAMPINANINA, responsable du service de quarantaine, MAEP
- Marie-Hélène DABAT, chercheur CIRAD en poste au FOFIFA

Projets

- Richard RAHAJARIZAKA, chef de projet du CNCC
- Alain Liva RAHARIJONA, Haut conseiller national du Cadre Intégré (mercredi 14 à 14 heures)
- Nirina Eddy RAKOTOARISON, coordonnateur « écotourisme et développement de l'artisanat », BAMEX (Business and Market Expansion)
- Joséphine (Nour) ANDRIAMAMONJIARISON, Gérante de Hermès Conseils, Assistante Technique permanente auprès du MICDSP pour la préparation des APE

Secteur privé

- Hanta RAJAONERA, Directeur général de RAMANANDRAIBE Export
- Laurent RANJALAHY, responsable Recherche et Développement de RAMANANDRAIBE Export
- Karim BARDAY, Directeur général de LECOFRUIT

- Tiana RAVELONARIVO, deputy general manager d'HOMEOPHARMA, président de la Task force SPS
- Vololomanitra RAKOTONDRALAMBO, Directeur central des Grandes Relations, Bank of Africa
- Manutea GAY, chef du LHAE, Institut Pasteur de Madagascar
- Josette RAZAFIARISOA, manager de BONGOU
- Bob ANDRIAMIFIDY, chef de projet, Groupe Agrico
- Claude ANDREAS, Président du GES (Groupement des Entreprises de la SAVA)
- Faly RASAMIMANANA, Directeur général de Faly Export
- Dominique ANDREAS, Directeur général de MILLOT S.A.
- Claude BRUNOT, Administrateur Directeur Général de CODAL (Comptoir Industriel de Produits Alimentaires)
- Amena ABDIRASSOUL, professeur à l'INSCAE (Institut National des Sciences Comptables et de l'Administration d'Entreprises) et consultante en politique commerciale

Organisations de producteurs

- Mr MALAZARIVO, Secrétaire exécutif de la CPM (Conférence Paysanne de Madagascar)
- Marcel RASOLONIRINA, Président du réseau SOA
- Fanja RALAMBORANTO, chargée de mission au Réseau SOA
- Mamy RAJOHANESA, Président de la Confédération FIFATA
- Chambre d'Agriculture : Membres du Bureau National, dont les deux Vice-présidents, le Trésorier et le 1^{er} Secrétaire
- Mahefa RAZAFIMANANA, Président de la Fédération Nationale d'Apiculture (FENAPI)