

Cote du document:	<u>EB 2006/89/R.13</u>
Point de l'ordre du jour:	<u>11 a)</u>
Date:	<u>22 novembre 2006</u>
Distribution:	<u>Restreinte</u>
Original:	<u>Anglais</u>

F



Cœuvrer pour que les ruraux pauvres
se libèrent de la pauvreté

République de Madagascar

Programme d'options stratégiques pour le pays

Conseil d'administration — Quatre-vingt-neuvième session
Rome, 12-14 décembre 2006

Pour: **Examen**

Note aux Administrateurs

Le présent document est soumis au Conseil d'administration pour examen.

Afin que le temps imparti aux réunions du Conseil soit utilisé au mieux, les Administrateurs qui auraient des questions techniques sur le présent document sont invités à se mettre en rapport, avant la session, avec le responsable du FIDA ci-après:

Benoît Thierry

Chargé de programme de pays
téléphone: +39 06 5459 2234
courriel: b.thierry@ifad.org

Les demandes concernant la transmission des documents de la présente session doivent être adressées:

Deirdre McGrenra

Fonctionnaire responsable des organes directeurs
téléphone: +39 06 5459 2374
courriel: d.mcgrenra@ifad.org

Table des matières

Sigles et acronymes	iii
Carte du pays indiquant les zones des opérations du FIDA	iv
Résumé de la stratégie pour le pays	v
I. Introduction	1
II. Le contexte du pays	1
A. Économie, agriculture et pauvreté rurale	1
B. Politiques, stratégies et contexte institutionnel	6
III. Enseignements tirés de l'expérience du FIDA dans le pays	9
A. Résultats, impact et performance des opérations antérieures	9
B. Enseignements tirés	10
IV. Cadre stratégique du FIDA pour le pays	11
A. Avantage comparatif du FIDA	11
B. Objectifs stratégiques	12
C. Perspectives d'innovation	14
D. Stratégie de ciblage	15
E. Articulation au niveau des politiques	16
V. Gestion du programme de pays	17
A. Gestion du COSOP	17
B. Gestion du programme de pays	18
C. Partenariats	19
D. Gestion des savoirs et communication	20
E. Cadre de financement SAFF	21
F. Risques et gestion des risques	23
 Appendices	
I. COSOP CONSULTATION PROCESS (PROCESSUS D'ÉLABORATION DU COSOP)	1
II. COUNTRY ECONOMIC BACKGROUND (DONNÉES ÉCONOMIQUES DE BASE)	6
III. COSOP RESULTS MANAGEMENT FRAMEWORK (CADRE DE GESTION DES RÉSULTATS)	7

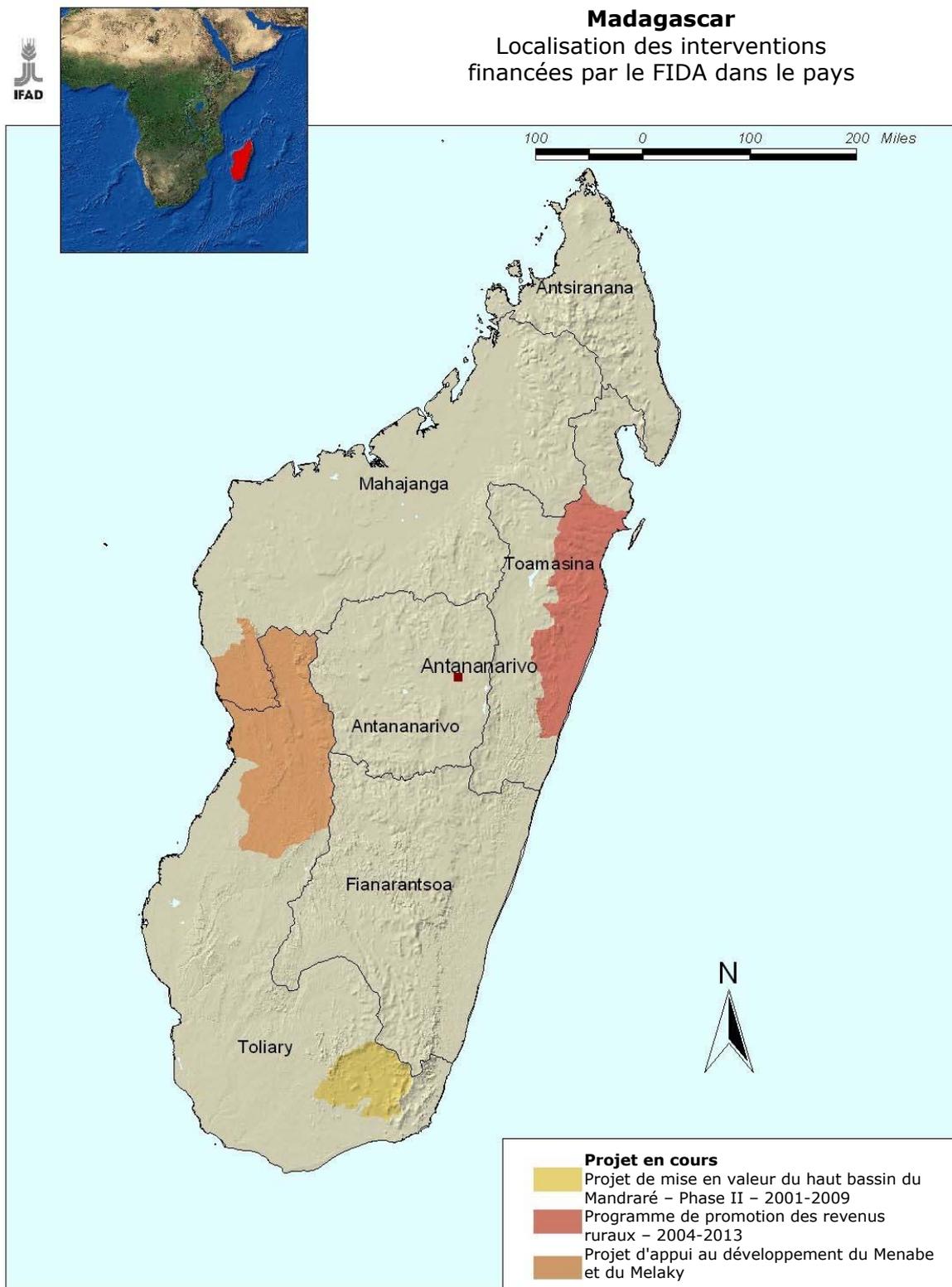
Dossiers clés

Dossier clé 1: Rural Poverty and Agricultural/Rural Sector Issues (Pauvreté rurale et secteur agricole et rural)	9
Dossier clé 2: Analysis of key partner organisations [Matrice des organisations (Analyse des forces, faiblesses, possibilités et menaces)]	10
Dossier clé 3: Donor Activities and Key Partnership Opportunities Initiatives complémentaires d'autres donateurs/possibilités de partenariat	11
Dossier clé 4: COSOP Target Groups and Proposed IFAD Response Identification du groupe cible, questions prioritaires et options envisageables	13

Sigles et acronymes

AD2M	Projet d'appui à la gouvernance locale, à la sécurisation foncière et à la mise en valeur durable dans le Menabe et le Melaky
AFD	Agence française de développement
CAP	Cellule d'appui aux projets
COSOP	Programme d'options stratégiques par pays
CPM	Chargé de programme de pays
CSA	Centre de services agricoles
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
FENU	Fonds d'équipement des Nations Unies
IDH	Indice du développement humain
IMF	Institution de microfinance
MAEP	Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche
ODM	Objectifs de développement du Millénaire
ONG	Organisation non gouvernementale
OPEP	Organisation des pays exportateurs de pétrole
PADANE	Projet de développement et d'amélioration agricoles dans le Nord-Est
PAR	Projets à risque
PHBM	Projet de mise en valeur du Haut Bassin du Mandraré
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
PNB	Produit national brut
PNDR	Programme national de développement rural
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPRR	Programme de promotion des revenus ruraux
PSTE	Pays pauvres très endettés
S&E	Suivi et évaluation
SAFP	Système d'allocation fondé sur la performance
SIDA	Syndrome d'immunodéficience acquise
SMB	Secrétariat Multi-Bailleurs
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international
VIH	Virus de l'immunodéficience humaine

Carte du pays indiquant les zones des opérations du FIDA



Source: FIDA

Les appellations figurant sur cette carte et sa représentation graphique ne constituent en aucun cas une prise de position du FIDA quant au tracé des frontières ou limites, ou aux autorités de tutelle des territoires considérés.

Résumé de la stratégie pour le pays

1. En 2005, Madagascar se situait au 146^e rang sur 177 pays classés par le Programme des Nations Unies pour le développement selon l'indice du développement humain (PIB par habitant: 285 USD). Le pays a vu le niveau de vie de sa population chuter de 40% pendant les 25 dernières années tandis que le nombre d'habitants doublait pour atteindre 17,9 millions en 2004. 71,3% des habitants de l'île vivent en dessous du seuil de pauvreté, pour 85% d'entre eux dans les zones rurales. Disposant d'abondantes ressources naturelles endémiques, de sols fertiles et d'une grande variété climatique, Madagascar a un potentiel agricole exceptionnel. Ce COSOP reflète les orientations du gouvernement pour le programme FIDA à Madagascar. Ce document est le résultat d'un processus participatif fondé sur des consultations avec les partenaires (collectivités locales, organisations professionnelles agricoles, bailleurs de fonds et ONG) constituant le comité de préparation du COSOP sur la période février-juillet 2006, ainsi que sur des analyses de la pauvreté rurale dans 11 régions et 24 communes.

2. **L'objectif stratégique du FIDA et du gouvernement à Madagascar sera de promouvoir le développement régional par une approche inclusive en faveur des pauvres, afin que les ménages les plus vulnérables puissent profiter de la croissance économique en milieu rural et améliorer leurs conditions de vie.** De nouvelles régions d'intervention seront sélectionnées en commun avec le gouvernement, à partir des critères de pauvreté et de vulnérabilité d'une part, mais aussi compte tenu d'autres facteurs tels que la densité de population et l'existence d'un potentiel agro-écologique. En accord avec le Programme national de développement rural, le FIDA apportera son soutien aux régions ainsi qu'aux acteurs ruraux pour mettre en place des stratégies de développement dans ces zones vulnérables en vue de les intégrer à des pôles de croissance voisins et à l'économie régionale. Des mécanismes spécifiques de ciblage garantiront que les interventions des projets sont adaptées aux spécificités des divers groupes socioéconomiques, y compris les plus pauvres, le but étant d'accroître les opportunités économiques en les intégrant dans le processus de croissance régionale. Dans ce contexte, le soutien du FIDA sera centré sur trois objectifs stratégiques:
 - **Améliorer la gestion des risques et réduire la vulnérabilité des ruraux pauvres en leur donnant plus largement accès aux ressources et aux services.** À cet effet, le FIDA encouragera la mise en place de mécanismes de gestion des risques. **Plus précisément, il contribuera à réduire les risques liés à la production,** en facilitant l'accès des petits producteurs à des services d'appui durables et adaptés, pour qu'ils résistent mieux aux crises naturelles, et en améliorant leur accès aux services financiers, pour développer leur capacité à générer des investissements productifs. Le FIDA contribuera aussi à **réduire les risques liés à l'insécurité du régime foncier** en continuant à appuyer les réformes foncières.

 - **Améliorer les revenus des ruraux pauvres par la diversification des activités agricoles et la promotion de l'entrepreneuriat rural.** Le FIDA encouragera le **développement des micro et petites entreprises** en milieu rural dans des filières reflétant l'avantage comparatif régional et les opportunités de marché, et intégrant à la fois la production agricole et les activités non agricoles. Il visera à faciliter **l'accès des petits producteurs aux marchés,** en appuyant le développement et l'organisation de filières régionales prioritaires, en favorisant les sociétés de commercialisation et de transformation et en assurant une répartition plus équitable des profits. Le FIDA soutiendra également les efforts du gouvernement dans le domaine de la

formation professionnelle, en vue de faciliter l'emploi pour les jeunes générations et de promouvoir une agriculture intensive professionnelle orientée vers les marchés.

- **Professionaliser les petits producteurs et leurs organisations pour les associer plus étroitement au développement économique et au dialogue sur les politiques.** Le FIDA encouragera l'organisation des petits producteurs, en mettant l'accent sur trois domaines. Il aidera les associations de petits producteurs à fournir à **leurs membres des services rentables** dans les domaines où elles ont un avantage comparatif, ou à établir des partenariats équitables avec le secteur privé. Il s'attachera à **promouvoir l'organisation des exploitants agricoles par filière** et à développer les compétences des associations pour qu'elles puissent mettre en place des stratégies communes visant à accroître leur productivité. Finalement, **il facilitera le dialogue entre les organisations de petits producteurs et le gouvernement** au sein des principales structures consultatives régionales et nationales participant à l'élaboration des politiques et programmes.
3. L'allocation de fonds basée sur la performance pour Madagascar s'élève en 2006 à environ 10,7 millions de USD par an, soit 64,2 millions de USD pour toute la durée du COSOP (2007-2012).

République de Madagascar

Programme d'options stratégiques pour le pays

I. Introduction¹

1. Le présent COSOP définit le cadre stratégique du partenariat entre le FIDA et le Gouvernement de Madagascar pour les six prochaines années (2007-2012). Il est le fruit d'un processus participatif qui a impliqué des consultations approfondies avec le gouvernement et les autres partenaires du développement, y compris les collectivités locales, les organisations professionnelles, le secteur privé, les bailleurs de fonds et les ONG. Un groupe composé de représentants des partenaires du FIDA à Madagascar – le comité de préparation du COSOP – a été constitué pour orienter le processus. Le gouvernement, par l'intermédiaire du Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche (MAEP), a procédé à un examen des projets en cours d'exécution, qui a permis d'identifier les points forts et les points faibles, et de dégager des enseignements utiles (avril 2006). Des analyses participatives de la pauvreté selon l'approche des moyens d'existence durables (AMED) ont été conduites (avril-mai 2006) dans douze régions, choisies en fonction de leur niveau de pauvreté, leur densité de population et leur potentiel agricole, notamment toutes les régions actuellement concernées par une intervention (Anosy, Antsiranana et Sava) et neuf régions additionnelles (Analamanga, Alaotra Mangoro, Betsiboka, Bongolava, Ihorombe, Itasy, Haute-Matsiatra, Sofia et Vatovy Fitovinany), afin d'identifier les problèmes clés qui devraient être abordés par le COSOP, les atouts et les possibilités sur lesquels fonder une stratégie de réponse, ainsi que les groupes cibles et les éléments susceptibles de garantir l'inclusion des plus vulnérables dans le processus de développement économique et de réduire les inégalités rurales. En mai 2006, un atelier national d'une journée a réuni un large éventail de partenaires du développement, qui ont débattu de l'analyse des projets, des conclusions des enquêtes et du premier avant-projet de COSOP et émis des recommandations stratégiques pour la version finale.
2. Le COSOP définit la contribution du FIDA à la réalisation des Objectifs de développement du Millénaire (ODM) et à la mise en œuvre du Plan d'action pour Madagascar (MAP) qui représente la nouvelle stratégie de réduction de la pauvreté du pays. Il se fonde sur la "Vision Madagascar naturellement" ainsi que sur les politiques et stratégies nationales, en particulier le Programme national de développement rural (PNDR). Il constitue un ensemble cohérent d'instruments financiers et non financiers, notamment projets fondés sur des prêts et des dons, dialogue sur les politiques et gestion des savoirs, qui reflète les stratégies et les priorités globales et régionales du FIDA, et cadre avec son système d'allocation fondé sur la performance (SAFP). La période couverte par le COSOP correspond à deux cycles de financement du SAFP (2007-2009, 2010-2012).

II. Le contexte du pays

A. Économie, agriculture et pauvreté rurale

i) Situation économique du pays

Diversité agroécologique et disparités de potentiel

3. Avec sa superficie de 587 041 km², Madagascar est le quatrième pays insulaire du monde par ordre de grandeur. Il dispose de ressources

¹ Voir l'appendice I pour de plus amples informations.

naturelles abondantes quoique fragiles (80% sont endémiques) ainsi que de sols fertiles et les précipitations sont importantes, mais le potentiel de production agro-pastoral, la disponibilité des terres et leur facilité d'accès varient énormément selon les régions du pays. Les hauts plateaux du centre, dont l'altitude varie de 900 à 1 800 m, jouissent d'un climat tropical d'altitude favorable à un grand nombre de cultures vivrières, dont le riz, principal aliment de base. En raison du terrain accidenté, les échanges interrégionaux y sont limités et les dépenses d'infrastructure élevées. Les zones côtières orientales, fréquemment touchées par des cyclones, bénéficient toutefois d'un climat tropical humide adapté à diverses cultures de rente tropicales. Les plaines occidentales couvertes par la savane et les forêts sèches ont un climat tropical sec et sont mieux adaptées à l'élevage, l'aquaculture et, dans une certaine mesure, la riziculture irriguée. Le sud, avec son climat semi-aride, de faibles précipitations et une sécheresse récurrente, est davantage spécialisé dans la culture des pois et du manioc. Les caractéristiques géographiques du pays ont déterminé l'approche du développement adoptée par le gouvernement, qui cherche à promouvoir le développement à travers des "pôles régionaux de croissance".

Croissance démographique

4. La population de Madagascar, qui a doublé ces 25 dernières années, était estimée à 17,9 millions d'habitants (2004), dont 85% vivent dans les zones rurales, avec des densités irrégulières variant de plus de 100 habitants/km² dans les zones centrale et orientale, à moins de 10 habitants/km² dans les régions occidentale et méridionale. Avec un taux de croissance annuel moyen de 2,8%, la population devrait encore doubler au cours des 25 prochaines années. La croissance démographique rapide accroît la pression foncière et limite l'accès à la terre pour les jeunes générations, en particulier dans les régions centrale et orientale. En même temps, les migrations vers les zones moins peuplées du centre et de l'ouest du pays sont limitées, en raison des faibles capacités d'investissement, du manque de services d'appui et d'infrastructures sociales ainsi que de l'insécurité liée au vol de bétail. Cependant, le ratio population rurale sur population urbaine est en baisse, en raison des effets conjugués d'un taux de croissance plus bas dans les campagnes (2,3%) et du développement rapide de centres secondaires. L'équilibre entre population rurale et population urbaine devrait être atteint vers 2030, ce qui devrait créer de nouveaux débouchés commerciaux importants pour les producteurs ruraux. Les zones rurales sont donc confrontées à un double défi: faire face à la croissance de la population urbaine par une augmentation significative de la production agricole, et réorienter une partie de la population active vers de nouveaux secteurs, non agricoles.

Répartition inéquitable des bénéfiques de la croissance

5. Pendant la dernière décennie, l'économie de Madagascar a été marquée par le contraste entre, d'une part, le développement d'un secteur industriel porté par la production textile et les zones franches et, d'autre part, une agriculture stagnante qui reste néanmoins la principale source de subsistance pour la majorité de la population. Entre 1997 et 2001, le rétablissement des équilibres macro-économiques, la libéralisation économique soutenue et l'augmentation des investissements étrangers et des exportations industrielles ont entraîné une croissance économique annuelle de 4,5% tandis que la pauvreté reculait légèrement, passant en dessous de 70%. Mais, faute de mesures de redistribution, les progrès économiques ont essentiellement profité aux zones urbaines. Dans les zones rurales, où la plupart des familles pratiquent une production vivrière de subsistance, en revanche, la performance médiocre de l'agriculture, les

prix bas et l'absence de politiques d'appui appropriées ont conduit à une recrudescence de la pauvreté: entre 1997 et 1999, le pouvoir d'achat a augmenté de 18% dans les villes mais a diminué de 5% dans les zones rurales. La crise postélectorale de 2002, marquée par l'insécurité et l'effondrement du secteur des transports, a réduit à néant les gains des années 1990 et a déterminé un taux de croissance négatif de 12,7% ainsi qu'une nouvelle augmentation du taux de pauvreté, passé à 80%. Le redressement a toutefois été rapide et le taux de croissance économique s'est stabilisé aux environs de 5% en 2004. Le PIB par tête était cependant encore estimé à 285 USD en 2005. Pour stimuler une croissance généralisée propice à l'amélioration du niveau de vie dans les zones rurales, la stratégie du gouvernement mise sur la diversification économique, le développement des investissements étrangers directs, une intégration renforcée dans les marchés régionaux et internationaux et la poursuite des réformes économiques, en vue d'améliorer la gestion des dépenses publiques et d'accroître les recettes fiscales. L'aide extérieure reste importante (équivalente à 11,8% du PIB en 2005): elle devrait couvrir approximativement 40% des dépenses publiques en 2006. Madagascar a atteint le point d'achèvement de l'initiative PPTTE en octobre 2004, ce qui devrait entraîner une réduction de sa dette extérieure de 75%. Les ressources ainsi dégagées doivent financer la mise en œuvre de la stratégie nationale de réduction de la pauvreté.

Développement humain

6. Les effets conjugués des avancées dans le domaine de l'éducation et de la croissance économique ont eu des retombées positives sur l'indice du développement humain (IDH) établi par le Programme des Nations Unies pour le développement, qui est passé de 0,454 en 1998 à 0,499 en 2005, plaçant le pays au 146^e rang sur 177. L'introduction de la gratuité de l'enseignement primaire et une augmentation de la part des dépenses publiques affectée à l'éducation ont fait grimper le taux de scolarisation primaire à 97% en 2004 (alors qu'il était de 72% en 1998), tandis que la proportion des écoliers achevant le cycle primaire est passée de 33% à 47% entre 1998 et 2004. Cependant, l'analphabétisme touche encore 26% des hommes et 39% des femmes. L'espérance de vie est estimée à 55 ans (2004) et le taux de mortalité infantile a diminué, passant de 97⁰/₀₀ en 1997 à 84⁰/₀₀ en 2002. Toutefois, 44% seulement des ménages ont recours aux services de santé, en raison de leurs faibles revenus et des longues distances à parcourir. La prévalence du VIH/sida n'était que de 0,3% en 2001. Du point de vue de l'IDH, les discriminations en fonction du sexe sont mineures: en 2002, avec une valeur de 0,477, l'indice sexospécifique du développement humain était jugé positif.

ii) Agriculture et pauvreté rurale

Agriculture en déclin

7. L'agriculture constitue le pilier de l'économie du pays: elle emploie 80% des familles malgaches et compte pour 30% du PIB. En dépit d'un potentiel agroécologique incontestable, la mauvaise performance du secteur est une cause majeure de la pauvreté rurale. Entre 1985 et 1999, la production agricole a progressé annuellement de 1% en moyenne, bien en deçà de la croissance démographique. La production de riz, qui est le principal aliment de base et représente 70% de la production agricole totale, est tombée de 284 à 161 kg/habitant/an entre 1970 et 2003. Les rendements du riz n'ont jamais dépassé 2,1 t/ha pendant les 30 dernières années et, aujourd'hui, le pays importe de 5% à 10% de la consommation nationale de riz. La performance médiocre de l'agriculture est imputable à des faiblesses structurelles (y compris la dégradation environnementale, l'utilisation de

techniques traditionnelles, l'accès insuffisant aux services d'appui, l'insécurité du régime foncier, le mauvais état du réseau routier), aggravées par une forte vulnérabilité aux aléas climatiques. Elle trahit également le fait que l'allocation des ressources a, par le passé, favorisé les zones urbaines et le secteur industriel, et reflète l'absence de mesures adéquates pour surmonter les contraintes structurelles, ainsi que la dispersion et le manque de coordination des interventions des bailleurs de fonds, qui génèrent des impacts limités. Le secteur non agricole représente une autre source possible de revenus qui pourrait profiter à une population rurale croissante. Cependant, à cause du faible niveau de développement général dans certaines régions, les microentreprises et petites entreprises rurales ont eu du mal à s'implanter et comptent pour moins de 10% des revenus ruraux; leur développement reste un domaine à exploiter.

Moyens d'existence ruraux

8. En 2004, 74% de la population totale vivait en dessous du seuil de pauvreté. Toutefois, les moyennes nationales masquent des disparités importantes entre zones géographiques ou, au sein d'une même zone, entre différents groupes sociaux. En 2001, le revenu agricole moyen (y compris l'autoconsommation) oscillait entre 180 000 ariary (81 USD) pour le quintile le plus pauvre et 480 000 ariary (217 USD) pour le plus riche, en fonction du niveau d'éducation, de la surface cultivée, de l'accès au réseau routier et de la capacité de stockage de la production agricole (pour la vendre lorsque les prix sont au plus haut). La majorité des ruraux pauvres vivent d'une agriculture de subsistance. Le riz est cultivé par 86% des ménages, couvre en moyenne 40% des surfaces cultivées et représente 37% des revenus agricoles monétaires. Les autres productions commerciales varient en fonction des conditions agroécologiques et des débouchés commerciaux, depuis la production laitière, l'élevage de volailles, la culture de fruits et légumes pour le marché intérieur sur les hauts plateaux, jusqu'à la culture de la vanille, des épices et des litchis pour l'exportation dans les régions du nord et de l'est. Cependant, 75% environ de la production familiale est destinée à l'autoconsommation. Les ménages ruraux sont davantage touchés par l'analphabétisme (61% contre 26% [hommes] et 39% [femmes]) au niveau national et ont un niveau d'éducation moins élevé (seuls 12% des enfants ruraux achèvent le cycle primaire contre 60% dans les zones urbaines). Ils ont moins facilement accès aux services de santé et vivent dans les districts les moins accessibles, où le marché quotidien le plus proche est en moyenne à 8 heures de marche.

Disparités régionales en matière de pauvreté

9. Dans certaines régions (par exemple, Vatovavy Fitovinany, Betsiboka, Haute Matsiatra), les zones vulnérables et les zones de croissance sont nettement différenciées en fonction de critères géographiques tels que l'accès à l'eau et aux ressources naturelles, la vulnérabilité aux crises naturelles, la densité de population, la sécurité, l'accès aux infrastructures et au réseau routier. Dans d'autres régions (par exemple, Itasy ou Analamanga), pauvres et riches cohabitent et les facteurs déterminant la pauvreté sont liés au régime foncier et à la sécurité d'occupation des terres, à la taille de la famille, au niveau d'éducation du chef de famille et à l'accès aux services de santé, à la durée de la saison de soudure. Les autres facteurs importants de l'inégalité sociale sont: i) les traditions et l'organisation sociales qui imposent de lourds sacrifices aux familles pauvres, mais constituent en même temps un mécanisme de protection sociale, ii) les relations sociales, qui ont tendance à concentrer dans les mains des élites locales masculines l'accès aux facteurs de production et le pouvoir de décision, iii) les décisions politiques sur lesquelles les pauvres

n'ont aucune influence. Ces inégalités sont encore plus accentuées pour les femmes. La durée du travail est de 15% plus longue pour les femmes que pour les hommes: elles consacrent en effet 75% de leur temps à des activités non commerciales et ménagères. Cependant, les ménages ayant une femme à leur tête (17% des ménages ruraux) sont aussi productifs que les ménages dirigés par un homme et, contre toute attente, ils accèdent plus facilement aux intrants et aux services de vulgarisation (14%) que les ménages dirigés par un homme (9%). Or, le crédit reste quasiment inaccessible aux femmes, qui possèdent en outre moins de terres que les hommes et recrutent moins de main-d'œuvre.

Vulnérabilité face aux risques et insécurité alimentaire

10. Les petits exploitants malgaches sont confrontés à des risques inhabituellement nombreux. Les aléas climatiques (cyclones, sécheresses, inondations, grêle) sont fréquents: chaque région est frappée au moins une fois tous les trois ans. Les ravageurs et les maladies phytosanitaires sont également courants, avec 60 à 75% de toutes les communes touchées entre 1998 et 2001. Les agriculteurs sont confrontés au niveau local à la concurrence des produits importés et au manque de capacité d'entreposage qui ne permet pas d'équilibrer l'offre des produits locaux sur les marchés intérieurs. La saison de soudure dure en moyenne 4 mois par an, durant lesquels les ménages pauvres qui n'ont pas pu mettre de côté des réserves de vivres suffisantes doivent acheter les denrées de base au prix fort. Les stratégies de survie destinées à fournir un apport alimentaire suffisant et à minimiser les risques sont multiples: i) la diversification des activités agricoles moyennant le défrichement de terres marginales, la location de terres ou le développement d'activités non agricoles; ii) les migrations saisonnières ou permanentes; iii) la mobilisation communautaire en faveur d'objectifs sociaux (par exemple construction de salles de classe, paiement des salaires des enseignants, systèmes d'assurance maladie) et d'activités économiques (par exemple entraide, organisations communautaires et cultures collectives); iv) le travail salarié. Les mécanismes institutionnels susceptibles d'atténuer les risques liés à la production restent limités.

Terres et environnement

11. Pour 67% des ménages (2001), l'insécurité foncière représente un obstacle à l'augmentation de la productivité agricole. Bien que 30% seulement de la surface totale des terres arables soient actuellement cultivées, les exploitations ne dépassent pas 1,3 ha en moyenne et sont morcelées en parcelles exiguës, ce qui exclut la mécanisation et l'utilisation efficace des facteurs de production. Les procédures d'immatriculation foncière étaient fortement centralisées, extrêmement longues et très coûteuses, ce qui a favorisé le développement d'un système d'immatriculation informel. La nouvelle politique foncière (2005) vise à sécuriser la propriété foncière en créant un environnement législatif et institutionnel plus efficace et en établissant un système décentralisé de gestion foncière. L'environnement et la protection des ressources naturelles, problèmes cruciaux en milieu rural, ont été sérieusement mis à mal par la croissance démographique au cours des cent dernières années. Le déboisement (forêt sèche sur la côte occidentale et forêt humide sur la côte orientale) et la dégradation des terres (en particulier l'érosion sur les hauts plateaux) sont d'importants sujets de préoccupation.

Accès aux services non financiers en milieu rural

12. Le démantèlement des services publics d'appui à l'agriculture a laissé les paysans quasiment sans autre recours. Moins de 20% d'entre eux ont accès à des services de conseil technique. De même, les petits agriculteurs ont difficilement accès aux intrants et au matériel agricoles en raison des

distances à parcourir (en 2001, la distance moyenne jusqu'au détaillant d'intrants le plus proche était de 64 km), du manque d'informations et des prix élevés. Les autres services d'appui tels que pharmacies et dispensaires vétérinaires, commercialisation, conditionnement, distribution et transports sont eux aussi insuffisants. La faiblesse des organisations paysannes restreint d'autre part l'accès aux services d'appui à l'agriculture.

Accès aux services financiers

13. Les banques commerciales sont quasiment inaccessibles pour la population rurale si bien que les prêteurs traditionnels restent la source principale de crédit. Toutefois, le secteur de la finance rurale affiche plusieurs tendances encourageantes. Les institutions de microfinance (IMF) rurales ont amélioré leur taux de pénétration, qui est passé de 0,5% à 5% en 15 ans, et elles ont développé leur offre: initialement centrée sur les prêts saisonniers, elle inclut maintenant le crédit-stockage, le leasing et les prêts d'urgence. Le développement des IMF est appuyé par un environnement institutionnel porteur et par la détermination de la communauté des bailleurs de fonds. Toutefois, les IMF sont encore concentrées pour l'essentiel dans les zones productives et restent des structures fragiles confrontées à des problèmes tels que le manque de personnel qualifié, la faiblesse des contrôles internes et les insuffisances de la gestion du portefeuille. Le gouvernement a approuvé la stratégie nationale de microfinance (2004-2009), et une nouvelle législation sur la microfinance a été récemment adoptée.

Accès aux marchés

14. Le manque d'accès aux marchés représente une autre contrainte majeure à l'amélioration du revenu des petits exploitants. Seuls 21% des ménages commercialisent leur production. Les organisations paysannes sont faibles et ne disposent pas d'informations sur les débouchés commerciaux. Les coûts de transaction sont élevés en raison du mauvais état du réseau routier, du manque d'installations de stockage et de la collecte inefficace des récoltes. Les filières sont extrêmement segmentées et mal organisées. Ce contexte défavorable tend à profiter aux intermédiaires et aux sociétés agro-industrielles et exportatrices, tandis qu'une part toujours plus réduite des bénéficiaires échoit aux petits agriculteurs. Cependant, des liaisons commerciales prometteuses font leur apparition. Les marchés intérieurs ouvrent des perspectives intéressantes en termes de substitution des produits importés, et la croissance démographique urbaine devrait doper la demande de produits agricoles. L'agro-industrie contractuelle naissante est susceptible de faciliter l'accès des petits agriculteurs aux marchés internationaux, ainsi qu'aux technologies, aux intrants et au crédit. Le développement de l'exportation est toutefois freiné par une âpre concurrence internationale, des normes de qualité de plus en plus rigoureuses, des cours internationaux bas et volatils et, au sein du pays, des coûts de transaction élevés pour les raisons déjà mentionnées. Le mauvais état des routes a un effet direct sur le niveau de pauvreté, qui atteint 85% dans les zones enclavées contre 54% zones rurales qui le sont moins. Le gouvernement, avec l'appui de bailleurs de fonds, est en train de mettre sur pied un important programme de réfection du réseau routier.

B. Politiques, stratégies et contexte institutionnel

i) Contexte institutionnel national

Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche

15. Dans le cadre des réformes entreprises par le gouvernement, le Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche (MAEP) a dû recentrer ses fonctions sur la conception, la coordination et le suivi des stratégies nationales, la réglementation du secteur et l'appui technique aux régions et

aux communes pour la mise en œuvre des politiques nationales agricoles. Il a cessé de fournir directement un appui direct à la production mais n'a pas encore achevé sa transition pour s'adapter pleinement à ses nouvelles fonctions. Toutefois, à plus long terme, la réforme en cours du MAEP devrait alléger la structure centrale et dynamiser les directions régionales tout en renforçant les capacités du personnel.

Régions et communes

16. Antérieurement constituée de 6 provinces et 1 346 communes, la nouvelle structure des collectivités locales prévoit désormais un découpage en 22 régions, et la priorité des pouvoirs publics est de fonder les plans de développement sur ces régions. L'efficacité des collectivités locales aux niveaux régional et communal est limitée par le manque de capacités techniques et un système de collecte fiscale déficient qui engendre une pénurie de ressources financières. La Lettre de politique pour la décentralisation et la déconcentration, approuvée en 2005, prévoit l'amélioration de la gouvernance locale et le renforcement des capacités des administrations locales. Une des actions prioritaires est la création d'un fonds de développement local, qui fournira aux communes les ressources dont elles ont besoin pour réaliser leurs plans de développement.

Secteur privé

17. Comme mentionné auparavant, le démantèlement des services publics d'appui à l'agriculture a laissé les producteurs ruraux quasiment sans autre recours, étant donné la rareté des prestataires de services privés. Cependant, on assiste à l'émergence d'une nouvelle offre de services; il peut s'agir: i) d'associations paysannes qui proposent à leurs membres des services et des intrants; ii) de détaillants d'intrants (peu nombreux); iii) de sociétés agro-industrielles fournissant assistance technique et crédit aux agriculteurs sous contrat; iv) d'organisations professionnelles liées à des filières particulières (par exemple, le riz ou le lait); et v) de prestataires de services recrutés par les projets de développement. Ces initiatives prometteuses sont encore très inégalement réparties sur le territoire, privilégiant en général les régions les plus productives, et sont souvent dépendantes de financements de projets. Pour améliorer l'accès aux services d'appui, le gouvernement a prévu de mettre en place, au niveau des districts, des centres de services agricoles (CSA) qui répondront aux demandes des agriculteurs concernant les services techniques et financiers, y compris la recherche.

Organisations professionnelles

18. Aujourd'hui, 20% des agriculteurs sont membres d'une organisation. Essentiellement créées sous l'impulsion d'opérateurs de développement (églises, projets, ONG), les associations d'agriculteurs restent très dépendantes des financements extérieurs, et il leur manque souvent les compétences techniques et administratives qui leur permettraient de répondre aux besoins de leurs membres, ce qui dissuade les opérateurs privés. Le gouvernement a démontré une réelle volonté d'associer les cinq principales organisations d'agriculteurs aux processus d'élaboration des politiques, en créant divers mécanismes permettant de les consulter, à la fois au niveau local et au niveau national. Cependant l'absence d'objectifs clairs empêche souvent les organisations d'agriculteurs d'acquiescer un poids décisif dans les négociations. Dans le secteur manufacturier, les artisans sont regroupés dans des organisations nationales et régionales structurées par filières, dont la représentativité est toutefois limitée.

ii) Stratégie nationale de réduction de la pauvreté rurale

Stratégies de réduction de la pauvreté

19. Le document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP), approuvé en juin 2003, expose des objectifs ambitieux: en 2015, le pourcentage des habitants du pays vivant dans la pauvreté ne devrait pas dépasser 40%, ce qui exigera une croissance économique de 8% au minimum (elle est actuellement de 5%) et un taux d'investissement de 21% du PNB. L'un des objectifs du gouvernement est de promouvoir une croissance économique multisectorielle en tirant parti du potentiel du pays, en particulier dans le secteur primaire, et en développant les exportations. Le DSRP a été mis à jour en juin 2005 pour refléter le document "Vision Madagascar naturellement", qui vise à faciliter la transformation de l'économie de subsistance en une économie de marché, en s'appuyant sur le développement des industries et des services liés au secteur agricole, sur l'accroissement des exportations et sur le développement des filières. Le Plan d'action pour Madagascar, en cours d'élaboration, expose la nouvelle stratégie élaborée par le gouvernement pour stimuler la croissance économique, réduire la pauvreté et atteindre les Objectifs du Millénaire. Les principaux piliers du DSRP et du Plan d'action sont les suivants: i) restaurer un État de droit et une société bien gouvernée, ii) susciter et promouvoir une croissance économique à base sociale beaucoup plus large; iii) susciter et promouvoir des systèmes de sécurisation humaine et matérielle et une protection sociale plus large.

Stratégies nationale et régionales de développement rural

20. Approuvé en décembre 2005, le PNDR, centré sur les régions, définit les orientations retenues par le gouvernement pour accélérer la croissance de l'économie rurale. L'objectif global est de créer un environnement porteur et de développer les partenariats entre les institutions publiques, les agriculteurs et le secteur privé, afin d'améliorer la production rurale, de valoriser et de protéger les ressources naturelles, et de développer les marchés et l'organisation des filières. Les pouvoirs publics se concentrent sur l'intégration de la production rurale dans l'économie de marché, sur le développement de pôles de croissance fondés sur les avantages comparatifs régionaux ainsi que sur la promotion de filières en fonction des possibilités d'exportation. Cette approche axée sur des pôles régionaux de croissance a pour but d'intégrer les régions défavorisées dans le marché national.

Secteur privé

21. En 2005, le Ministère de l'industrialisation, du commerce et du développement du secteur privé a approuvé le Programme national d'appui au secteur privé, qui vise à créer un environnement propice au développement des entreprises. Les priorités sont les suivantes: réforme des politiques pour améliorer le climat d'investissement, développement de l'agro-industrie, du tourisme et de l'artisanat, promotion des PME et des microentreprises, partenariats secteur public-secteur privé et dialogue entre les pouvoirs publics et le secteur privé, consolidation des organisations professionnelles, et mise en place de services d'appui aux entreprises.

iii) Appropriation, harmonisation et alignement au niveau national

22. Le gouvernement et ses partenaires du développement travaillent en étroite collaboration. Le FIDA est membre du Groupe des bailleurs de fonds centré sur le développement rural, la sécurité alimentaire et l'environnement qui réunit des bailleurs et des ONG internationales en vue de faciliter la concertation avec le gouvernement et de faciliter l'harmonisation et la coordination entre bailleurs de fonds. Le FIDA contribue au financement du bras opérationnel du Secrétariat Multibaillleurs (SMB), dont les objectifs sont

l'échange d'informations, l'harmonisation des approches. Le SMB est organisé en sous-groupes sur divers aspects du développement rural, dont deux revêtent une importance particulière pour le FIDA. Le premier est relatif à l'établissement des CSA, qui seront financés par le futur fonds de développement agricole. Le FIDA s'associera à d'autres bailleurs de fonds (Union européenne, Coopération suisse, FAO) pour assurer le financement de ce dispositif multibailleurs, dans le but de favoriser l'appropriation locale du mécanisme. Le second touche au développement des services de finance rurale. Le FIDA est partenaire de l'accord entre les principaux bailleurs de fonds intervenant dans le secteur du développement rural (tels que l'Agence française de développement (AFD), la Coopération suisse, USAID, la Banque mondiale et le PNUD/FENU). De plus, en tant que signataire de la Déclaration de Paris de 2005, le FIDA, en accord avec les prescriptions de son Conseil d'administration, continuera à s'aligner sur les procédures du gouvernement, conformément aux directives que la Présidence de la République prépare actuellement en collaboration avec le groupe des bailleurs de fonds.

III. Enseignements tirés de l'expérience du FIDA dans le pays

A. Résultats, impact et performance des opérations antérieures

23. Depuis 1979, le FIDA a soutenu dix projets de développement à Madagascar, pour un montant total de 106 millions USD. La première génération de projets, au début des années 1980, était centrée sur la sécurité alimentaire et le développement de la riziculture irriguée, essentiellement dans le sud-ouest du pays. La deuxième génération de projets, jusqu'à la fin des années 1990, consistait en des projets ruraux de développement intégré axés sur les investissements dans les infrastructures économiques, d'abord sur les hauts plateaux, puis dans les zones côtières moins peuplées. La troisième génération de projets met plus spécifiquement l'accent sur des questions sous-sectorielles telles que l'accès aux marchés, le foncier et la mise en place d'institutions (associations d'irrigants, institutions de microfinance et associations de producteurs organisés en filières).
24. Les projets du FIDA n'ont donné que de médiocres résultats dans les années 80, comme il ressort des faibles taux de décaissement à la clôture, d'où la décision d'externaliser la gestion des projets à des prestataires de services qui ont contribué à améliorer nettement la situation à partir de la moitié des années 90. En termes de résultats et d'impact, les investissements consentis par le FIDA jusqu'ici ont bénéficié à 362 000 ménages (soit 2 millions de ruraux pauvres) dans des régions très diverses du pays. Par exemple, l'impact d'un projet récent, le Public debt management office (PDMO) au Bongolava, se fait sentir au niveau des infrastructures. Cette région avait été retenue par les pouvoirs publics pour absorber les flux migratoires en provenance des hauts plateaux. Le projet a consisté à mettre en place un vaste réseau de routes et de ponts reliant entre elles les diverses zones et à rapprocher les producteurs des débouchés. Dans le nord-est, le PADANE a contribué à accroître les revenus des petits planteurs de vanille grâce à des activités de vulgarisation agricole (intensification rizicole et transformation de la vanille). Ces revenus supplémentaires sont venus en grande partie alimenter sous forme d'épargne un nouveau système de crédit (OTIV SAVA) qui gère désormais à partir de 18 succursales une épargne d'un montant de 10 millions de USD et est l'un des systèmes de crédit les plus rentables du pays. Dans le sud, le

PHBM a créé plus de 6 000 hectares de petites et moyennes parcelles rizicoles qui permettent d'exporter aujourd'hui 25 000 tonnes de riz par an à toute la région d'Anosy, ainsi protégée de la famine récurrente due aux sécheresses.

B. Enseignements tirés

25. Le programme en cours d'exécution représente un montant total de 42 millions de USD et compte trois projets: i) le projet de mise en valeur du haut bassin du Mandraré – Phase II (PHBM), dans le sud semi-aride, qui est un projet de développement rural intégré mettant fortement l'accent sur la promotion des organisations d'agriculteurs et sur le développement des liens avec les marchés; ii) le programme de promotion des revenus ruraux (PPRR) dans les zones côtières orientales, qui porte sur l'accès au marché via un partenariat entre organisations des producteurs et opérateurs économiques; et iii) le projet d'appui au développement du Menabe et du Melaky (AD2M), dans l'ouest du pays qui promeut la sécurisation foncière et le développement rural durable. Un examen du portefeuille du FIDA a été effectué par le gouvernement en mars-avril 2006, dans le but de tirer des enseignements utiles pour la préparation du COSOP. L'évaluation entre les phases I et II du PHBM en 2000, et l'expérience récente des projets (rapport d'évaluation terminale, examen à mi-parcours, rapports de supervision) ont également permis de dégager des enseignements. Les principales conclusions et recommandations qui ont été tirées sont les suivantes:

- Le FIDA doit conserver **l'ancrage régional** de ses projets, qui constitue l'une de ses caractéristiques les plus positives et correspond aux nouvelles structures des collectivités locales. Toutefois, pour améliorer la pérennité et l'impact des projets, les structures d'exécution doivent s'appuyer sur les initiatives locales et les institutions existantes et leur fournir l'aide dont elles ont besoin pour renforcer leur efficacité, au lieu de les laisser à l'écart (comme c'est le cas des autorités communales pour la planification villageoise), ou de créer des mécanismes spécifiques aux projets. La pérennité des investissements des projets doit être prise en compte dans la stratégie, la conception et l'exécution des projets dès le premier jour et non la dernière année de l'exécution.
- **Inclusion sociale:** si l'on ne prévoit pas de stratégies spécifiques pour faire en sorte que les groupes les plus pauvres bénéficient des actions des projets, il est probable que ces groupes resteront à l'écart des dynamiques des projets, qui profitent en premier lieu aux ménages relativement mieux lotis (mais encore pauvres). Les approches inclusives doivent se fonder sur l'identification préalable des groupes vulnérables et de leurs contraintes spécifiques, et prévoir des mesures d'inclusion dont l'effet sera suivi lors de l'exécution. Ce suivi devra se faire sur un mode participatif – principe de base du système de gestion des résultats et de l'impact.
- Des **approches du développement plurisectorielles adaptées aux spécificités locales** s'imposent pour les zones les plus pauvres et les plus enclavées. Elles permettent de structurer l'économie locale et de préparer le terrain pour des interventions plus sectorielles.
- Même si **la concertation avec les villageois** permet de mieux appréhender les modes de subsistance et les stratégies des pauvres (plan de développement villageois), elle ne semble pas être adaptée pour prendre en considération les contraintes locales

d'intérêt plus général (communal ou intercommunal). En effet, c'est la commune qui constitue le niveau le plus bas de planification et d'allocation des ressources, selon l'organisation administrative du pays. Par ailleurs, cette approche contraint d'une manière générale les projets à passer beaucoup plus de temps en planification qu'en exécution. Il faut au contraire développer les liaisons entre la commune et les villages pour que les plans communaux correspondent aux aspirations des villageois.

- Pour que les projets s'adaptent à des environnements en rapide évolution, leur conception doit promouvoir des **approches flexibles** au lieu d'imposer des activités prédéterminées. Les agriculteurs et les autres acteurs locaux, y compris les groupes les plus pauvres, doivent être associés à la formulation des projets pour que l'offre de ces derniers corresponde à leur demande et leur potentiel.
- De plus en plus, la dimension des unités de gestion des projets se réduit, tandis que la mise en œuvre des activités est confiée à des opérateurs contractuels malgaches. **L'externalisation** favorise une gestion plus flexible et au plus près des spécificités locales, et contribue aussi au renforcement des compétences des opérateurs locaux. Toutefois, il est parfois difficile de trouver des opérateurs qualifiés, en particulier pour les activités novatrices. L'assistance technique doit être conçue de façon à garantir le développement des capacités ainsi que le transfert des compétences aux acteurs locaux.
- Le **suivi et évaluation (S&E)** reste le point faible de tous les projets. Les rapports de préévaluation devraient proposer des systèmes de S&E en tant qu'outils de gestion et prévoir des ressources humaines et financières suffisantes pour leur mise en œuvre. Les systèmes de S&E devraient être mis en place dès le début des projets et s'articuler sur les systèmes d'information nationaux et régionaux pertinents. Les informations devraient être mises à la disposition des décideurs nationaux et régionaux, pour appuyer l'examen des résultats des projets et la prise de décision concertée visant l'amélioration de leur performance.

IV. Cadre stratégique du FIDA pour le pays

A. Avantage comparatif du FIDA

26. L'avantage comparatif du FIDA à Madagascar tient à deux aspects complémentaires de son programme. D'un côté, toutes ses interventions sont axées sur le développement des activités productives dans les zones vulnérables et avec les groupes vulnérables, une préoccupation qui n'est partagée par aucun autre bailleur de taille moyenne dans le pays. En particulier, le FIDA a acquis une expérience précieuse en permettant à des zones rurales marginalisées d'accéder au développement économique grâce à des projets de développement rural intégrés tels que le PHBM dans le sud aride. D'autre part, les projets du FIDA ont une orientation régionale, que le gouvernement considère comme l'un des aspects les plus positifs du programme, et qui permet au FIDA de créer des liens très forts entre le niveau local et le niveau régional ou provincial, facilitant l'intégration de zones isolées. Dans ce cadre, la promotion des liens avec le marché, entre petits producteurs et le secteur privé constitue l'un des thèmes majeurs des interventions du FIDA, en particulier le PPRR, dont les résultats vont être valorisés dans l'élaboration des nouveaux programmes.

B. Objectifs stratégiques

Objectif stratégique

27. La priorité du gouvernement est de lutter contre la pauvreté en milieu rural en développant des pôles de croissance régionaux capables d'impulser le développement économique régional autour de filières stratégiques, en se fondant sur les avantages régionaux et l'instauration de partenariats public-privé. **L'objectif stratégique du FIDA à Madagascar est donc de promouvoir un développement régional associant les pauvres selon des approches inclusives, pour faire en sorte que les producteurs les plus vulnérables tirent parti de la croissance économique en milieu rural et améliorent leurs conditions de vie.** Le FIDA appuiera les plans du gouvernement pour stimuler le développement régional, en vue de faciliter la transformation du secteur rural traditionnel isolé en un secteur productif professionnel, compétitif et intégré dans le marché. Conformément à son mandat, le FIDA placera l'autonomisation des ruraux pauvres et l'amélioration de leurs conditions de vie au cœur de sa stratégie.

Ciblage géographique

28. En conformité avec le rôle assigné aux collectivités régionales pour stimuler la croissance économique, le FIDA maintiendra l'orientation régionale de son programme. Les interventions tiendront compte des spécificités régionales et appuieront les priorités de développement régionales. De nouvelles régions d'intervention seront sélectionnées conjointement avec le gouvernement selon les critères de la pauvreté et de la vulnérabilité, mais aussi compte tenu de facteurs tels que la densité démographique et l'existence d'un potentiel agroécologique. Au sein d'une région, le FIDA repérera autour des pôles de croissance les zones plus vulnérables qui conjuguent contraintes naturelles et contraintes structurelles (isolement, accès difficile à la terre, période de soudure plus longue). Conformément au PNDR, le FIDA aidera les collectivités régionales et les acteurs ruraux à élaborer des stratégies visant à mettre en valeur le potentiel de ces zones vulnérables et à les connecter aux pôles de croissance voisins et à l'économie régionale et nationale, ou aux exportations.

Priorités nationales et priorités du FIDA

29. L'orientation stratégique du FIDA est d'appuyer le PNDR et les autres stratégies sectorielles importantes pour le développement rural, notamment la Lettre de politique foncière, le Programme national d'appui au secteur privé, la Lettre de politique pour la décentralisation et la déconcentration et la Stratégie nationale de microfinance. Elles sont conformes aux priorités de la stratégie régionale du FIDA, en particulier celles qui ont trait à la promotion des liens avec le commerce équitable, au développement de la finance rurale et à l'accès à l'information et aux technologies. Des dons seront mis à profit pour compléter les initiatives nationales, notamment dans les domaines de la microfinance, du suivi et de l'évaluation, et du renforcement des capacités des organisations paysannes.

Objectif 1: Améliorer la gestion des risques et réduire la vulnérabilité des ruraux pauvres en leur donnant plus largement accès aux ressources et aux services

30. Dans un environnement à haut risque, les producteurs ruraux pauvres limitent leurs investissements, et concentrent leurs efforts sur la production vivrière destinée à la consommation familiale et sur les activités non agricoles nécessitant peu d'investissement et de technologie. Le FIDA encouragera la mise en place de mécanismes durables pour atténuer les risques, en mettant l'accent sur deux domaines. Premièrement, il contribuera à **réduire les risques liés à la production** en facilitant

l'accès des petits producteurs à des services d'appui, afin qu'ils augmentent leur productivité et acquièrent une meilleure résistance face aux crises naturelles en ayant davantage recours aux intrants, à du matériel de meilleure qualité, à des technologies améliorées et à l'irrigation. Le FIDA aidera les prestataires de services à répondre aux demandes des petits producteurs, y compris les plus pauvres. Il promouvra les partenariats entre organisations d'agriculteurs, opérateurs privés et services publics, en appuyant la création des centres de services agricoles et en contribuant au financement du fonds de développement agricole. De plus, il veillera à améliorer **l'accès des petits producteurs aux services financiers d'une manière durable**, afin de renforcer leur capacité de générer des investissements productifs. Avec une composante de microfinance dans chaque projet, le FIDA consolidera les IMF rurales existantes, appuiera l'expansion des réseaux de microfinance et les aidera à diversifier leurs produits de façon à ce qu'ils répondent mieux aux besoins des ménages pauvres. Deuxièmement, le FIDA contribuera **à réduire les risques liés à l'insécurité foncière**. Il a déjà fourni un appui déterminant à la préparation du Programme national foncier, sous la forme d'un don. Il continuera à appuyer la réforme foncière dans les zones couvertes par le projet AD2M, à travers l'établissement de guichets fonciers communaux et la préparation de plans locaux d'occupation foncière.

Objectif 2: Améliorer les revenus des ruraux pauvres par la diversification des activités agricoles et la promotion de l'entreprenariat rural

31. Le FIDA appuiera l'intégration des petits producteurs dans l'économie de marché afin qu'ils puissent accroître leurs revenus et accumuler les actifs. À cet effet, il promouvra **le développement des microentreprises ainsi que des petites et moyennes entreprises rurales**, intégrant la production agricole et les services et activités d'appui non agricoles dans les filières correspondant aux avantages de production régionaux et aux débouchés commerciaux. Dans le secteur agricole, le FIDA promouvra l'intensification et la diversification des productions compétitives à forte valeur ajoutée, en développant l'avantage comparatif régional. Dans le secteur non agricole, il appuiera le développement des petites entreprises mobilisant beaucoup de main-d'œuvre pour assurer la fourniture des biens et des services d'appui à l'agriculture, notamment de transformation des produits agricoles. Dans les deux secteurs, le FIDA améliorera **l'accès des petits producteurs aux marchés**, en appuyant le développement des filières régionales, en facilitant l'intégration des exploitations familiales dans ces filières, en promouvant les sociétés de commercialisation et de transformation et en favorisant une répartition plus équitable des profits. Pour faciliter la commercialisation de la production et réduire les coûts de transaction, le FIDA complètera les initiatives d'autres bailleurs de fonds visant à améliorer les marchés et les routes d'accès aux marchés. Le FIDA appuiera également les efforts du gouvernement pour promouvoir **la formation professionnelle**, dans le but de faciliter l'emploi des jeunes et de favoriser une agriculture professionnelle intensive axée sur le marché. En accord avec le DSRP et la politique de formation professionnelle en cours d'élaboration, le FIDA appuiera les institutions de formation rurales s'adressant tant aux jeunes ruraux ayant achevé le cycle primaire qu'aux jeunes adultes déjà engagés dans des activités agricoles. Il promouvra également des mécanismes associant le secteur privé, les IMF, les organisations d'agriculteurs et les autorités locales, pour aider ces jeunes étudiants à accéder à la terre ainsi qu'à des services techniques et financiers, afin qu'ils aient les moyens de créer des entreprises rurales rentables.

Objectif 3: Professionnaliser les petits producteurs et leurs organisations pour les associer plus étroitement au développement économique et politique

32. Le FIDA encouragera l'organisation des petits producteurs, en vue de développer leurs compétences techniques, de faciliter leur intégration dans l'environnement économique et de les aider à mieux faire face aux aléas climatiques et économiques. Plus spécifiquement, le FIDA privilégiera trois domaines. En premier lieu, il aidera les associations de petits producteurs et leurs organisations faïtières à fournir **à leurs membres des services** dans les domaines où elles ont un avantage comparatif, ou à établir des partenariats équitables avec le secteur privé. Ensuite, il les aidera à se développer en améliorant leur capacité de répondre aux besoins de leurs membres et à devenir plus représentatives et mieux aptes à rendre des comptes à leurs membres. Enfin, le FIDA promouvra les **organisations d'agriculteurs par filières** et améliorera leurs compétences de manière à ce qu'elles puissent élaborer des stratégies communes pour accroître la productivité et augmenter leurs marges. Des activités d'alphabétisation fonctionnelle et d'initiation au calcul seront incluses dans toutes les stratégies de développement. Parallèlement, le FIDA appuiera la création de structures consultatives rassemblant les divers acteurs d'une filière (structures interprofessionnelles) et renforcera la capacité des organisations d'agriculteurs de négocier pour défendre les intérêts de leurs membres. Enfin, il **facilitera le dialogue entre les organisations de petits producteurs et le gouvernement** au sein des principales structures consultatives nationales et régionales associées à l'élaboration des politiques et des programmes, telles que les groupes de travail pour le développement rural régional et les comités de développement régionaux et communaux. À cet effet, il conviendra de mener une action de formation et d'information sur les questions essentielles et les politiques nationales en matière de développement rural (par exemple, la gestion des filières, le commerce international, le régime foncier, la finance rurale, la législation en vigueur) et de faciliter les échanges d'expériences entre organisations.

C. Perspectives d'innovation

33. En accord avec les objectifs stratégiques du COSOP, le FIDA appuiera des innovations liées aux services d'appui à l'agriculture, notamment à la finance rurale, et à la micro-entreprise.

Développement des services d'appui à l'agriculture

34. Le FIDA aidera à professionnaliser les associations d'agriculteurs et leurs organisations faïtières, pour qu'elles aient collectivement accès aux services d'appui, qu'elles soient reliées aux débouchés et influencent les grandes orientations. Un instrument important pour appuyer la croissance et le renforcement des organisations d'agriculteurs sera constitué par les centres de services agricoles (CSA), qui contribueront à mettre en relation la demande des agriculteurs et l'offre de services techniques et financiers, et par le fonds de développement agricole, qui regroupera les ressources des bailleurs de fonds en vue du paiement de ces services. Le FIDA favorisera la création de CSA en prise sur les spécificités locales et la diversité des expériences, afin de promouvoir le développement d'une offre durable de services par un large éventail de prestataires de services (entreprises privées, organisations faïtières d'agriculteurs, cabinets conseil et ONG locales...), et d'assurer un accès équitable aux agriculteurs et à leurs organisations. Les CSA devraient être des structures légères, dont le rôle principal consistera à faciliter l'intervention des acteurs locaux et à promouvoir les synergies entre ces acteurs, et non à se substituer à eux. Il encouragera en outre la participation directe des organisations

d'agriculteurs à la gestion des CSA. Le FIDA contribuera au fonds de développement agricole et expérimentera des mécanismes permettant aux agriculteurs les plus pauvres d'avoir un accès équitable à ces services.

Emploi non agricole et services d'appui au développement des entreprises

35. Le FIDA appuiera le développement de petites entreprises rurales, dans le but de créer de nouvelles sources de revenus et d'emplois dans les zones densément peuplées, de générer des débouchés pour la commercialisation de la production agricole, et d'élargir l'offre de biens et services d'appui à l'agriculture. Dans ce nouveau domaine, le FIDA encouragera tout à la fois des réformes politiques, l'assistance technique et des mécanismes de financement, afin de faciliter la création d'entreprises, notamment: l'établissement d'un cadre politique et juridique favorable; l'offre de services de développement des entreprises pour renforcer les connaissances techniques et les capacités de commercialisation et de gestion des entreprises; et l'accès à des mécanismes adaptés pour le financement des investissements et de la trésorerie.

Renforcement de la finance rurale

36. Le FIDA appuiera la mise en place de services de finance rurale adaptés aux besoins des petits producteurs, moyennant deux instruments complémentaires: i) des composantes de microfinance insérées dans des projets plus larges aideront les réseaux de microfinance existants à étendre leur clientèle aux petits producteurs et aux groupes défavorisés, à renforcer leurs capacités de gestion et de gouvernance, à consolider leurs liens avec les banques commerciales et à diversifier leurs produits pour mieux répondre à la demande; ii) de plus, une importante composante de finance rurale sera intégrée dans le futur projet d'appui aux entreprises rurales. Cette composante définira une **stratégie de finance rurale commune** à l'ensemble du programme du FIDA à Madagascar, en vue d'unifier les approches des projets. La stratégie portera plus spécifiquement sur le rôle du crédit rural dans le développement des filières (appuyées par les projets) et le développement de marchés durables pour les petits agriculteurs. Cette composante consistera également à **expérimenter des produits ou des marchés novateurs**, qui pourraient comprendre: i) des produits issus de partenariats entre prestataires de services financiers et prestataires d'autres services, ou associant des prêts à court terme à une action d'éducation au crédit et/ou de formation technique; ii) l'amélioration du mécanisme de crédit-stockage actuel (*greniers communs villageois*) pour l'étendre à d'autres acteurs (secteur privé ou sociétés créées par de petits agriculteurs) et l'associer à des polices d'assurance et à la délivrance de titres; iii) l'offre de paquets financiers destinés aux PME créant des emplois ruraux ou de nouveaux débouchés commerciaux; iv) l'expérimentation de mécanismes d'assurance permettant de réduire la vulnérabilité des ruraux pauvres, tels que des fonds d'urgence ou des assurances décès.

D. Stratégie de ciblage

37. Conformément à la politique de ciblage adoptée en 2006, le FIDA définira des stratégies de projet qui faciliteront l'intégration des ménages les plus pauvres dans le processus de développement, en accord avec les spécificités régionales. Le ciblage géographique sera axé sur la pauvreté, la densité de population et le potentiel agricole. Le FIDA aidera les autorités régionales et locales ainsi que les acteurs ruraux à repérer les zones et groupes vulnérables, à analyser la vulnérabilité et les causes de la pauvreté et, compte tenu du potentiel régional, à mettre au point des mesures destinées à redresser les déséquilibres géographiques et à faciliter

l'intégration des groupes les plus pauvres. L'exercice AMED a permis de dégager trois catégories de ruraux pauvres: i) les paysans sans terre très pauvres; ii) les paysans pauvres possédant une petite parcelle pour la riziculture; iii) les paysans un peu plus prospères possédant de la terre et des animaux.

Inclusions

38. À l'appui de la croissance économique régionale, les projets prendront pour cible les caractéristiques des divers groupes socioéconomiques, y compris les plus pauvres, en développant leurs perspectives économiques en fonction des possibilités de croissance régionale. Les mécanismes spécifiques permettant d'atteindre les groupes les plus pauvres pourraient comprendre: i) un appui destiné au développement d'activités viables ayant un potentiel de croissance et susceptibles d'intéresser les plus vulnérables (telles que les cultures vivrières, le petit élevage, les productions liées aux ressources forestières ou l'artisanat); ii) une aide aux PME susceptibles de fournir de l'emploi aux plus pauvres; iii) une offre de services d'appui financiers et non financiers accessibles aux plus pauvres; iv) une aide aux groupes défavorisés pour qu'ils puissent participer à la prise des décisions économiques et sociales (par exemple structures de concertation régionales et communales, gestion des infrastructures collectives, organisations paysannes, organisations assurant la chaîne d'approvisionnement et conseils d'administration des organisations de services); v) le renforcement des organisations d'agriculteurs afin qu'elles soient en mesure de mieux représenter les préoccupations des paysans pauvres et de leur faciliter l'accès aux services et aux débouchés; vi) des mécanismes donnant aux plus pauvres plus largement accès à la terre. Le cas échéant, le FIDA pourra également cofinancer l'offre de services sociaux de base (comme l'accès à l'eau ou aux services de santé), de manière à créer les conditions minimales d'une participation durable des groupes et des zones les plus pauvres au développement régional.

Égalité hommes-femmes

39. Les stratégies d'intégration favoriseront d'autre part l'équilibre entre hommes et femmes en privilégiant les filières où les femmes sont plus présentes ou bien celles où elles ont un avantage comparatif, et en donnant aux femmes plus largement accès aux services, à l'information, aux réseaux et à la prise des décisions. Les autorités régionales et locales, les organisations d'agriculteurs et les organisations de femmes, les représentants des groupes les plus vulnérables et d'autres acteurs ruraux participeront à l'élaboration de ces stratégies et au suivi de leur exécution et de leur impact. Toutes ces activités seront intégrées dans la conception des nouveaux projets. Les projets en cours devront faire un effort particulier pour s'adapter à ces orientations et mobiliser l'assistance technique pour leur fournir l'appui méthodologique requis.

E. Articulation au niveau des politiques

40. Les priorités ci-après à prendre en considération pour la concertation sur les politiques sont celles qui, dans l'évaluation de la performance du secteur rural (voir tableau p.23), ont reçu une note inférieure à 4 (modérément satisfaisant) et intéressent le programme de pays.

Développement équitable

41. Conformément aux objectifs énoncés dans le COSOP, le FIDA promouvra des stratégies d'inclusion et de nouveaux mécanismes visant à favoriser une distribution plus équitable des bénéfices de la croissance et une meilleure intégration des zones les plus pauvres et des groupes les plus vulnérables dans le processus de développement. La concertation sur les politiques

relatives à ces questions se déroulera à trois niveaux différents. **Aux niveaux local et régional**, les projets aideront les collectivités communales et régionales à promouvoir des stratégies de développement rattachant les groupes et les zones les plus pauvres aux dynamiques de croissance. **Au niveau national**, le FIDA appuiera l'élaboration des politiques dans le cadre de l'exécution des projets. Tous les nouveaux projets de prêts associeront, d'une part, l'appui à l'élaboration des politiques et au développement des institutions, en vue d'aider le gouvernement à formuler des cadres politiques favorables aux pauvres et, d'autre part, des initiatives sur le terrain susceptibles de contribuer à l'élaboration des politiques nationales et au développement institutionnel. Les projets financés par des dons compléteront ce dispositif en fournissant des orientations politiques complémentaires dans des domaines novateurs, tandis que le nouveau système de S&E du programme facilitera l'identification et la diffusion des meilleures pratiques. Au sein du Groupe Multibailleurs, le FIDA participera à l'élaboration des positions communes aux bailleurs de fonds, afin que les approches inclusives et les questions d'équité se reflètent dans les politiques nationales de développement rural.

Politique en faveur des petites et micro-entreprises pour lutter contre la pauvreté

42. Le FIDA encouragera la formulation d'un cadre politique et juridique propice au développement des petites entreprises et des microentreprises rurales et aidera le Ministère malgache de l'industrialisation, du commerce et du développement du secteur privé (MICDSP) à établir une instance au sein de laquelle les ministères concernés, les organisations professionnelles et les autres acteurs élaboreront les politiques et stratégies sectorielles et surveilleront leur mise en œuvre.

Organisations paysannes

43. Le FIDA appuiera les organisations d'agriculteurs afin qu'elles puissent participer activement à l'élaboration des politiques aux niveaux régional et national. À cet effet, le nouveau projet centré sur les organisations d'agriculteurs visera à renforcer leur capacité d'influencer les changements de politique et de conduire des négociations avec le gouvernement. Dans le cadre du forum paysan du FIDA, le Fonds promouvra également la participation des organisations d'agriculteurs aux forums consultatifs et appuiera la création d'une plate-forme consultative permanente entre les organisations d'agriculteurs et le gouvernement pour la mise en œuvre du PNDR. Enfin, le FIDA aidera à élaborer de grandes orientations et une législation pour améliorer l'efficacité des associations paysannes et/ou l'organisation de la formation professionnelle en milieu rural.

V. Gestion du programme

A. Gestion du COSOP

Suivi et évaluation du programme de pays

44. Pour renforcer la cohérence du programme et en mesurer les résultats, le FIDA mettra en place un système de S&E qui permettra: i) d'intégrer ce dernier aux systèmes nationaux de S&E, en particulier celui qui se rattache au DSRP; ii) de mesurer les résultats du programme et des projets du FIDA et d'évaluer leur impact; iii) d'échanger des informations avec les acteurs publics et privés du développement rural afin de coordonner les interventions et de mieux adapter les activités des projets à l'évolution de la situation; iv) d'expérimenter des mécanismes et des outils susceptibles de favoriser le dialogue entre les acteurs du développement rural, dans le but d'améliorer la performance des projets/du programme et de faire en sorte

que les interventions publiques répondent mieux aux besoins exprimés par les ruraux pauvres; v) d'introduire une méthodologie de S&E participative, conforme au système de gestion des résultats et de l'impact. Un appui méthodologique sera proposé aux équipes de projet, pour renforcer leurs capacités, harmoniser les approches et les outils de S&E des projets et mettre en place le système de S&E du programme. Les systèmes de S&E des projets et du programme seront reliés entre eux.

Examens de la mise en œuvre du COSOP

45. Le gouvernement procédera à un examen annuel du programme pour lequel le FIDA prêtera, le cas échéant, une aide méthodologique et financière. Un atelier sur la mise en œuvre du COSOP réunira chaque année le personnel des projets et les principaux partenaires du FIDA. Le FIDA procédera à un bilan à mi-parcours de la mise en œuvre du COSOP fin 2009. Comme pour la formulation du COSOP, cet examen rassemblera les partenaires du FIDA et les acteurs aux niveaux national, régional et communal, et placera les pauvres et les plus vulnérables au cœur du processus.

B. Gestion du programme de pays

Flexibilité et renforcement des institutions

46. Conformément aux objectifs fixés dans le COSOP, les nouveaux projets adopteront des approches plus flexibles, fondées sur des processus axés sur la demande et assortis de ressources non affectées, en vue de mieux adapter les interventions de projet à un environnement en constante évolution. Ils seront mieux intégrés dans le cadre institutionnel existant et renforceront les institutions existantes afin d'améliorer leur efficacité, au lieu de les court-circuiter ou de créer des structures de projet à durée de vie limitée. À cet effet, il conviendra: i) de travailler en collaboration plus étroite avec les collectivités régionales pour faire en sorte que les projets contribuent à la mise en œuvre des priorités de développement régionales; ii) d'associer les autorités communales à la planification locale; iii) d'appuyer les IMF et les aider à concevoir des produits adaptés aux groupes les plus vulnérables; iv) d'appuyer les CSA lorsqu'ils seront en place; v) de contribuer aux fonds multibailleurs pour améliorer l'harmonisation et l'alignement sur les politiques nationales.

Appui méthodologique

47. Les projets du FIDA cherchent à mettre en œuvre de nouvelles approches et de nouveaux instruments pour faire reculer la pauvreté rurale et favoriser l'intégration des ruraux pauvres dans le processus de développement. Face à des problèmes complexes, la conception des projets comporte souvent des approches complexes qui, par définition, sont nouvelles pour les équipes chargées de les mettre en œuvre. Dans le but de faciliter et d'accélérer l'exécution des projets, le FIDA fera en sorte que les équipes de projet bénéficient d'un appui méthodologique, en particulier aux premiers stades de l'exécution des projets, appui fourni par l'équipe de préparation, au démarrage du projet, par les missions de supervision et sous forme d'assistance technique nationale et internationale. Le programme reliera d'autre part les projets financés par le FIDA aux réseaux nationaux et internationaux de développement.

Présence sur le terrain, et équipe de gestion du programme de pays

48. Le FIDA a recruté en 2003 un agent de liaison, chargé d'appuyer l'exécution du programme et de faciliter les relations avec le gouvernement et les bailleurs de fonds. Cet arrangement sera maintenu dans les années à venir: en effet, grâce à cette présence, le FIDA a amélioré sa visibilité et sa capacité de réponse, il est en mesure de s'adapter plus rapidement aux

changements de politiques et, enfin, il dispose d'une base d'information plus large et plus précise sur le développement dans le pays. De plus, la cellule d'appui aux projets (CAP), intégrée au sein du MAEP, continuera d'apporter son assistance aux équipes de projets pour accélérer la résolution des problèmes administratifs au niveau central. L'équipe de gestion du programme de pays sera renforcée et des moyens de suivi et évaluation seront mis en place à compter de 2007. Les modalités de supervision évolueront en fonction du nouveau modèle opérationnel retenu par le FIDA, et le programme de pays devra trouver un meilleur équilibre entre les institutions coopérantes et la supervision directe. L'équipe de gestion du programme de pays renforcera son rôle de manière à insérer les nouveaux objectifs stratégiques fixés par le COSOP dans les projets existants (en particulier l'objectif transversal 1).

Évaluation de la performance du portefeuille

49. L'allocation financière du FIDA en faveur de Madagascar est calculée au moyen du système d'allocation des ressources fondé sur la performance (SAFP), qui repose sur une évaluation de la performance macro-économique, des politiques et institutions rurales et de la performance du portefeuille, mesurée par le nombre de projets à risque (PAR). Le PAR est mis à jour chaque année à partir de la fiche sur l'état d'avancement des projets établie par le chargé de programme de pays du FIDA qui quantifie la performance des projets. Madagascar n'a pas de projet à risque et, afin de garder ce bon niveau, les appuis fournis par l'équipe de gestion du programme de pays et l'institution coopérante seront renforcés.

C. Partenariats

Partenariats institutionnels

50. Pour accroître la pérennité et renforcer la maîtrise des activités au niveau régional des interventions financées par les projets, ces derniers seront ancrés plus solidement que par le passé dans le cadre institutionnel régional. À cet effet, ils établiront avec les collectivités régionales des relations étroites fondées sur un dialogue actif et renforceront leurs capacités pour contribuer au développement régional. De plus, le FIDA cherchera à amplifier l'impact de ses interventions en contribuant aux changements politiques et institutionnels ainsi qu'en s'associant à d'autres bailleurs de fonds.

Partenariats avec les organisations de la société civile

51. **Les ONG nationales** sont déjà largement utilisées comme prestataires de services pour l'appui technique, l'appui-conseil aux producteurs, l'alphabétisation et les activités de renforcement des capacités. **Les ONG internationales** apportent des connaissances spécifiques en matière de méthodologies et d'approches novatrices. Des partenariats seront instaurés avec ces organisations et renforcés en fonction des besoins.

Partenariat avec le secteur privé

52. Le FIDA est déterminé à promouvoir l'instauration de partenariats entre le secteur privé et les petits producteurs, en utilisant son financement comme levier pour garantir une répartition du profit plus équitable. Le programme du FIDA à Madagascar offre plusieurs possibilités en ce sens. Premièrement, le FIDA préparera un nouveau projet pour appuyer **les microentreprises et petites entreprises rurales**. Deuxièmement, il promouvra, à travers le PPRR, un **nouveau type de partenariat entre les petits agriculteurs et les sociétés agro-industrielles**, dans lequel il appuiera tant les petits agriculteurs (afin qu'ils puissent garantir un approvisionnement régulier en produits de qualité répondant aux exigences du marché) que les opérateurs

de l'agro-industrie (pour les aider à trouver des marchés profitables), en échange d'une répartition plus équilibrée des bénéfices. Troisièmement, le FIDA contribuera au développement d'une offre diversifiée de **services d'appui, notamment en matière d'approvisionnement en intrants et de commercialisation, adaptés aux besoins des producteurs ruraux** grâce à la création des CSA. Enfin, le FIDA veillera à ce que les investissements du projet servent à stimuler le secteur privé local et non à le concurrencer.

Partenariat avec les bailleurs de fonds

53. Les principaux bailleurs de fonds intervenant dans le secteur du développement rural ont participé au comité de préparation du COSOP. De plus, le FIDA a fait coïncider le calendrier de préparation du COSOP avec ceux de l'Union européenne et de la Banque mondiale, dans le souci d'améliorer la coordination entre les trois programmes. Le FIDA a institué des partenariats avec d'autres bailleurs de fonds importants, notamment avec le Millenium Challenge Account, qui contribue au financement de l'AD2M, et avec le Fonds de l'OPEP, qui cofinance le PPRR. En outre, le FIDA pourra aussi s'allier à INTERCOOP, qui représente la Coopération suisse, afin de contribuer à l'élaboration de positions communes aux bailleurs de fonds.

D. Gestion des savoirs et communication

54. Le FIDA promouvra un partage des savoirs, fondé sur des systèmes d'information reliant les projets, les autorités locales et nationales et les organisations professionnelles. À cet effet, il mettra en place des systèmes de S&E de **programme** qui permettront de mesurer la performance des projets et leurs résultats et de dégager des enseignements. Le système de S&E du programme s'appuiera sur une stratégie de communication, dont les objectifs sont de diffuser les résultats, les enseignements et les meilleures pratiques des projets auprès des partenaires du FIDA aux niveaux local, régional et national, et de contribuer à la concertation sur les politiques. Les activités de gestion des savoirs concerneront tout particulièrement le développement des approches inclusives et des activités génératrices de revenus.
55. En matière de gestion des savoirs, la stratégie consistera à déterminer les principaux acteurs et les voies de communication appropriées, comme suit: i) sur le plan technique, le concours apporté aux réseaux et forums internationaux s'appuiera sur l'expérience concrète de terrain, par exemple les activités d'irrigation dans le Mandraré dont les résultats ont été diffusés dans le cadre de l'amélioration de la gestion de l'eau à usage agricole en Afrique orientale et australe (IMAWESA), ou la réforme foncière dans le cadre de la Coalition internationale pour l'accès à la terre; ii) sur le modèle du PADANE, chaque projet créera sa propre mémoire institutionnelle grâce à une bibliothèque électronique diffusée sur CD ainsi que sur l'internet; iii) les échanges d'expériences entre projets seront multipliés, et les principaux enseignements tirés des activités menées par le FIDA à Madagascar seront diffusés dans toute l'organisation. Chaque projet du programme de pays créera un site web relié au site du gouvernement, sur le modèle du projet PPRR; enfin, iv) dans le cadre de cette action, des informations seront régulièrement communiquées aux médias. Des liens satisfaisants ont déjà été établis avec les médias nationaux, et les projets du FIDA continueront à être mentionnés régulièrement par la presse nationale. Un autre objectif consistera à mieux faire connaître à la presse internationale l'expérience de Madagascar, et chaque projet devra produire au minimum un article de presse une fois par an d'un niveau correspondant aux normes internationales.

56. Parallèlement, le FIDA **facilitera l'accès des ruraux pauvres à l'information et aux savoirs** pour les aider à prendre eux-mêmes des décisions en connaissance de cause. Des stratégies d'information et de communication seront élaborées en collaboration avec les ruraux pauvres et leurs organisations. Les principales priorités seront la promotion des radios rurales appartenant aux agriculteurs et à leurs organisations et gérées par eux, sur le modèle de l'expérience réussie du PHBM, la promotion de plates-formes de consultation regroupant les organisations de petits producteurs et les autres acteurs pour faciliter l'échange d'informations, en particulier dans les filières prioritaires, le renforcement de la capacité des organisations d'agriculteurs de transmettre l'information à leurs membres et, enfin, la diversification des supports de communication et leur adaptation à un public non alphabétisé.

E. Cadre de financement SAFP

57. Une analyse SAFP est faite chaque année pour déterminer la performance des projets du FIDA et du pays dans le secteur rural. À titre d'exemple, l'évaluation SAFP 2005 a fourni une note globale de 3,94 (sur un maximum de 5), correspondant à un engagement indicatif d'un montant approximatif de 10,7 millions de USD par an, soit 64,2 millions de USD pour la période couverte par le COSOP (2007-2012).

Tableau 1
Calcul de l'allocation SAFP pour la première année du COSOP

	<i>Indicateur</i>	<i>COSOP Année 1</i>
	<i>Notes évaluant le secteur rural</i>	
A i)	Environnement politique et juridique des organisations rurales	4
A ii)	Dialogue entre le gouvernement et les organisations rurales	3,5
B i)	Accès à la terre	3
B ii)	Accès à l'eau à usage agricole	4
B iii)	Accès aux services de recherche et de vulgarisation agricole	3,5
C i)	Conditions propices au développement des services financiers ruraux	5
C ii)	Climat de l'investissement pour les entreprises rurales	4,25
C iii)	Accès aux marchés des intrants et des produits agricoles	4,25
D i)	Accès à l'éducation dans les zones rurales	4,33
D ii)	Représentation	3,75
E i)	Affectation et gestion des fonds publics en faveur du développement rural	4,17
E ii)	Obligation redditionnelle, transparence et corruption en zones rurales	3,56
	Total des notes combinées	47,31
	Moyenne des notes combinées	3,94
	Note projets à risque (par)	6
	Note d'évaluation de la politique et des institutions nationales (EPIN)	3,63
	Score du pays (en points)	1 351 157
	Allocation annuelle en USD	10 681 167

Tableau 2
Illustration de la relation entre les indicateurs de performance et le score du pays

<i>Scénario de financement</i>	<i>Note PAR (+/- 1)</i>	<i>Note de performance du secteur rural (+/- 1)</i>	<i>Évolution en % du score SAFP du pays par rapport au scénario de base</i>
Hypothèse basse	5	3	-28%
Scénario de base	6	3,94	0%
Hypothèse haute	6	5	+30%

Scénario de base

58. Dans le scénario de base, Madagascar affiche la même performance. La gestion des projets reste satisfaisante, comme le reflète la notation PAR maximum de 6 obtenue en 2005, qui indique qu'il n'y a pas de projet à risque. Le gouvernement maintient un cadre macro-économique favorable et procède d'une manière satisfaisante à l'exécution du DSRP/MAP, ce qui laisserait inchangée la notation globale assez élevée obtenue en 2005. L'allocation de pays, d'environ 64,2 millions de USD, permettrait de financer trois nouveaux projets au cours des six prochaines années. Le **premier projet** ciblerait les PME rurales et viserait la création de sources d'emploi durables dans les zones rurales, en particulier pour les jeunes. Il serait préparé en 2007 pour démarrer début 2008. Le **deuxième projet** serait planifié pour 2008-2009 et viserait le renforcement des organisations d'agriculteurs locales et régionales, l'amélioration de l'accès des agriculteurs aux services financiers et non financiers et le développement de la formation professionnelle dans les zones vulnérables. Il serait préparé conjointement avec les organisations d'agriculteurs, et le processus de préparation bénéficierait d'un don financé par "Farmers' Africa", un programme du FIDA appuyé par le gouvernement italien visant à renforcer les capacités des organisations paysannes. Le **troisième projet**, qui serait proposé vers 2010-2011, serait défini lors du bilan à mi-parcours du COSOP. Le FIDA s'efforcerait de compléter ses fonds propres par des cofinancements qui, si l'on se base sur les ratios actuels, conduiraient à un montant total de programme de 93,1 millions de USD environ.

Hypothèse haute

59. Dans ce scénario, Madagascar procède à des réformes politiques favorables aux pauvres, conduisant à des améliorations majeures des politiques et des institutions rurales, en particulier dans les domaines suivants: régime foncier (comme le prévoit le programme national foncier), dialogue entre le gouvernement et les institutions rurales (par exemple, avec la création d'instances consultatives permanentes) et accès aux services (en particulier grâce à la création des CSA). Des améliorations dans ces domaines ainsi que le maintien d'une bonne performance en matière de gestion des projets pourraient faire grimper la note SAFP jusqu'à 5, ce qui débloquerait une allocation totale de 70,2 millions de USD, soit des ressources supplémentaires d'un montant de 6 millions de USD environ, susceptibles d'être utilisées pour étendre les zones ou les activités des projets.

Hypothèse basse

60. Dans ce scénario, la croissance économique stagne et le gouvernement ne parvient pas à mettre en œuvre les politiques visant la réduction de la pauvreté, ce qui se traduirait par un environnement moins propice à l'exécution du programme. Une note basse de 3 ferait descendre la nouvelle

allocation financière à 42 millions de USD environ, ce qui réduirait à deux le nombre de nouveaux projets et compromettrait la mobilisation des cofinancements. On définirait alors les conditions minimales requises pour commencer la formulation de nouveaux projets, et l'élaboration de nouveaux projets serait suspendue jusqu'à ce que ces conditions soient remplies.

F. Risques et gestion des risques

61. Au cours de l'élaboration du COSOP et de l'analyse SAFP évoquée plus haut, les risques ci-après ont été mis en relief.

Croissance inéquitable

62. Un risque global, susceptible de toucher l'ensemble du programme, serait que les mesures politiques et les plans de développement conçus pour promouvoir la croissance économique ne comportent pas d'actions spécifiques permettant aux zones et aux groupes les plus pauvres d'en bénéficier également et d'être associés au développement économique. Afin d'atténuer ce risque, le FIDA a accordé dans le COSOP une priorité particulière à la nécessité de rendre les groupes les plus pauvres aptes à tirer parti des potentiels régionaux et des pôles de croissance, grâce à la mise en œuvre de stratégies inclusives. Cette nécessité fera l'objet d'une attention particulière dans tous les projets, y compris les projets en cours, qui bénéficieront d'un appui méthodologique à cet effet. Le FIDA renforcera aussi les capacités des partenaires régionaux (autorités locales, organisations professionnelles et secteur privé) pour qu'ils puissent concevoir, réaliser et suivre des stratégies de développement en faveur des pauvres, afin d'assurer l'appropriation et la pérennité des activités.

Centres de services agricoles

63. Il existe un risque que les CSA, au lieu d'être des instances de dialogue entre paysans et prestataires de services favorisant l'harmonisation de l'offre de services et de la demande, ne deviennent des structures bureaucratiques hiérarchisées. Le FIDA ne contribuera au financement des CSA que si ceux-ci restent des structures légères de dialogue et de coordination, et si les associations paysannes participent directement à leur gestion. De plus, le FIDA complétera son financement au fonds de développement agricole par une composante pilote séparée, qui visera à tester des mécanismes garantissant que les CSA prennent en compte les demandes des groupes d'agriculteurs pauvres.

Accès aux marchés

64. Les acteurs de l'agriculture commerciale et les sociétés d'exportation peuvent hésiter à former des partenariats d'affaires avec des petits producteurs mal organisés et peu performants. Le FIDA jouera un rôle de médiateur entre ces catégories d'acteurs, en utilisant les financements de projets pour renforcer les capacités des petits producteurs, en les aidant à respecter les normes du marché et, enfin, en fournissant des incitations appropriées (par exemple, information sur les débouchés, conseils financiers, recherche adaptée) pour attirer les sociétés privées vers ce type d'arrangement.

Organisations paysannes

65. Sous l'impulsion des projets de développement, les associations paysannes se sont multipliées trop rapidement pour être pleinement viables. La création récente de la chambre d'agriculture a rendu la situation encore plus floue. Le FIDA proposera un appui méthodologique et une assistance technique pour renforcer leur position, moyennant l'utilisation conjointe des dons et des prêts.

COSOP consultation process

Developing the COSOP in Madagascar

I. Objective

1. This note outlines the various steps of the elaboration of the Madagascar COSOP from February 2006 to its presentation to the 2006 December Board. The COSOP should reflect the views of stakeholders in the rural sector and associate them in the preparation process.
2. A forceful participation of farmer organizations in the process was deemed essential. The first IFAD national consultation of farmer organizations was organized in connection with COSOP preparation, to bring these organizations on board and ensure that they can provide their contribution into the process.
3. COSOP preparation was also a pilot for using poverty analysis tools (Sustainable Livelihoods Approach), with PT support and financing. These tools have been conceived mostly in view to support project formulation. They were adapted so that they can provide useful information on and interaction with rural poor communities and other rural actors in the context of COSOP preparation.

II. Institutional setting

4. The process was driven by the CPM, with support provided from the Field Liaison Officer. An IFAD COSOP focal group (ICFG) was constituted to provide contributions in the preparation process. This group is composed of representatives from: (i) government institutions involved in the implementation of IFAD activities in Madagascar; (ii) farmer/civil society organizations; (iii) donors; (iv) development NGOs and (v) IFAD project managers. They were selected among the following:

<i>1. Government</i>	<i>Farmer/civil society organizations/private sector</i>	<i>2. Development NGOs</i>	<i>3. Donors</i>	<i>4. IFAD project managers</i>
MAEP Min. Finances Min. Travaux publics Min. Entreprises Min. Education	Fekritama Fifata	DID CARE FERT GRET CRS AHM INTERCOOP AFDI	World Bank European Union French Embassy MCA USAid Swiss	PADANE PPRR PHBM II

5. The total number of participants was 25 people.

III. January 2006: poverty analysis desk review

6. **Objectives.** According to the general methodology outlined by PT, the desk review aimed at examining available secondary data (including poverty-related studies, PRSP, statistics, anthropological and sociological studies) with a view to: (i) identify some of the key areas that the analysis should cover; (ii) make a preliminary identification of poor areas and communities; (iii) identify accepted terminologies and definitions of poverty. In addition, the desk review should: (i) adapt the poverty analysis methodology to the needs of COSOP formulation; (ii) propose a plan for implementing poverty analysis.

7. **Output.** The output of the desk review is a report providing:
- a synthesis of existing relevant information on rural poverty and a presentation of key areas to be covered by the poverty analysis, also explaining expected added value and how it is relevant for COSOP preparation;
 - a methodology for conducting the poverty study, which would be adapted from PT main methodology, taking into account the specificities of a COSOP formulation. This included the preparation of a national synthesis and of regional reports;
 - a pre-selection of the areas where the poverty analysis should be conducted and related justifications. This pre-selection took into account the following criteria: poverty and demographic density (IFAD wants to shift to more populous areas). The desk review also recommended areas that could be visited by the first mission in February-March;
 - an implementation plan defining the modalities of implementation and calendar of the poverty analysis.

IV. February 2006: first mission to Madagascar

Consultations with the government and other IFAD stakeholders

8. **Objectives.** The CPM and the COSOP consultant went to Madagascar with the following objectives:
- to hold the first ICFG meeting (see below), with a view to: (i) devise a participatory approach whereby the COSOP would be developed through a dialogue with IFAD stakeholders at the provincial and national level; (ii) provide orientations for selecting future intervention areas; (iii) identify main issues to be reviewed and addressed in the COSOP; (iv) agree on the COSOP preparation process and related calendar;
 - to participate in the first national farmer organization consultation (see below);
 - to visit selected current/potential intervention areas;
 - to consult with government institutions on PRSP implementation as well as on policies and institutions dealing with rural poverty;
 - to meet with other relevant institutions in Madagascar, (i.e. farmer organizations, donors, academics, NGOs etc), with a view to gather background information on the rural sector and rural poverty and to identify main opportunities and constraints that should be considered by IFAD.
9. **Outputs.** In addition to specific outputs to be provided by the ICFG meeting and the farmer organizations consultation, which are exposed below, the mission provided the following outputs:
- an interim COSOP draft, composed of the chapters on "Economic, Sectoral and Rural Poverty Context" and "Lessons from IFAD's Experience in the Country" part, and an outline of "Strategic Framework for IFAD", plus a first list of items likely to be addressed under "Strategic Framework for IFAD";
 - a note proposing orientations for the poverty analysis, to be used in the preparation of terms of reference by PT and outlining: (i) criteria for

selecting the geographical areas where it should be conducted;
 (ii) specific issues to be focused on; (iii) outputs expected from the desk review to be conducted in preparation to field work.

National consultation of farmer organizations

10. **Objectives.** The forum gathered major farmer organizations, either national or regional, project managers, the CPM and a staff from Policy Division. The general objective was to initiate a fruitful relationship between IFAD and farmer organizations in Madagascar, whereby farmer organizations can voice their concerns and priorities to IFAD and IFAD can address them in its programme. More specifically, this first meeting aimed at: (i) improving mutual knowledge about mandates, activities and prospects; (ii) discuss the COSOP preparation process and define modalities for a strong participation of farmer organizations; (iii) define main orientations and modalities of a participatory diagnosis of farmer organizations to be conducted as part of COSOP preparation; (iv) discuss ways to secure regular communication between IFAD and farmer organizations.
11. **Outputs.** The national consultation provided the following outputs:
 - orientations/a plan ensuring active participation of farmer organizations in the COSOP preparation process and in future endeavours;
 - draft terms of reference for a participatory diagnosis of farmer organizations in Madagascar and a review of their achievements, opportunities and constraints with regard to the inclusion of poor farmers and responding to their needs;
12. **Organization.** The forum took place at the beginning of the mission, so farmer organizations were prepared to participate in the ICFG meeting. The relationship between the two events and the importance of their participating in the ICFG meeting was outlined when inviting them to the national consultation.

V. First ICFG meeting

13. **Objectives.** The ICFG met on 6 February 2006 with the following objectives:
 - to devise a participatory approach whereby the COSOP will be developed through a dialogue with IFAD stakeholders at the provincial and national level;
 - to define orientations for the poverty analysis, so that it does not replicate existing studies, and that it provides useful inputs for the design of a pro-poor COSOP.
14. **Outputs.** This one-day meeting provided two outputs, fed into the COSOP preparation process:
 - an action plan for COSOP preparation, outlining the different steps, expected outputs, and calendar;
 - a preliminary outline for organizing provincial consultations, indicating expected outputs, agenda and topics to discuss, participants and modalities of organization. This outline would be complemented as needed to incorporate results from the poverty analysis as appropriate;
 - a note on ICFG orientations for the poverty analysis.
15. **Organization.** The meeting took place right after the farmer organizations consultation. The ICFG provided orientations with regard to its work programme. Mission terms of reference and a brief on COSOP presentation were sent to all

participants two weeks in advance. The format meeting (presentations, plenary sessions, working groups and topics of discussion) was prepared ahead of time.

VI. April 2006: poverty analysis

16. **Objective.** The poverty analysis aimed at providing a basis for identifying areas, sets of issues and a broad definition of potential target groups that could be incorporated into IFAD's country strategy (as per PT methodology).
17. **Outputs.** The poverty analysis provided the following outputs:
 - a regional report for every region visited, providing background information on rural poverty in the region as well as a synthesis of findings for the communities visited in the region;
 - a national synthesis of findings, highlighting: (i) key issues that should be addressed by the COSOP and assets/opportunities on which a responsive strategy could be based; (ii) recommended areas of intervention for the new programme; (iii) potential target groups and elements for an inclusive targeting approach;
 - report on the process undertaken for the analysis.
18. **Organization.** The poverty analysis was organized by PT, in collaboration with the CPM. The mission presented its main findings to the ICFG before leaving the country.

VII. March 2006: second ICFG meeting

19. **Objectives.** The second ICFG meeting aimed at:
 - informing all ICFG members about preliminary findings of the poverty analysis;
 - based on recommendations from the poverty analysis team, to pre-select the provinces that should host provincial consultations;
 - propose amendments to the preliminary outline for organizing provincial consultations (agreed upon in the first ICFG meeting), so as to take into accounts preliminary findings of the poverty analysis.
20. **Outputs.** The second ICFG meeting had two outputs:
 - a note on the pre-selection of regions, which will be drafted by the Field Liaison Officer;
 - an amended outline for organizing regional consultations.
21. **Organization.** The meeting was organized by the Field Liaison Officer, in coordination with the poverty analysis team.

VIII. April 2006: communal/regional consultations

22. **Provincial workshops.** The purpose, outputs and organization was defined in the first ICFG meeting, reviewed in the second ICFG meeting and endorsed by the CPM. What was envisaged at this stage (and will be proposed to ICFG) was that:
 - each workshop would have a one-day duration and would convene representatives of the whole range of stakeholders: farmers, microentrepreneurs, local authorities, private sector, NGOs

- each workshop would have a general discussion on IFAD's future orientations, and would also be assigned a specific topic, yet to be determined. Topics would be selected so as to favour a review of different interconnected facets of rural poverty around them (for example a commodity chain, or an agro-ecological zone, or a specific social group)
23. **Organization.** The regional consultations were organized according to ICFG decisions. They were attended by poverty analysis team. A synthesis of the results of this exercise was prepared to be used in the preparation of the draft COSOP.

IX. Third ICFG meeting

24. **Objectives.** The third ICFG turned out to be mostly email exchanges and had the following objectives: (i) to inform members about the outcome of communal/regional consultations; (ii) based on this information, to make recommendations for orientations to be reflected in the COSOP; (iii) to discuss the broad features of a programme monitoring and evaluation system,
25. **Outputs.** The meeting provided the following outputs, which were reflected in the COSOP:
- an outline of the COSOP Preparation Workshop that was held in Antananarivo on 3 May to reach an agreement on the draft COSOP (long version);
 - a note outlining the main features of a programme monitoring and evaluation system, to be discussed at the May workshop.

X. 3 May 2006: COSOP workshop

26. **COSOP Workshop.** The purpose, outputs and organization was defined in the ICFG February meeting. What was envisaged at this stage was as follows. The CPW lasted one day. It was opened with a presentation of: (i) results of the poverty analysis; (ii) the results of the provincial consultations; (iii) the Ministry portfolio review, (iv) the draft COSOP;. A general discussion followed and then participants were split into working groups, asked to discuss and amend specific parts of the draft COSOP. Working groups then made presentations to the plenary. Recommendations/amendments to be incorporated in the COSOP text were agreed on the spot. And presented to the Ministry of Agriculture, the ministry of Finance and the Prime Minister office at the end of the mission.

XI. July/October 2006: finalization

27. Based on the workshop's recommendations, a final draft version of the COSOP was prepared in July, and submitted to IFAD's PDT early July and PDMT on 19 July.
28. Based on PDMT comments, a new version was published and shared with the Government in August. Comments of the Government were incorporated and a new version was submitted to the OSC meeting of 21 September 2006.

The COSOP was finalized end September and proceeded to the Executive board of December 2006.

Country economic background

Republic of Madagascar

Land area (km² thousand) 2004 1/	582	GNI per capita (US\$) 2004 1/	290
Total population (million) 2004 1/	18.11	GDP per capita growth (annual %) 2004 1/	2.4
Population density (people per km²) 2004 1/	31	Inflation, consumer prices (annual %) 2004 1/	14
Local currency	Malagasy Ariary (MGA)	Exchange rate: US\$1 =	MGA 2100
Social Indicators		Economic Indicators	
Population (average annual population growth rate) 1998-2004 1/	2.9	GDP (US\$ million) 2004 1/	4 364
Crude birth rate (per thousand people) 2004 1/	39	GDP growth (annual %) 1/	
Crude death rate (per thousand people) 2004 1/	12	2003	9.8
Infant mortality rate (per thousand live births) 2004 1/	76	2004	5.2
Life expectancy at birth (years) 2004 1/	56	Sectoral distribution of GDP 2004 1/	
Number of rural poor (million) (approximate) 1/	n/a	% agriculture	29
Poor as % of total rural population 1/	n/a	% industry	16
Total labour force (million) 2004 1/	8.33	% manufacturing	14
Female labour force as % of total 2004 1/	48	% services	55
Education		Consumption 2004 1/	
School enrolment, primary (% gross) 2004 1/	134	General government final consumption expenditure (as % of GDP)	9
Adult illiteracy rate (% age 15 and above) 2004 1/	29	Household final consumption expenditure, etc. (as % of GDP)	80
Nutrition		Gross domestic savings (as % of GDP)	11
Daily calorie supply per capita	n/a	Balance of Payments (US\$ million)	
Malnutrition prevalence, height for age (% of children under 5) 2004 2/	49 a/	Merchandise exports 2004 1/	990
Malnutrition prevalence, weight for age (% of children under 5) 2004 2/	33 a/	Merchandise imports 2004 1/	1 230
Health		Balance of merchandise trade	-240
Health expenditure, total (as % of GDP) 2004 1/	3 a/	Current account balances (US\$ million)	
Physicians (per thousand people)	0.3	before official transfers 2004 1/	-788 a/
Population using improved water sources (%) 2002 2/	45	after official transfers 2004 1/	-309 a/
Population with access to essential drugs (%) 2/	n/a	Foreign direct investment, net 2004 1/	45
Population using adequate sanitation facilities (%) 2002 2/	33	Government Finance	
Agriculture and Food		Cash surplus/deficit (as % of GDP) 2004 1/	-23 a/
Food imports (% of merchandise imports) 2004 1/	14	Total expenditure (% of GDP) 2004 1/	n/a
Fertilizer consumption (hundreds of grams per ha of arable land) 2004 1/	31 a/	Total external debt (US\$ million) 2004 1/	3 462
Food production index (1999-01=100) 2004 1/	108	Present value of debt (as % of GNI) 2004 1/	38
Cereal yield (kg per ha) 2004 1/	2 380	Total debt service (% of exports of goods and services) 2004 1/	6 a/
Land Use		Lending interest rate (%) 2004 1/	26
Arable land as % of land area 2004 1/	5 a/	Deposit interest rate (%) 2004 1/	15
Forest area as % of total land area 2004 1/	n/a		
Irrigated land as % of cropland 2004 1/	31 a/		

a/ Data are for years or periods other than those specified.

1/ World Bank, *World Development Indicators* database CD ROM 2006

2/ UNDP, *Human Development Report*, 2005

COSOP results management framework

<i>Country alignment</i>	<i>Results framework for COSOP</i>			<i>COSOP policy agenda</i>
PRSP Global Target 3	COSOP Strategic Objectives	COSOP outcome indicators related to the Strategic Objectives	COSOP milestone indicators showing progress towards Strategic Objectives	Specific policy/institutional reform ambitions related to the Strategic Objectives
To accelerate rural development while preserving and valorizing environment				
To improve the access to structuring services and infrastructure	SO1 – •Improved risk management and reduced vulnerability through enhanced access of the rural poor to services and assets., i.e. : (i) support services; (ii) financial services; (iii) land tenure.	Farmers reporting increased crop & livestock productivity (<i>RIMS</i>)	Number of Agricultural Service Centres (ASC) established and number/socio-economic category of farmers serviced (including number of persons trained/using purchased inputs – <i>RIMS</i>) Number/socio-economic category of farmers serviced	ASCs remain light, demand-oriented platforms that gather farmer organizations, private sector, decentralised authorities and deconcentrated services. They ensure equitable access to services by farmers, including poorer ones, and their organizations. Farmer organizations participate in ASC management boards.
To set up financing systems that are adapted and accessible to the needs of the poor		Percentage of households that have access to rural finance (<i>PRSP indicator</i>)(<i>PBAS</i>) Expanded range of financial products accessible to small-scale producers	Number and type of loans disbursed On-time repayment rate % of operational self-sufficiency (<i>RIMS</i>)	Develop a conducive policy and legal environment for the structuring of the microfinance sector
To facilitate access to land assets		Secured agricultural surfaces (<i>PRSP indicator</i>)	Number of land administration offices opened at commune level Number of land tenure certificates issued to smallholders	Ensure access to land tenure for poorer farmers
Professionalization of rural actors by strengthening their capacities	SO3 – •Increased engagement of small-scale producers and their organizations in economic and policy development through their professionalization	Range of service provided by professional organizations and rate of member satisfaction, number and type of partnerships established Consultative mechanisms gathering actors of priority value	Number of farmer organizations and membership after 3 years (<i>RIMS</i>) Consultative mechanisms established for dialogue between government and rural organizations (<i>PBAS</i>)	Creation of a permanent consultative platform between farmer organizations and the government for the implementation of the National Rural Development Programme.

7

<i>Country alignment</i>	<i>Results framework for COSOP</i>			<i>COSOP policy agenda</i>
PRSP Global Target 3 To accelerate rural development while preserving and valorizing environment	COSOP Strategic Objectives	COSOP outcome indicators related to the Strategic Objectives	COSOP milestone indicators showing progress towards Strategic Objectives	Specific policy/institutional reform ambitions related to the Strategic Objectives
		chains established and functional Small-scale producers participate in policy-making consultative platform at local, regional and national level, and their contribution is taken into account	Increased allocation of public resources for rural development (PBAS) Consultative platforms are established and meet regularly Small-scale organizations are trained to influence policy change and to develop negotiation with the Government	

Key file 1: Rural poverty and agricultural/rural sector issues

Priority area	Major issues	Actions needed
Rural poverty	<p>High levels of rural poverty with 80% living below the poverty line (2004) and 67% affected by chronic or transient food insecurity (2001)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Agricultural growth is low (negative growth for main staple food production – rice – between 1970 and 2003) and does not match population growth rate (2.8%) • 61% of rural population is illiterate • Poor access to health • Important inequalities between different geographical areas or, within a single area, between different social groups 	<p>Adopt pro-poor policies in accordance with PRSP</p> <ul style="list-style-type: none"> • Facilitate the transformation of subsistence agriculture into a market agriculture, by developing agro-based industry and services, increasing exports, developing value chains and developing strong partnerships between public institutions, farmers and the private sector • Improve access to health and ensure universal education • Ensure balanced and equitable regional development
Risk vulnerability and food insecurity	<ul style="list-style-type: none"> • High risk potential (climatic hazards, pest and plant diseases, price volatility on both international and domestic markets) • Limited agricultural investment and concentration on low-cost low-technology food crops to minimise risks 	<ul style="list-style-type: none"> • Develop collective mechanisms for risk mitigation such as financial and non-financial support services, land tenure security, improved market information and storage capacities • Set up insurance schemes • Promote agricultural value chains based that can integrate poorer farms and are based on local potentials • Develop universal education • Set up new system for agricultural vocational training and develop rural-based vocational training institutions in coordination with the development of priority value chains
Education	<ul style="list-style-type: none"> • Rural youth have a low education level (only 12% of rural children complete primary education) due to insufficient schooling facilities and teachers, and to poor adequacy of programmes to future farmers needs • Lack of an organized system for agricultural vocational training 	<ul style="list-style-type: none"> • Implementing the National Land Tenure Programme, especially with regard to the creation of decentralised land management and the training of officials in land titling
Land and environment	<ul style="list-style-type: none"> • Fragmentation of cultivated surfaces • Land tenure insecurity (caused by inefficient registration procedures) generates land conflicts, hampers investments and affects local fiscal resources 	
Access to non-financial services	<ul style="list-style-type: none"> • Technical advice is available to less than 50% of farmers, who need 12 hours in average to reach closest source of assistance • Limited access to inputs and equipment 	<ul style="list-style-type: none"> • Promote a new diversified offer of services, building on farmer organizations, agribusiness, private service providers, NGOs, public services • Support the development of Agriculture Service Centres at the district level • Support the Agricultural Development Fund • Expand MFIs networks and strengthen their capacities and performance • Diversify the range of financial products offered by MFIs to better respond to the needs of the poor
Access to financial services	<ul style="list-style-type: none"> • Commercial banks are inaccessible to rural population • MFIs are still poorly developed, forcing people to recourse to traditional borrowers and usurious loans 	<ul style="list-style-type: none"> • support the development and structuring of regional priority supply chains • promote marketing and processing companies • rehabilitate road network and increase storage capacities for agricultural products • develop consultative structures gathering the various actors of a value chain (<i>interprofessionnelles</i>) and strengthen farmer associations' capacities to negotiate in defence of farmers' interests • support the development and capacity-building of farmer associations
Access to markets	<ul style="list-style-type: none"> • Only 21% of households market their production, due to a lack of information on market opportunities, segmented and poorly organized value chains and high transaction costs (caused by poor road network and insufficient storage capacities) • Profit distribution favours middlemen and agribusiness companies 	<ul style="list-style-type: none"> • promote dialogue between small-scale producers' organizations and the government in key national and regional consultative structures that participate in policy and programme development
Professional organizations	<ul style="list-style-type: none"> • Only 20% of farmers are members of a professional organization • Farmer associations are heavily dependent on external financing, lack technical and management skills and have limited capacity to respond to member needs • Weak internal democracy and accountability 	

Key file 2: Organizations matrix (strengths, weaknesses, opportunities and threats [SWOT] analysis)

<i>Institutions</i>	<i>Strengths</i>	<i>Weaknesses</i>	<i>Opportunities/threats</i>	<i>Remarks</i>
A. Public institutions				
Ministry of Agriculture, Livestock and Fisheries	<ul style="list-style-type: none"> • Qualified expertise 	<ul style="list-style-type: none"> • Centralised structure • Weak field presence • Limited resources • Limited management capacity 	<ul style="list-style-type: none"> • Ministry reform 	
Regions	<ul style="list-style-type: none"> • Result-oriented 	<ul style="list-style-type: none"> • Limited technical staff • Limited resources • Incipient experience 	<ul style="list-style-type: none"> • Strong support by Presidency • No consideration of marginalised groups and lack of special strategies for vulnerable areas 	
Communes and Communal Councils	<ul style="list-style-type: none"> • Elected • Proximity to farmers 	<ul style="list-style-type: none"> • Lack of resources • Almost no experience in project planning and implementation 	<ul style="list-style-type: none"> • Centralisation of decision-making power • Little consideration for marginalised groups 	Link with PSDR and FDC programmes
B. Civil society				
Farmer organizations	<ul style="list-style-type: none"> • Potential for economy of scale and increased bargaining power of smallholders vis-à-vis traders • Management of collective infrastructure 	<ul style="list-style-type: none"> • Poor management capacity and governance • Poor investment capacity • Weak representation of most-deprived groups (women, landless, youths) • Dependent on external financing 	<ul style="list-style-type: none"> • Numerous donor operations in favour of GROs • Risk of politization and/or confiscation of benefits by local elite 	Link with FDC and PSDR programmes
C. Private sector				
Commercial Banks	<ul style="list-style-type: none"> • Willingness to finance MFIs 	<ul style="list-style-type: none"> • Very limited outreach in rural areas 	<ul style="list-style-type: none"> • Lack of interest in the agricultural sector 	
Microfinance Institutions	<ul style="list-style-type: none"> • Proximity to clients • Some participation of members/clients in management • Services better adapted to the poor population needs 	<ul style="list-style-type: none"> • Shortage of qualified staff • Poor portfolio management • Weak internal control • Limited outreach in rural areas 	<ul style="list-style-type: none"> • Favourable institutional environment 	
Agricultural sector Traders, Wholesalers, Exporters	<ul style="list-style-type: none"> • Knowledge of markets • Self-financing capacity 	<ul style="list-style-type: none"> • Tendency to seek high and quick profit • Lack of innovation 	<ul style="list-style-type: none"> • Government policy in support of private sector development 	

Key file 3: Complementary donor initiative/partnership potential

<i>Donor/project</i>	<i>Nature of programme</i>	<i>Programme coverage</i>	<i>Status</i>	<i>Complementarity/synergy potential</i>
World Bank Rural Sector Development Programme (PSDR)	Support to community development: a) preparation of communal development plan (PDC) & village development plans through participatory diagnosis/planning b) strengthening of producer/community-based organizations <ul style="list-style-type: none"> • Support to productive investments identified by farmers at local level • Institutional support: agricultural and rural development policy formulation, statistics, environmental evaluation 	National	On-going (started Sept. 2001) Duration 10 years	High <ul style="list-style-type: none"> • Planning process • Harmonization of matching grant approaches • Utilisation of results from agriculture research • Policy reform
World Bank Community Development Fund Programme (FID)	<ul style="list-style-type: none"> • Financing of public infrastructure identified in Commune Development Plans (PDC) • Support to community development: a) preparation of PDC; b) training of community groups in charge of infrastructure maintenance 	National	Approved and signed (third phase of the FID project)	High <ul style="list-style-type: none"> • Social infrastructure projects identified by communities supported by IFAD could be financed by this programme
World Bank Transport Sector Programme (PST)	<ul style="list-style-type: none"> • Road rehabilitation/construction (mainly rural) • Institutional support: policy formulation, legal framework • Road/maintenance 	National	On-going	Very high <ul style="list-style-type: none"> • Programme would support investment complementary to road rehabilitation under PST
UNDP/UNCDF Microfinance Programme	<ul style="list-style-type: none"> • Institutional support to the microfinance sector (policies and legislation) • Capacity building of financial institutions • Integration of microfinance in the financial market 			
European Union Rural Development Programme Millennium Challenge Account	Under negotiation with government <ul style="list-style-type: none"> • Support to the preparation of new land laws • Strengthening of National Land Service Administration • Establishment of decentralised land management offices and training of officials and support to land registration 	National	Pipeline	High, given tight linkages with European Union and coordination of COSOP/EU programme preparation Very high <ul style="list-style-type: none"> • The Land Tenure Project co-finances IFAD's AG2M project for the land security component • Policy reform and restructuring of sector administration should contribute to success of field activities
Millennium Challenge Account Financial Project	<ul style="list-style-type: none"> • Reduce risks in the modern financial systems by modernising banking laws and inter-bank payment system • Increase availability of financial services in rural areas by developing savings and opening credit lines for MFIs 	National		High <ul style="list-style-type: none"> • Modernization of banking system should facilitate on-lending to MFIs • Provision of external resources to MFIs will facilitate expansion of existing networks

<i>Donor/project</i>	<i>Nature of programme</i>	<i>Programme coverage</i>	<i>Status</i>	<i>Complementarity/synergy potential</i>
Millennium Challenge Account	Build local and regional capacities to identify and access profitable agri-business market opportunities and develop management and marketing skills	Five concentration zones		High <ul style="list-style-type: none"> In areas of concentration, possibility of building on Agricultural Business Centres to diversify offer of services to farmers
Agricultural Business Investment Project	<ul style="list-style-type: none"> Establish two pilot ASCs 			
FAO		2 districts	On-going	Very high <ul style="list-style-type: none"> Test of first ASCs under FAO financing will help in designing model ASC and in positioning IFAD financing for their development
Agriculture Service Centres				
USAID	<ul style="list-style-type: none"> Support to access domestic and export markets for selected rural productions 	Selected regions	On-going (until 2009)	High <ul style="list-style-type: none"> In areas of concentration, possibility of building on Business Centres to diversify offer of services to farmers
BAMEX				
INTERCOOP/Swiss Cooperation	<ul style="list-style-type: none"> Increase rural income through approaches designed to suit diverse needs of areas with a growth potential and of vulnerable areas 	Selected regions	On-going	Very high <ul style="list-style-type: none"> INTERCOOP shares common concerns about inclusive approaches and equitable development and is developing valuable field experience
SAHA Programme	<ul style="list-style-type: none"> Promote risk management Support local governance 			

Key file 4: Target group identification, priority issues and potential response

<i>Typology</i>	<i>Causes of poverty</i>	<i>Coping actions</i>	<i>Priority needs</i>	<i>COSOP response</i>
Smallholders	<p>Vulnerability to natural disasters (hurricanes, droughts, hail)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Low productivity and unsustainable production systems • Low skills and technology • Lack of understanding of markets/market information <p>Very limited access to financial services, capital and technology</p> <ul style="list-style-type: none"> • Poor organization and low bargaining power • High seasonality of income • Land tenure insecurity 	<p>Subsistence agriculture</p> <ul style="list-style-type: none"> • Clearing of marginal land • Immediate sale of crops after harvest • Salaried employment • Loans with traditional borrowers at usurious rate • Reduction in food intake • Selling off assets • Taking children out of school 	<p>Access to rural financial and non-financial services</p> <ul style="list-style-type: none"> • Market information; • Better physical access to markets (feeder roads) • Improved storage capacity • Better organizational capacity and bargaining power; • Functional literacy and training. • Food security • Income generation through on and off-farm activities with market potential • Land tenure security 	<p>Develop offer of support services matching smallholders demand</p> <ul style="list-style-type: none"> • Expand MFI networks and diversify range of financial products • Support the implementation of the National Land Tenure Programme • Promote the development of micro and small enterprises along priority value chains that can integrate small-scale producers • Facilitate the access small-scale producers to markets • Support the development of efficient vocational training institutions • Support the development of small-scale producer organizations along value chains and build their skills to increase productivity and profit
Landless farmers	<ul style="list-style-type: none"> • Lack of employment opportunities • Low wages • Very limited access to capital and technology • Difficulty to meet basic food needs. 	<p>In addition:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sharecropping and rental of land • Wage labour • Migration to urban areas 	<ul style="list-style-type: none"> • Job creation • Access to rural finance institutions and adapted financial products • Functional literacy and training • Access to land 	<ul style="list-style-type: none"> • Promote the development of off-farm micro-enterprises • Support rural enterprises that create employment for the poor • Facilitate access to financial institutions and adapted products • Provide technical and organizational support
Women	<p>In addition:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lower access to land and credit • Lower access to decision-making power 	<p>In addition:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sharecropping and rental of land • Wage labour • Migration to urban areas 	<ul style="list-style-type: none"> • Gender-balanced access to production factors, services and decision making-power 	<p>As above, +</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promote the development of inclusive, gender balanced strategies and approaches at the local level and within farmer organizations • Focus on value chains where women are more present or have comparative advantages • Facilitating women access to services, information, networking and decision-making.