

DOCUMENT DU
FONDS INTERNATIONAL DE DEVELOPPEMENT AGRICOLE
RESERVE A USAGE OFFICIEL

REPUBLIQUE DE MADAGASCAR
REVUE DU PROGRAMME PAYS

Division de l'Afrique de l'Est et Australe
Département de la Gestion des Programmes

Rapport No 2058-MG
Décembre 2008

Le présent document fait l'objet d'une distribution restreinte et ne peut être utilisé par les destinataires que dans l'exercice de leurs fonctions officielles. Son contenu ne peut être par ailleurs révélé sans l'autorisation du Fonds International de Développement Agricole (FIDA).

TABLE DES MATIERES

ACRONYMES	III
RÉSUMÉ	V
I. INTRODUCTION.....	1
II. CONTEXTE	2
A. Evolution du cadre politique et de l’environnement du programme.....	2
B. Description du programme	4
C. Stratégies d’intervention	5
D. Développement du programme	10
III. PERFORMANCE DU PROGRAMME.....	11
A. Résultats par rapport au cadre de gestion des résultats du COSOP	11
B. Inclusion.....	24
C. Exécution financière et gestion des projets.....	26
D. Alignement, harmonisation et dialogue sur les politiques	27
E. Gestion du programme.....	33
IV. RECOMMANDATIONS	37
A. Renforcement de l’efficacité et de la qualité des interventions	37
B. Stratégies d’inclusion.....	43
C. Exécution financière et gestion des projets.....	45
D. Alignement sur les politiques nationales, harmonisation et dialogue sur les politiques	46
E. Dispositif de gestion du programme et instruments communs	49
F. Nouvelle programmation	55
G. Tableau synthétique des recommandations.....	56
ANNEXES	60
Annexe 1: Note méthodologique pour la revue de la mise en œuvre du COSOP.....	60
Annexe 2 : Références bibliographiques	65

ACRONYMES

AD2M	Appui au Développement du Menabe et du Melaky
AMED	Approche des Moyens d'Existence Durable
AROPA	Projet d'Appui au Renforcement des Organisation Professionnelles et des Services Agricoles
BIT	Bureau International du Travail
CAM	Centre d'Appui au Marché
CAP/FIDA	Cellule d'Appui aux Projets du FIDA
CCD	Comité Communal de Développement
CNMF	Coordination Nationale de la Microfinance
COSOP	Options Stratégiques pour le Programme Pays
CRD	Comité Régional de Développement
CSA	Centres de Services Agricoles
DRDR	Direction Régionale du Développement Rural
DRV-F3CM	Dinika sy Rindra ho an'ny Vehivavy - Comité de Concertation et de Coordination des Associations et ONG Féminines de Madagascar
DVAAOP	Direction de la Vulgarisation Agricole et de l'Appui aux Organisations de Producteurs
FAO	Organisation pour l'Agriculture et l'Alimentation
FDA	Fonds de Développement Agricole
FENU	Fonds d'Équipement des Nations Unies
FIDA	Fonds International pour le Développement Agricole
FRDA	Fonds Régional pour le Développement Agricole
FRIF	Fonds de Renforcement Institutionnel et Financier
FVTM	Federazionan'ny Vehivavy Tantsaha Malagasy
GTDR	Groupe de Travail du Développement Rural
GUMS	Guichets Uniques Multiservices
HIMO	Haute Intensité de Main-d'Oeuvre
IDH	Index de Développement Humain
IMF	Institutions de Microfinance
MAEP	Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche
MAP	Plan d'Action pour Madagascar
MCA	Millenium Challenge Account
MECI	Ministère de l'Economie, du Commerce et de l'Industrie
MINSANPS	Ministère de la Santé et de la Protection Sociale
OMD	Objectif du Millénaire pour le Développement
OP	Organisation de Producteurs
OS	Objectif Stratégique
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PHBM	Projet de Mise en Valeur du Haut Bassin du Mandraré
PIP	Programme d'Investissements Publics

PLOF	Plan Local d'Occupation Foncière
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPRR	Programme de Promotion des Revenus Ruraux
PRMP	Personne Responsable des Marchés publics
PROSPERER	Programme de Soutien aux Pôles de Micro-Entreprises Rurales et aux Economies régionales
PSA	Programme Sectoriel Agricole
PTBA	Plan de Travail et Budget Annuels
SE	Suivi-Evaluation
SEGS	Suivi-Evaluation et Gestion des Savoirs
SMB	Secrétariat Multibailleurs
SNISE	Système National d'Information et de Suivi-Evaluation
SRI	Système de Riziculture Intensive
SYGRI	Système de Gestion des Résultats d'Impact
TT	Tranoben'ny Tantsaha (Chambre d'agriculture)
UE	Union Européenne
UGP	Unité de Gestion de Projet
UNDAF	United Nations Development Aid Framework - Cadre des Nations Unies pour l'Aide au Développement

RESUME

Introduction

1. La revue du COSOP a été conduite à Madagascar du 17 novembre au 3 décembre 2008 avec deux objectifs spécifiques : d'une part, effectuer un bilan des réalisations en vue d'apprécier les progrès accomplis dans la mise en œuvre du COSOP ; et, d'autre part, fournir les orientations en vue de : (i) renforcer l'efficacité et la qualité des interventions ; (ii) développer les instruments de gestion du programme ; (iii) développer la programmation des nouveaux projets ; et (iv) contribuer au dialogue sur les politiques. Les premières conclusions et recommandations de la mission ont été discutées lors d'un atelier tenu le 1^{er} décembre avec le Comité de Suivi du Programme, qui a pour mission générale de participer au développement du programme et des projets du FIDA.

2. Le portefeuille FIDA a doublé en volume et en nombre de projets depuis 2006 : au 1^{er} décembre 2008, le portefeuille du FIDA comprend cinq projets sur prêt pour un total en cours de 77,8 millions de \$EU (128 millions avec les cofinancements), et cinq projets sur don pour un montant de 2,27 millions de \$EU. Les projets de prêts couvrent 67 districts répartis sur 14 régions et un total de 1,22 millions de bénéficiaires, soit 8,2% de la population rurale du pays. L'appréciation de la performance de la mise en œuvre du COSOP s'appuie sur le cadre de gestion des résultats du COSOP. Il faut cependant tenir compte du fait que la mise en œuvre a débuté il y a deux ans seulement, qu'il comprend deux projets qui démarrent (PROSPERER et AROPA) et que le système de suivi-évaluation (SEGS) du programme commence seulement à donner ses premiers résultats (une note d'analyse des indicateurs est en annexe de ce rapport).

Principales constatations

3. L'objectif principal du FIDA et du gouvernement à Madagascar dans le COSOP est 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. Une très nette réorientation s'est fait ressentir au cours des 2 années écoulées : les actions du FIDA ne sont plus un assortiment de projets sans lien les uns avec les autres, mais s'oriente vers un programme pays plus cohérent et une interaction croissante entre projets mettant en œuvre cet objectif. L'émergence du bureau pays CAPFIDA et ses services va dans ce sens ainsi que la négociation en cours d'un accord de siège avec le Gouvernement.

4. **Mise en œuvre des objectifs stratégiques.** Le premier objectif stratégique du COSOP vise à améliorer la gestion des risques et à réduire la vulnérabilité des ruraux pauvres en leur donnant plus largement accès aux ressources et aux services. Sur le plan de l'accès aux services financiers, les informations disponibles indiquent une nette amélioration du taux de pénétration des IMF pour les projets plus anciens, et des modalités très porteuses en matière de renforcement de l'accès au financement. On note aussi une absence de cohérence entre l'attribution de subventions pour des microprojets productifs destinés aux plus vulnérables et le renforcement des réseaux de micro-crédit. En ce qui concerne l'accès aux services non financiers, 2 Centres de Services aux Agriculteurs (CSA) et 4 Guichets Uniques Multiservices (GUMS) ont été mis en place et une trentaine de nouveaux centres sont programmés. Le programme a évolué d'une approche d'encadrement vers une approche fondée sur la facilitation de l'accès des producteurs aux services d'appui et sur le développement de projets professionnels. Toutefois, les approches des projets plus anciens ne sont pas encore harmonisées avec les nouvelles politiques de services aux agriculteurs, ce qui se traduit en particulier par une approche dite à la demande centrée sur des appuis ponctuels entraînant une certaine dispersion des efforts. En ce qui concerne l'accès aux ressources foncières, 16 guichets fonciers sont mis en place (dont 13 en cours d'installation) et le programme apporte un soutien institutionnel au Programme national foncier qui a constitué un élément décisif pour assurer la continuité de ce dernier. Enfin, des produits innovants sont prévus notamment dans le domaine de la micro-assurance.

5. Le deuxième objectif stratégique vise à améliorer les revenus des ruraux pauvres par la diversification des activités agricoles et la promotion de l'entrepreneuriat rural, en agissant sur le développement des micro, petites et moyennes entreprises rurales, la promotion de la formation professionnelle, et l'amélioration de l'accès au marché. La réussite majeure dans le domaine de la productivité agricole provient du PHBM (en clôture fin 2008) qui a fait passer la production rizicole de 17 000 familles du Mandrare de 1500 à 25000 tonnes annuelles par l'aménagement de 4500 ha de périmètre irrigués, et une augmentation des rendement moyens de 1.7 à 4.3 tonnes/ha grâce au système de riziculture intensif (SRI/SRA). Les deux premiers domaines sont pris en charge par le projet PROSPERER, qui est entré en vigueur en avril 2008 et a mis en oeuvre ses premières activités. La principale question soulevée à cette occasion concerne le risque de confusion pour les producteurs agricoles qui sont susceptibles d'être des clients à la fois des GUMS et des CSA pour obtenir des services du même type, mais avec des conditions d'accès différentes. Pour le troisième domaine, 282 km de pistes ont été construits ou réhabilités sur un objectif de 1 994 km et 155 installations de commercialisation, de transformation, de stockage ont été aménagées ou remises en état. En ce qui concerne la mise en marché de la production, les chiffres des études d'impact et de l'évaluation officielle du FIDA indiquent une commercialisation d'environ 50% de la production de riz pour le PHBM II. Le PPRR a appuyé la commercialisation de 3 tonnes de girofle pour 4 Centres d'Appui à la Commercialisation (CAM), de piment oiseau, de miel et de riz pour des volumes très faibles de la production commercialisée totale (0,025%), qui milite en faveur d'une révision du mode de financement des CAM et d'une augmentation de leur nombre.

6. Le troisième objectif stratégique vise à professionnaliser les petits producteurs et leurs organisations pour les associer plus étroitement au développement économique et politique. Les trois projets plus anciens ont appuyé 1 179 organisations paysannes, représentant 46 665 membres. Le renforcement des capacités porte largement sur les compétences techniques, mais encore très peu sur la capacité de fournir des services aux membres. Les organisations par filières sont encore peu développées dans le programme (essentiellement dans le PPRR). Le FIDA a développé une relation privilégiée avec les organisations agricoles nationales qui a notamment contribué à ouvrir la concertation entre ces organisations et le Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (MAEP). Toutefois, elles sont encore insuffisamment associées au suivi du programme, alors qu'elles sont demandeuses d'informations sur les stratégies novatrices et les bonnes pratiques. Par ailleurs, les organisations de femmes agricultrices n'ont été associées à ce dialogue avec le FIDA que récemment (Octobre 2008) et de manière très prometteuse.

7. **Inclusion.** Les objectifs du COSOP d'intégration des plus pauvres et de mise en place de mécanismes spécifiques pour leur faciliter l'accès à l'emploi, aux ressources et au pouvoir de décision sont à peu près restés lettre morte, essentiellement par manque de stratégie tant dans les documents fondateurs que dans la pratique des projets. L'accès des femmes aux bénéfices des projets est mieux assuré, à travers une approche volontariste s'appuyant sur des mécanismes spécifiques pour faciliter l'accès à l'alphabétisation, au crédit, à l'organisation ou au financement de microprojets. Ces actions ne sont cependant pas coordonnées au sein d'une stratégie globale d'intégration des femmes.

8. **Exécution financière et gestion des projets.** Le taux d'exécution financière pour l'ensemble du programme s'élève à 27% ce qui est légèrement en deçà des prévisions des rapports de pré-évaluation et reflète un retard de déboursement du PPRR et Ad2M, alors que le PHBM clôture avec 99.6% de déboursement du prêt. Les difficultés communes en matière de gestion comprennent : les difficultés au démarrage (recrutement d'équipes de qualité, et traduction des documents de projets en stratégies de terrain effectives) ; les retards en matière de passation des marchés (en voie d'amélioration avec la mise en place des commissions régionales) ; les difficultés de recrutement de prestataires locaux qualifiés ; et les ralentissements dus à la récente régionalisation des investissements publics (ordonnancement des dépenses) et à la faible préparation des personnels régionaux.

9. **Alignement.** Les objectifs stratégiques du COSOP ont été définis en accord avec le Document de stratégie de pauvreté (2003) et avec les grands objectifs du Madagascar Action Plan

(MAP-2006). Les projets sont alignés avec le MAP ainsi qu'avec les politiques sectorielles en vigueur au moment de leur formulation. La plupart comprennent une composante d'appui au développement des politiques au niveau national et/ou régional. Cependant, l'alignement est insuffisant en matière de décentralisation (avec deux projets qui continuent de financer des plans de développement villageois alors que ce sont les communes qui constituent le niveau le plus bas de planification des investissements publics) et d'accès aux marchés (AD2M est centré exclusivement sur la production et ne prend pas suffisamment en compte les opportunités de commercialisation). Mis à part ces deux domaines, les équipes de projet ont en général une bonne capacité d'adaptation aux orientations des politiques sectorielles, et soutiennent leur mise en œuvre au niveau régional selon leurs moyens. Enfin, l'alignement des projets du FIDA sur les systèmes et procédures nationaux est largement assuré remplissant ainsi les critères de la Déclaration de Paris.

10. **Harmonisation et dialogue sur les politiques.** Le FIDA participe au Secrétariat Multibailleurs (SMB), qui a permis de renforcer les échanges entre bailleurs mais sans déboucher sur une réelle harmonisation des approches. Celle-ci devrait être facilitée par le prochain Programme sectoriel agricole (PSA), à la formulation duquel le FIDA a participé. Le FIDA soutient aussi l'harmonisation en participant au financement de divers fonds multi-bailleurs et avec la prochaine mise en place du Groupe de réflexion sur le financement agricole et la finance rurale au sein du MAEP. La coordination avec le système des Nations Unies est aussi bien assurée à travers l'UNDAF et les liaisons entretenues par la CAP/FIDA avec le Coordonnateur résident et une collaboration suivie avec la FAO. Par ailleurs, le FIDA a mis en œuvre un faisceau d'instruments qui lui ont permis de développer le dialogue sur les politiques, au premier rang desquels la participation active du Chargé de liaison aux principaux forums de concertation au sein du MAEP. Les projets sont encore peu impliqués dans le dialogue sur les politiques, mais entretiennent des liens étroits avec les autorités régionales et les services déconcentrés de l'agriculture. Les projets plus récents soutiennent le développement des politiques sectorielles dans leur domaine d'intervention.

11. **Instruments de gestion du programme.** Un élément très important du renforcement du programme pays du FIDA est la réforme en 2006 du BAPFIDA (bureau d'appui aux projets intégré à l'organigramme du MAEP) en CAPFIDA. Cette Cellule d'Appui aux Projets du FIDA est toujours logée au MAEP, et assume diverses fonctions, en particulier en matière d'appui à la gestion financière, d'appui logistique, de suivi-évaluation et de gestion des connaissances et de dialogue sur les politiques. La CAP/FIDA a permis de grandes avancées dans ce dernier domaine. Toutefois, une certaine indéfinition des tâches et un manque d'adéquation entre l'ampleur des missions et le personnel disponible conduisent à des difficultés dans l'organisation du travail et à une surcharge de travail pour le coordonnateur.

12. Par ailleurs, un système de Suivi-Evaluation et de Gestion des Savoirs (SEGS) a été mis en place dans le cadre d'un projet sur don. Il s'appuie sur un manuel de procédures (www.segs-mada.net), une base de données commune à l'ensemble des projets et une plateforme internet d'échange et de communication (forum des projets et du MAEP) qui permet notamment d'accéder aux informations sur les projets et aux connaissances qu'ils développent (www.capfida.mg) : rapports de suivi-évaluation, études de cas, bibliothèque et phototèque électroniques... Le système commence à être utilisé, tout en continuant à être développé. Il constitue un instrument novateur permettant de piloter le programme (dans le cadre du MfDR-*Managing for Development Results*), de diffuser les expériences et d'harmoniser les approches des projets en faisant circuler l'information. Les points faibles concernent: le calibrage du système pour répondre aux besoins d'information des projets, du FIDA et du MAEP, mais pas encore d'autres utilisateurs tels que les OP ; le manque de méthodologie commune pour renseigner et analyser les indicateurs, dont certains apparaissent difficilement mesurables ; l'absence d'une stratégie de communication, prévue par le COSOP.

Principales recommandations

13. **Amélioration de l'accès aux ressources et aux services.** Pour faciliter l'accès aux services financiers, la mission recommande : **d'élaborer une stratégie de finance rurale** commune à l'ensemble du programme, en vue d'unifier les approches des projets ; et d'utiliser les résultats de l'étude PPRR 2007 sur le financement agricole en vue de définir les conditions dans lesquelles le financement de subventions serait justifié, sans mettre en péril la viabilité des réseaux de microfinance et le développement de l'accès au crédit. En ce qui concerne l'accès aux services d'appui non financiers, la mission recommande **d'aligner les approches des projets plus anciens sur les démarches d'appui-conseil**, de reconnaissance de la qualité de maître d'ouvrage aux organisations de producteurs et d'élargissement de la gamme des prestataires de services qui sont appuyées par les nouvelles politiques de services aux producteurs. Elle recommande aux équipes de PROSPERER et d'AROPA, en collaboration avec le MAEP, le MECI et les organisations professionnelles, de clarifier les critères d'éligibilité pour accéder aux CSA et aux GUMS, afin de distinguer leurs sphères d'intervention et d'éviter les duplications.

14. **Amélioration de l'accès aux marchés.** La mission recommande à AD2M et au PPRR de substituer à l'«approche par la demande des paysans » telle qu'elle est appliquée actuellement et qui revient à soutenir des productions tous azimuts, **une approche fondée sur le soutien au développement de filières porteuses**, sélectionnées sur la base d'avantages comparatifs régionaux tel que le fait PROSPERER. Elle propose aussi, dans le cadre du PPRR, de revoir les modalités de financement des produits des CAM et d'envisager une augmentation de leur nombre, en vue de renforcer leur impact et leur durabilité. Enfin, la construction d'infrastructures, en particulier routières, devrait faire appel à de petites et moyennes entreprises **mettant en œuvre des approches HIMO** et préalablement formées au Centre de formation HIMO d'Antsirabe, en vue d'améliorer les filets de protection sociaux, de générer des emplois et d'améliorer les revenus.

15. **Professionnalisation des petits producteurs et de leurs organisations.** La mission recommande aux projets de **renforcer la capacité des organisations professionnelles** (paysans et entrepreneurs) de fournir des services à leurs membres et, sur la base d'une analyse des filières et de leurs acteurs, d'identifier les goulots d'étranglement et les domaines d'appui prioritaires intéressant soit les organisations de producteurs soit demandant des actions concertées par les acteurs de l'interprofession. Sur le plan du dialogue FIDA-OP, les projets et la CAP/FIDA devraient renforcer leurs relations avec les organisations professionnelles régionales et nationales existantes et faciliter leur accès à l'information sur le programme et ses résultats. Enfin, les deux grands réseaux de femmes agricultrices, DRV-F3CM et FVTM, seront davantage inclus dans ce dialogue suite aux contacts préliminaires d'Octobre 2008.

16. **Inclusion.** Chaque projet devrait élaborer **une stratégie d'inclusion**, fondée sur une meilleure connaissance des populations dans les zones couvertes par les projets et précisant notamment comment faciliter l'accès des groupes les plus pauvres aux bénéfices des projets. En outre, une **stratégie globale d'intégration des femmes** devrait être élaborée avec l'appui du futur Programme pilote de soutien aux femmes leaders dans les OP financé sur le don genre du FIDA.

17. **Exécution financière et gestion des projets.** La mission recommande aux projets d'organiser des formations de prestataires de services locaux, et d'appuyer les personnels régionaux (et en particulier les Personnes Responsables des Marchés Publics) à l'exercice de leurs nouvelles fonctions, y compris par les formations appropriées. Elle recommande en outre à la CAP/FIDA de **mettre au point un « kit de démarrage »** à l'usage des équipes des nouveaux projets.

18. **Alignement.** Lorsque les sous-programmes du PSA seront finalisés, les instruments qui composent le programme pays du FIDA (cadres logiques du COSOP et des projets, SEGS, orientations en matière de dialogue sur les politiques...) devront être harmonisés avec lui. En outre, la mission recommande au PPRR et à AD2M de **s'aligner sur la politique de décentralisation** en mettant fin à la planification villageoise au profit de la planification communale. Elle recommande enfin de refléter les orientations du MAP sur le développement des marchés et l'organisation des filières dans la stratégie d'intervention d'AD2M.

19. **Harmonisation et dialogue sur les politiques.** Comme prévu lors des réunions du SMB et pour faciliter l'harmonisation des interventions, le FIDA soutiendra la mise en place d'un **cadre de coordination et d'une plateforme de concertation entre le MAEP et les bailleurs de fonds**. La mission recommande également d'explorer les possibilités d'ouvrir aux petits producteurs des zones couvertes par les projets les marchés d'approvisionnement en produits vivriers du PAM. En matière de dialogue sur les politiques, la mission recommande de **développer la gestion des connaissances au sein des projets et à l'échelle du programme** pour nourrir les politiques au niveau national et régional, en faisant porter les efforts sur un ou deux domaines prioritaires sélectionnés annuellement en concertation avec les autorités et les organisations professionnelles. Elle propose aussi de soutenir la concertation entre les acteurs régionaux du développement rural dans le cadre d'institutions pérennes, afin de favoriser la coordination régionale, de faciliter l'analyse et la résolution de problèmes communs, ainsi que l'échange d'informations et la diffusion des connaissances. Enfin, la mission recommande au FIDA et à la CAP/FIDA de poursuivre leur soutien à la concertation sur les politiques entre le MAEP et les organisations professionnelles.

20. **Instruments de gestion du programme.** En ce qui concerne la CAP/FIDA, la mission propose son renforcement par une définition des missions qui s'appuie sur l'expérience acquise. L'énoncé de ces fonctions devra être détaillé et assorti d'une clarification des articulations entre les fonctions de la CAP et celles des projets. Des recommandations sont également faites en ce qui concerne **l'organisation de la CAP**, y compris la programmation annuelle de son travail, son organigramme dans ses nouvelles fonctions de bureau pays du FIDA, les procédures à mettre en œuvre pour ces fonctions, etc...

21. La mission recommande à la CAP/FIDA diverses améliorations pour que le SEGS soit un instrument efficace de pilotage du programme et de diffusion des connaissances : (i) élargir la gamme des utilisateurs du SEGS, en particulier aux OP faîtières nationales ; (ii) vérifier les indicateurs du SEGS de façon qu'ils soient mesurables et harmonisés avec le PSA et le SYGRI, et accompagnés de valeur cible à l'échelle du programme; (iii) consolider les outils qui facilitent l'analyse et l'exploitation des informations pour le pilotage des projets, tout en associant les acteurs des projets à l'analyse et la discussion des effets pour déboucher sur des décisions concertées et coordonnées ; (iv) **formuler une stratégie de communication** en vue de diffuser les résultats, les enseignements et les meilleures pratiques des projets auprès des partenaires du FIDA, et de contribuer à la concertation sur les politiques ; et (v) harmoniser les manuels de suivi-évaluation des projets et préciser le rôle de la CAP/FIDA dans la mise en œuvre du SEGS.

Synthèse des recommandations

Recommandation	Responsabilité	Collaborations	Période
A. Renforcement de l'efficacité et de la qualité des interventions			
<i>Accès aux services d'appui financiers</i>			
Elaborer une stratégie de finance rurale commune à l'ensemble du programme (150)	Siège FIDA	Consultation extérieure, projets FIDA, CNMF, Groupe de réflexion financement agricole et rural	2009
Elaborer une étude sur le financement des activités agricoles (151-152)	Siège FIDA	Consultation extérieure, projets FIDA, CNMF, Groupe de réflexion financement agricole et rural	2009-2010
<i>Accès aux services d'appui non financiers</i>			
Aligner les approches des projets plus anciens avec les politiques de services aux producteurs (153-155)	PPRR et AD2M		2009
Clarifier les critères d'éligibilité pour accéder aux CSA, au financement des FRDA et aux GUMS (156)	PROSPERER et AROPA	MAEP, MECI et organisations professionnelles	2009
Introduire dans le SEGS des indicateurs sur les effets des CSA/GUMS et l'accès aux services d'appui non financiers (157)	CAP/FIDA	PROSPERER et AROPA	2009
<i>Développement des micro, petites et moyennes entreprises rurales</i>			
Conduire une réflexion sur l'élargissement de l'appui du PPRR aux petits producteurs agricoles individuels, pour en définir les conditions d'éligibilité et les modalités (158)	PPRR	Consultation extérieure Comité pilotage et siège FIDA (pour validation)	2009-2010
<i>Accès aux marchés</i>			
Confier la mise en œuvre des travaux d'infrastructures, en particulier d'infrastructures routières, à de petites PME locales appliquant les approches HIMO (159)	Projets FIDA	Centre de formation HIMO d'Antsirabe	Continu
Organiser une journée d'information sur les méthodes HIMO pour les équipes de projet (160)	CAP/FIDA	Centre de formation HIMO Projet BIT Appui projets HIMO	2009
Conduire une étude sur le financement des CAM (161)	PPRR	Consultation extérieure, Groupe de réflexion financement agricole et rural	2009
Envisager une augmentation du nombre des CAM dans le cadre de la nouvelle programmation (162)	Siège FIDA	PPRR, consultation extérieure	2010
Substituer à l'«approche par la demande des paysans » une approche fondée sur le soutien au développement de filières porteuses (163)	PPRR et AD2M		2009 & suivantes
Identifier les goulots d'étranglement des filières et les domaines d'appui prioritaires (164)	Projets FIDA		2009 & suivantes

Recommandation	Responsabilité	Collaborations	Période
Organiser une formation des équipes de projet sur l'intégration des petits producteurs dans les filières (165)	CAP/FIDA	MAEP, interprofessions	2009
<i>Professionnalisation des petits producteurs et de leurs organisations</i>			
Supprimer la planification villageoise (166) et sortir de la planification communale les investissements privés (167)	PPRR et AD2M		2009
Elargir la gamme des appuis aux OP afin qu'elles puissent fournir des services à leurs membres et être plus représentatives (168)	Projets FIDA		Continu
Promouvoir les organisations de producteurs par filières (169)	Projets FIDA		Continu
Renforcer les liens OPF/TT-OP (170 et 172)	CAP/FIDA et AROPA	OPF et TT Siège du FIDA	2009
Associer les organisations professionnelles à la mise en œuvre de PROSPERER (171)	PROSPERER		2009 & suivantes
<i>Autres</i>			
Clarifier et compléter les stratégies d'intervention du PPRR et d'AD2M (173)	Siège FIDA avec PPRR et AD2M	Consultations extérieures si nécessaire	2009
Conduire une étude sur les perspectives de durabilité du PHBM II (174)	Siège FIDA	AROPA	2010
B. Stratégies d'inclusion			
Définir une stratégie d'inclusion pour chacun des projets en s'appuyant sur des analyses AMED (175-180 et 183-185)	Siège FIDA et projets FIDA	Consultation extérieure CAP/FIDA	
Elaborer une stratégie commune au programme d'intégration des femmes et de leurs organisations dans les activités des projets (181-182)	Programme pilote	Projets FIDA, CAP/FIDA	
C. Exécution financière et gestion des projets			
Préparer un kit de démarrage des projets (186)	CAP/FIDA	Projets FIDA	2010
Elaborer un plan annuel de formation des équipes de projet (187)	CAP/FIDA	Projets FIDA	Annuel
Inclure dans les PTBA des programmes de renforcement des capacités des prestataires de services (188)	Projets FIDA		Annuel
Appuyer les personnels régionaux dans leurs nouvelles responsabilités (189)	Projets FIDA		2009
D. Alignement sur les politiques nationales et dialogue sur les politiques			
<i>Alignement sur les politiques nationales</i>			
Aligner le COSOP et les projets avec le PSA (190-193)	CAP/FIDA et projets FIDA	MAEP	2009
Faire un diagnostic institutionnel de la DVAAOP et éventuellement compléter les ressources humaines nécessaires à la mise en œuvre d'AROPA (198)	AROPA	Consultation extérieure MAEP et siège FIDA (validation)	2009

Recommandation	Responsabilité	Collaborations	Période
<i>Harmonisation des actions avec les bailleurs de fonds</i>			
Soutenir la concertation MAEP-bailleurs de fonds (199)	Siège FIDA et CAP/FIDA		Continu
Examiner la possibilité d'ouvrir les marchés d'approvisionnement du PAM aux petits producteurs des zones des projets (200)	CAP/FIDA	PAM, projets FIDA	2009
<i>Dialogue sur les politiques</i>			
Identifier annuellement un ou deux domaines d'action prioritaires sur lesquels faire porter la gestion des connaissances (201-202)	Projets FIDA	CAP/FIDA	Annuel
Diffuser l'expérience du PPRR sur la régulation de la filière girofle (202)	PPRR	CAP/FIDA, Région Analanjirofo, MAEP	2009
Faciliter la concertation sur les politiques au niveau régional (203)	Projets FIDA	Acteurs régionaux	2010 et suivantes
Promouvoir la concertation sur les politiques entre le MAEP et les OP/la TT (204)	CAP/FIDA, AROPA et siège FIDA		Continu
E. Dispositif de gestion du programme et instruments communs			
<i>SEGS</i>			
Elargir la gamme des utilisateurs (215)	CAP/FIDA	Organisations professionnelles nationales et TT, MAEP, MECI	2009
Harmoniser les cadres logiques du programme et des projets avec le PSA et compléter les indicateurs (216-218)	CAP/FIDA et projets FIDA	MAEP	2009
Mettre en place des cadres d'analyse (219)	CAP/FIDA et projets FIDA	MAEP, MECI	2009
Préparer une stratégie de communication (220-221)	Siège FIDA	Projets FIDA et CAP/FIDA, MAEP et MECI, organisations professionnelles	2009
Elaborer un manuel de référence du SEGS et harmoniser les manuels de SE des projets (222)	CAP/FIDA et projets FIDA	MAEP, MECI	2009
Préciser le rôle de la CAP/FIDA dans la mise en œuvre du SEGS (223)	CAP/FIDA	Projets FIDA	2009
<i>CAP/FIDA</i>			
Préciser les fonctions détaillées de la CAP, les termes de référence du personnel, les règles de fonctionnement et les consigner dans un manuel de la CAP/FIDA (224 et 226-228)	CAP/FIDA	Projets FIDA, siège FIDA	2009
Elaborer annuellement un PTBA de la CAP et préparer des rapports d'activités (225)	CAP/FIDA		Annuel
Achever le processus d'officialisation de la CAP (229)	Siège FIDA et CAP/FIDA		2009

REPUBLIQUE DE MADAGASCAR - REVUE DU PROGRAMME PAYS

I. INTRODUCTION

1. COSOP. Le document Options stratégiques pour le programme pays (COSOP) définit la contribution du FIDA à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et à la mise en œuvre du Plan d'action pour Madagascar (MAP) pour la période 2007-2012.

2. L'objectif global assigné dans le COSOP au programme FIDA est 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 ». Cet objectif global est articulé en 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 ;
- *améliorer les revenus des ruraux pauvres* par la diversification des activités agricoles et la promotion de l'entrepreneuriat rural ;
- *professionnaliser les petits producteurs et leurs organisations* pour les associer plus étroitement au développement économique et politique.

3. **Processus de préparation.** Le COSOP a été préparé tout au long de l'année 2006 avec les partenaires du FIDA (gouvernement, organisations socioprofessionnelles, ONG de développement et agri-agences, bailleurs de fonds ...). Il a été validé par le gouvernement de Madagascar puis approuvé par le Conseil d'administration du FIDA en décembre 2006. Le dispositif de gestion de la mise en œuvre du COSOP prévoyait un examen annuel du programme, qui comprendrait en particulier la tenue d'un atelier réunissant le personnel des projets et les principaux partenaires du FIDA, avec l'objectif de débattre des recommandations issues de l'examen.

4. **Objectif général de la revue du COSOP.** La présente revue constitue la première revue du programme. Elle a pour objectif général d'analyser la mise en œuvre du COSOP à la lumière des objectifs qui lui avaient été assignés, et, sur cette base mais aussi en tenant compte des nouveaux développements intervenus dans le contexte de la mise en œuvre, d'identifier les corrections qui devraient être adoptées afin d'améliorer les effets des interventions cofinancées par le FIDA sur les conditions de vie des pauvres ruraux.

5. **Objectifs spécifiques.** La revue a deux objectifs spécifiques. Il s'agit d'une part d'effectuer un bilan des réalisations en vue d'apprécier les progrès accomplis dans la mise en œuvre du COSOP. D'autre part, la revue doit fournir les orientations qui guideront la mise en œuvre du COSOP en vue de : (i) renforcer l'efficacité et la qualité des interventions ; (ii) développer les instruments de gestion du programme ; (iii) développer la programmation des nouveaux projets ; et (iv) contribuer au dialogue sur les politiques.

6. **Méthodologie.** Selon la note méthodologique guidant la revue du programme (voir en annexe 1), la revue n'avait pas pour objectif de réaliser une évaluation approfondie. Compte tenu des moyens disponibles, elle devait plutôt s'appuyer sur une analyse rapide des points saillants de la mise en œuvre du programme et des projets qui le composent. A cet effet, il était prévu de s'appuyer sur une grille d'analyse construite à partir de différents éléments : (i) le cadre logique du COSOP ; (ii) les défis du MAP au titre de l'engagement 4 sur le développement rural ; (iii) les critères d'efficacité de

l'aide de la Déclaration de Paris ; et (iv) les critères de succès définis par le FIDA pour la formulation des COSOP et adaptés pour l'exercice du bilan à mi-parcours.

7. Pour effectuer la revue, le FIDA a organisé une mission de consultation à Madagascar du 17 novembre au 3 décembre 2008. La mission a été conduite par Mme Agnès Deshormes, consultante du FIDA. Elle a rencontré les principaux partenaires des projets financés par le FIDA dans la capitale et a effectué deux brefs déplacements à Morondava, pour rencontrer l'équipe du projet Appui au Développement du Menabe et du Melaky (AD2M), ainsi qu'à Toamasina et Fénérive Est pour rencontrer l'équipe du projet Programme de Promotion des Revenus Ruraux (PPRR). A Morondava, Toamasina et Fénérive Est, la mission a rencontré les autorités régionales ainsi que les Directeurs régionaux du Développement rural. La mission a été accompagnée par le Chargé de programme du FIDA pour Madagascar du 29 novembre au 3 décembre, et a bénéficié de l'appui du Chargé de liaison du FIDA à Madagascar tout au long de ses travaux.

8. A Antananarivo, la mission a rencontré le Ministre de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (MAEP) tant au début de ses travaux, pour prendre connaissance de son point de vue sur le programme FIDA et de ses orientations, qu'en fin de parcours pour lui faire part de ses premières conclusions et recommandations et en discuter. Elle a également rencontré les représentants des principaux départements du MAEP, du Ministère de l'Economie, du Commerce et de l'Industrie (MECI), de la Tranoben'ny Tantsaha (Chambre d'agriculture) nationale et des organisations professionnelles faîtières, de la Coordination nationale de la Microfinance, du Programme national foncier et la Direction de la Promotion du Genre du Ministère de la Santé et de la Protection Sociale (MINSANPS). Elle a eu des entretiens avec le Coordinateur résident du Système des Nations Unies, le Représentant de la FAO, les responsables du développement rural à la Délégation de la Commission européenne, et le Directeur général du Millenium Challenge Account (MCA). Elle a eu des réunions de travail avec le coordonnateur et des membres de l'équipe du Programme de Soutien aux Pôles de Micro-Entreprises Rurales et aux Economies régionales (PROSPERER), ainsi qu'avec la coordinatrice du Projet d'Appui au Renforcement des Organisation Professionnelles et des Services Agricoles (AROPA) à Antananarivo et a rencontré individuellement tous les membres de la Cellule d'Appui aux Projets du FIDA (CAP/FIDA). Elle s'est également entretenue avec le chef de la mission d'évaluation du Projet de Mise en Valeur du Haut Bassin du Mandraré – phase II (PHBM II) et le chargé d'évaluation du Bureau de l'évaluation du FIDA en mission à Madagascar pour l'atelier de clôture du PHBM II.

9. Les premières conclusions et recommandations de la mission ont été présentées et discutées lors d'un atelier tenu le 1^{er} décembre avec les représentants des principaux partenaires du FIDA et les interlocuteurs de la mission. Le groupe des participants constitue le Comité de Suivi du Programme, qui a pour mission générale de participer au développement du programme et des projets du FIDA (voir aussi VII D et le compte-rendu en annexe).

10. Il y a lieu de souligner que le temps imparti pour cet exercice (soit trois semaines pour une seule consultante) s'est avéré très court, même sans faire d'évaluation approfondie. A titre de comparaison, la revue à mi-parcours d'un projet est un exercice qui implique généralement une équipe de plusieurs consultants sur une durée beaucoup plus longue. Il y aura lieu d'en tenir compte pour l'organisation des prochaines missions de revue des programmes pays du FIDA.

II. CONTEXTE

A. Evolution du cadre politique et de l'environnement du programme

11. **Une baisse du taux de pauvreté limitée.** Madagascar a poursuivi sa progression dans l'amélioration de l'Index de Développement humain, qui a augmenté de 3,4% sur la période 2000 - 2006, plaçant le pays à la 143^e position sur 177, parmi les pays à développement humain moyen (UNDP 2008). Cependant, la baisse du taux de pauvreté reste lente. Avec une diminution annuelle

moyenne de 1,2%, il est encore de 66,3% en 2007 et est marqué par une forte disparité entre les villes et le milieu rural, où il touche 75% de la population (MECI, 2008). Pour réduire le taux de pauvreté à 50% en 2012 (objectif du Madagascar Action Plan) et à 35% en 2015 (OMD), le rythme actuel de réduction de la pauvreté devrait être multiplié par trois.

12. La croissance du secteur primaire n'a pratiquement pas évolué au cours des trois dernières années, passant de 2,5% en 2005 à 2,1% en 2006 (MECI 2008), alors qu'il emploie 80% de la population. On estime qu'environ un ménage sur deux souffre de l'insécurité alimentaire saisonnière, qui affecte particulièrement les régions qui connaissent une forte densité de population et une pression foncière élevée (FAO/FIDA/PAM 2008). Cette situation préoccupante est aggravée par le taux élevé de croissance démographique, estimé à 2,8% (MECI 2008) : 300 000 jeunes par an arrivent sur le marché de l'emploi et ils seront 600 000 par an en 2030 (Losch 2008). Si la crise mondiale des prix alimentaires n'a finalement eu qu'un impact modéré à Madagascar, la mission conjointe dépêchée par la FAO, le PAM et le FIDA en juillet 2008 pour aider le gouvernement à préparer un plan de réponse a mis en évidence la nature structurelle des problèmes de sécurité alimentaire et nutritionnelle, qui demandent des investissements coordonnés sur le moyen terme en vue d'augmenter la production et la diversité des produits alimentaires (FAO/FIDA/PAM 2008).

13. **MAP.** Le Plan d'action pour Madagascar 2007-2012 (MAP), dont seule la stratégie générale était disponible au moment de l'élaboration du COSOP, a été décliné en objectifs de développement, appelés engagements. Chaque engagement est décliné en priorités, appelées défis. Les engagements auxquels contribue le FIDA sont :

- *l'engagement 4* qui vise la promotion d'un développement rural rapide ;
- *l'engagement 6* qui vise à doter Madagascar d'une économie à forte croissance, avec un taux de croissance ciblé de 7% à 10%, s'appuyant sur un secteur privé fort et, en particulier sur les petites et moyennes entreprises.

14. Le Rapport 2007 de mise en œuvre du MAP (MECI 2008) note qu'on n'enregistre pas de changement notable dans l'amélioration des conditions de vie en milieu rural à cause principalement de la faible productivité dans la branche de l'agriculture, du mauvais état des infrastructures hydro-agricoles, des effets du changement climatique et des difficultés d'accès au financement. Les progrès les plus notables concernent : (i) l'augmentation de la production rizicole, estimée à 4 010 189 t, qui a augmenté de 10,2% en 2007 contre 6,4% en 2006 ; (ii) l'augmentation du taux de pénétration des institutions de microfinance, passé contre 6% en 2005 à 8,5% en 2007 ; et (iii) la mise en service des Centres de Services agricoles et d'autres structures d'appui aux agriculteurs comme les Centres d'accès au marché (mis en place dans le cadre du PPRR financé par le FIDA) et les Agribusiness Centres. Cependant, le rôle crucial de l'agriculture dans la lutte contre la pauvreté rurale est reconnu à travers l'augmentation progressive du budget dévolu au MAEP. Passé de 5,4% en 2007 à 7,6% dans la loi de finances 2009, il devrait s'élever à 10%, soit le niveau recommandé par le NEPAD, en 2011.

15. **PSA.** Des programmes sectoriels doivent traduire les grands engagements contenus dans le MAP par des mesures concrètes sur le moyen terme. Une première version du Programme sectoriel agricole (PSA) a été élaborée par le MAEP en mars 2008 avec l'appui de la FAO, du FIDA et de la Banque mondiale, et a été présenté lors de la réunion des partenaires techniques et financiers de juin 2008. Une version définitive est en cours de préparation, qui devra notamment préciser les sous-programmes prioritaires, les indicateurs de succès et le dispositif de suivi-évaluation. Le PSA sera accompagné d'un Cadre de dépenses à moyen terme qui budgétisera les ressources financières. Il devrait également être assorti de mécanismes de concertation avec les acteurs du secteur et avec les bailleurs de fonds.

16. **CSA et FDA.** En novembre 2006, le gouvernement a passé un décret¹ en vertu duquel des Centres de Services Agricoles (CSA) seront installés dans chacun des districts du pays afin de faciliter

¹ Décret 2006 –834 du 6 novembre 2006.

l'accès des producteurs aux conseils et aux services dont ils ont besoin pour développer leur production et améliorer leurs revenus. Les CSA, qui sont en cours d'installation avec l'appui de l'Union européenne et d'autres donateurs y compris le FIDA, auront pour fonctions : (i) l'intermédiation entre la demande des producteurs et l'offre de services ; (ii) l'appui à la recherche de financement ; (iii) l'appui à la maîtrise d'ouvrage des contrats de prestation de services qui seront passés directement entre OP et prestataire ; et (iv) l'information, en particulier dans les domaines techniques et économiques.

17. Le Fonds de Développement agricole (FDA) constitue le dispositif financier complémentaire du dispositif technique constitué par les CSA. Etablissement public à caractère administratif, il a pour vocation de contribuer au financement de la demande de services des producteurs et doit être relayé au niveau régional par les Fonds régionaux de Développement agricole (FRDA). Ces institutions doivent encore être créées. Il est prévu de commencer par la mise en place d'un nombre limité de FRDA, avec les financements de l'Union européenne et du FIDA (dans le cadre d'AROPA), avant de créer le FDA. Les FRDA pilote devraient être mis en place à partir de 2009.

18. **Déconcentration.** La programmation et l'exécution d'une part importante du financement public a été déconcentrée au niveau régional : la part du budget du MAEP affectée aux régions est passée de 17,7% dans la loi de finances 2007 à 45,2% dans la loi de finances 2009 (Dumas, 2009). Corollaire de cette déconcentration financière, la programmation, l'ordonnancement, le paiement, le contrôle des dépenses et les passations de marché pour ces investissements relèvent désormais des administrations régionales. Les procédures se mettent en place mais elles sont nouvelles pour les personnels régionaux qui doivent être formés. Une Personne responsable des Marchés publics (PRMP) vient d'être nommée dans chaque région ce qui, à terme, devrait permettre de raccourcir les délais de passation des marchés. Dans l'immédiat, cependant, des ralentissements sont à craindre en raison de la nouveauté de ces personnes et de leur manque de préparation.

B. Description du programme

Composition et financements

19. Le programme du FIDA sur la période couverte par le COSOP comprend un ensemble de projets sur prêt, de projets sur don et d'autres activités non budgétisées qui relèvent du dialogue sur les politiques. Au 1^{er} décembre 2008, l'ensemble des prêts et des dons compose un portefeuille d'un organisme organisé comme suit:

- *cinq projets sur prêt*, dont un qui a pris fin en décembre 2008 (le Projet de mise en valeur du Haut Bassin du Mandraré (PHBM) - Phase II), et quatre projets en cours (PPRR, AD2M, PROSPERER et AROPA), soit un financement total du FIDA de 77,8 millions de \$EU². Le total général, cofinancements compris, passe à 128 millions de \$EU, dont 24,2 millions financés par le gouvernement. En outre, le COSOP prévoit encore l'approbation d'un nouveau projet à définir lors de la revue à mi-parcours du COSOP et qui sera certainement lié au Plan Sectoriel Agricole quand celui-ci sera finalisé.
- *cinq projets sur don*, qui comprennent le Projet d'appui au programme national foncier (85 000 \$EU), l'Initiative Suivi-évaluation et Gestion des Savoirs (170,000 \$EU), le Programme pilote de soutien aux femmes rurales leaders dans les organisations paysannes, en préparation (300 000 \$EU), et le Projet SCAMPI d'appui à la microirrigation (960 000 \$EU). Par ailleurs, Madagascar bénéficie d'un projet de don régional, l'Initiative régionale pour l'agroécologie et l'adaptation de la petite agriculture au changement climatique dans les îles de l'Océan indien (750 000 \$EU). Le montant total de ces dons est de 2,27 millions de \$EU.

² Y compris une part de don finançant l'assistance technique incluse dans les financements des projets sur prêt AD2M (365 000 \$EU), PROSPERER (288,000\$EU) et AROPA (515,000 \$EU).

20. Portefeuille de prêts. Le tableau 1 ci-après présente les principales caractéristiques du financement du portefeuille de prêts.

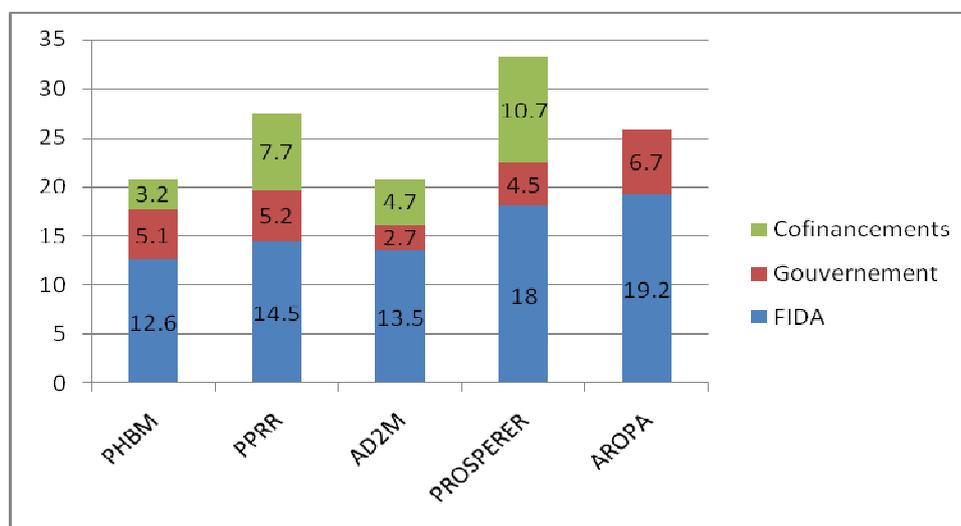
Tableau 1 - Projets de prêts cofinancés par le FIDA (millions \$EU)

Projets	Année entrée en vigueur	Budget total	Fin. FIDA	Part FIDA/budget total	Fin. gvt	Part gvt./budget total	Fin. bénéf .	Autres co-financements
PHBM	2001	20,9	12,6	60%	5,1	24%	1,8	PST
PPRR	2005	27,4	14,5	53%	5,2	19%	0,6	OFID
AD2M	2006	20,9	13,5	48%	2,7	13%	0,5	MCA
PROSPERER	2008	32,9	18,0	33%	4,5	14%	2,2	OFID, FENU, Banque mondiale (AGETIPA)
AROPA	2008	25,9	19,2 ³	51%	6,7	20%	2,7	-
Total	-	128,0	77,8	57%	24,2	18%	7,8	

21. La part moyenne financée par le FIDA s'élève à 15,5 millions de \$EU, avec une tendance à la hausse sur les deux derniers projets.

22. Le schéma 1 ci-après montre les ratios entre financements du FIDA, du gouvernement et d'autres bailleurs.

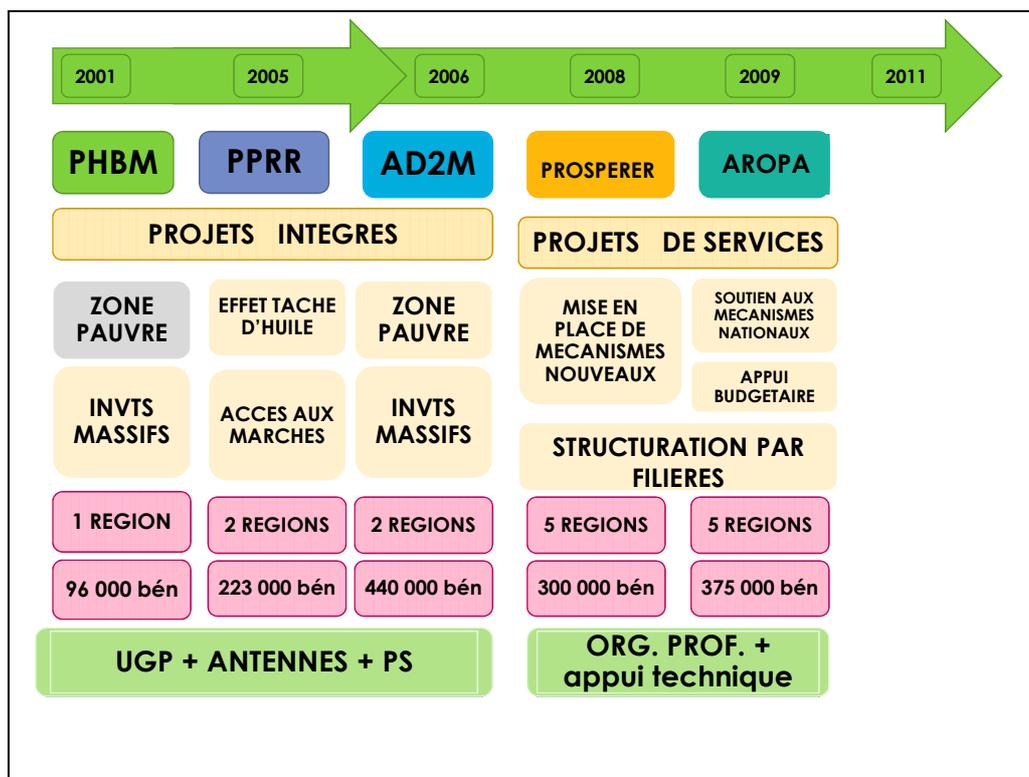
Schéma 1 – Sources de financement des projets de prêts



C. Stratégies d'intervention

23. La conception des projets de prêt a suivi une évolution dans les approches retenues, le choix des zones d'intervention, le nombre de régions couvertes et de bénéficiaires ciblés et les montages institutionnels. Le schéma 2 ci-après présente les principaux termes de l'évolution des approches.

³ En outre 8,2 millions de \$EU sont attendus en cofinancements mais non confirmés.

Schéma 2 – Evolution des approches pour les projets de prêts

24. **Projets intégrés.** Les trois projets plus anciens ont été conçus selon le modèle du projet intégré, soit un projet qui a des interventions dans des domaines multiples : production agricole, développement villageois, infrastructures sociales, microfinance, alphabétisation, éducation sanitaire et nutritionnelle, construction de routes, sécurisation foncière... Ce modèle a été inauguré par le PHBM, qui a été formulé en 1996 et prolongé au cours d'une deuxième phase de 2001 à 2008. L'hypothèse de départ était que, dans une région très pauvre et isolée, ayant fait l'objet de peu d'interventions de développement, il était nécessaire de mobiliser des investissements massifs pour répondre aux besoins diversifiés d'une population, principalement sur le plan de la production et du renforcement des capacités d'organisation et de gestion, mais aussi sur le plan social. La stratégie du projet prévoyait aussi que les activités devaient être programmées dans le cadre d'exercices de planification communautaire. Cette approche était mise en œuvre sur une zone très limitée (neuf communes rurales, devenues onze à la faveur d'un redécoupage territorial) et visait l'ensemble des habitants de la zone, soit 96 000 personnes.

25. Le modèle du PHBM a été assorti d'une composante de sécurisation foncière pour le projet AD2M (formulé en 2006), en s'appuyant sur les mêmes prémisses (nécessité d'investissements multisectoriels pour favoriser le décollage d'une zone pauvre) mais avec un nombre 2,3 fois plus élevé de bénéficiaires pour un financement total similaire (20,9 millions de \$EU).

26. Le PPRR, bien qu'antérieur à AD2M, est plutôt un projet charnière entre le groupe des projets intégrés et les projets plus récents. Il est organisé autour de Centres d'accès aux marchés (CAM) gérés par des unions coopératives de producteurs et ayant vocation à offrir aux producteurs des services de collecte, stockage, commercialisation et/ou transformation. En outre, il met l'accent sur un nombre limité de filières porteuses, tant pour des produits vivriers que pour des cultures de rente exportatrices, mais uniquement pour ce qui concerne la commercialisation, les activités d'appui à la production restant régies par une approche « à la demande ». Le PPRR inclut, à l'instar du PHBM et d'AD2M, une composante d'appui à la gouvernance locale prévoyant la programmation d'infrastructures

sociales collectives au niveau villageois. Le projet comprend aussi des interventions en matière de sécurisation foncière et d'appui au développement de la microfinance. Par ailleurs, la stratégie du PPRR est fondée sur la concentration des investissements sur un nombre de zones limité (25 CAM communaux sur les deux régions d'intervention), en pariant sur les effets d'entraînement. On notera cependant que le projet ne prévoit pas d'appuis particuliers pour faciliter l'intégration des pratiques réussies dans les politiques régionales, que les capacités financière de l'Etat ou de la région à étendre les investissements du projet sont limitées, et que la plupart des bailleurs font un raisonnement analogue.

27. Les trois projets intégrés sont mis en œuvre par une Unité de gestion de projet, qui contracte des prestataires de services pour la mise en œuvre des activités opérationnelles.

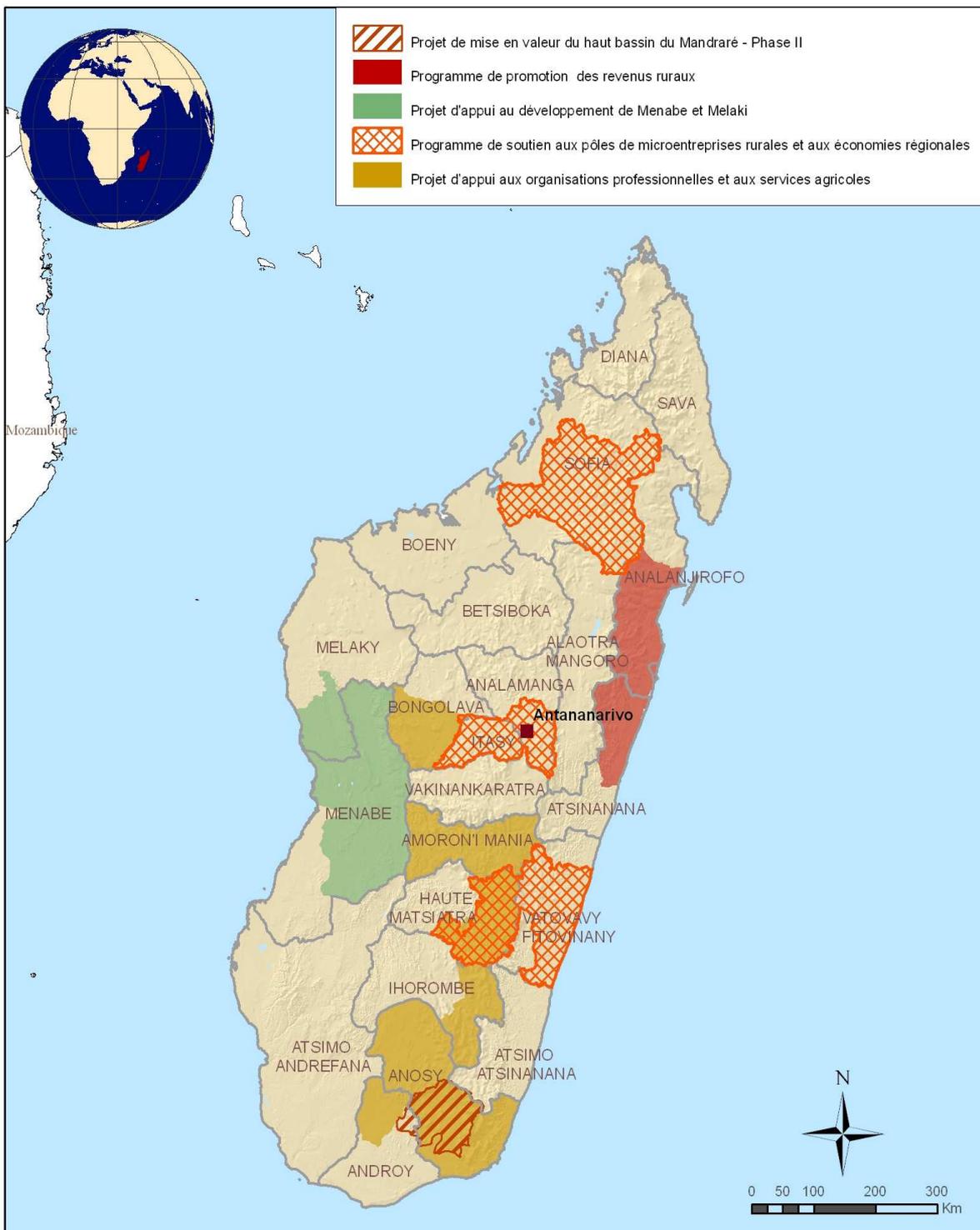
28. **Projets de services.** Les deux projets plus récents, PROSPERER et AROPA, ont été conçus comme des projets de services, qui visent à faciliter l'accès des producteurs ruraux aux services d'appui financiers et non financiers dont ils ont besoin pour développer leur activité productive et en améliorer les revenus. PROSPERER appuie la mise en place de structures nouvelles propres au projet, les Guichets Uniques Multiservices (GUMS), qui ont vocation à faciliter l'accès des micro et petites entreprises rurales aux services d'appui et à la formation professionnelle. AROPA soutient une politique nationale et des mécanismes nationaux devant faciliter l'accès des producteurs aux services d'appui et à leur financement, les CSA, les FRDA et le FDA. AROPA innove en outre en introduisant une forme d'appui budgétaire ciblé par la contribution aux FRDA/FDA. Les deux projets sont articulés autour d'un nombre de filières limité, dont la sélection s'appuie sur les avantages comparatifs des régions d'intervention. Tous deux innovent en matière de gestion puisqu'ils sont mis en œuvre par les organisations professionnelles, auxquelles ils offrent les appuis techniques nécessaires pour qu'elles acquièrent les capacités nécessaires à cet effet: Chambres de commerce et d'industrie pour PROSPERER et Tranoben'ny Tantsaha pour AROPA.

29. **Couverture géographique.** La couverture géographique des projets s'est élargie, passant d'une seule région pour le PHBM⁴ à deux régions pour le PPRR et AD2M et à cinq régions pour PROSPERER et AROPA. La carte ci-après montre la répartition géographique des projets qui composent le programme.

⁴ Soit la région Anosy, plus une commune sur la région Androy.

Madagascar

Activités en cours financées par le 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.

Carte compilée par le FIDA

30. Au sein d'une région, les projets ciblent un nombre limité de communes ou de districts, pas forcément contigus : sur les 67 districts qui composent les régions couvertes par le programme, 47 seulement sont touchés par les interventions, soit 61%. Cette sélectivité est difficile à justifier pour les décideurs nationaux et a été plusieurs fois contestée par le parlement lors des débats consacrés à l'approbation des projets. Par ailleurs, elle n'est pas en accord avec la stratégie d'inclusion proposée dans le COSOP d'appui au redressement des déséquilibres géographiques au sein des régions et d'accrochage des zones plus vulnérables aux zones de croissance plus dynamiques. Enfin, elle limite l'impact des activités, en particulier sur le développement des filières. Selon le FIDA, cette stratégie est dictée par des moyens limités qui, si elles devaient être appliquées à l'ensemble des régions couvertes, aboutirait à un saupoudrage des ressources. La diminution du nombre de régions couvertes pourrait, à l'avenir, constituer une alternative.

31. **Bénéficiaires.** Les projets qui composent le programme ciblent un total de 1,22 millions de bénéficiaires, soit 8,2% de la population rurale du pays. Le nombre de bénéficiaires par projet est très variable, puisque de 96 000 personnes pour le PHBM, on est passé à 188 000 personnes (30 000 ménages) pour PPRR, puis à 220 000 personnes (40 000 ménages) pour AD2M. Les deux derniers projets visent 48 000 entreprises pour PROSPERER et 75 000 exploitations familiales agricoles pour AROPA, soit, si l'on tient compte que chaque entrepreneur/exploitant fait vivre en moyenne une famille de 5,5 personnes, un total de 264 000 bénéficiaires pour PROSPERER et de 450 000 bénéficiaires pour AROPA.

32. On constate par ailleurs que le nombre de bénéficiaires n'est pas proportionnel à la couverture géographique (par exemple le nombre de bénéficiaires d'AD2M sur deux régions est pratiquement égal à celui de PROSPERER qui en couvre cinq) et, d'autre part, que le montant de financement par bénéficiaire est très variable comme l'indique le tableau 2 ci-après.

Tableau 2 – Montant des financements par bénéficiaire

Projets	Durée projet (ans)	Nombre de bénéficiaires	Budget FIDA (\$EU)	Montant/bénéficiaire/an (\$EU)	Budget total (\$EU)	Montant/bénéficiaire
PHBM	7	96 000	12 600 000	18,7	20 900 000	31.1
PPRR	7	188 000	14 500 000	11,0	27 400 000	20.8
AD2M	8	220 000	13500000	7,7	20 900 000	11.9
PROSPERER	7	264 000	17 988 000	9,8	32 900 000	17.8
AROPA	9	450 000	19 215 000	4,7	25 900 000	6.4
Total		1 218 000				

33. Si l'on excepte le PHBM qui avait un niveau d'investissement exceptionnellement élevé par bénéficiaire, le financement FIDA varie de 4,7 à 11\$EU par habitant et par an, soit un rapport d'environ 1 à 2, tandis que le financement total s'étage de 6,4 à 20,8 \$EU, soit un rapport de près de 1 à 3. Selon le FIDA, ces différences s'expliquent par la nature des projets et des activités soutenues.

34. **Durée.** Tous les projets composant le portefeuille ont été formulés pour une durée relativement longue, allant de sept (PHBM, PROSPERER) à huit (PPRR, AD2M) et neuf ans (AROPA). C'est l'un des avantages du FIDA de permettre le financement de projets d'une durée aussi longue qui facilite la consolidation des transformations induites par les projets. La plupart des projets prévoient un phasage des activités, mais les rapports de pré-évaluation ne précisent que peu, voire pas du tout, les conditions nécessaires à la durabilité des investissements consentis et à la réussite du désengagement. Dans le cas du PHBM, une « stratégie de pérennisation des acquis, de transfert des avoirs et des savoirs » a été formulée en 2005 et mise en œuvre par le projet. Toutefois, la mission d'évaluation finale du projet a noté que, si certains indices favorables de durabilité ont été identifiés (principalement en ce qui concerne l'appropriation de la planification et la gestion du développement

local par les Comités communaux de développement (CCD) et les conseils communaux), il existe aussi des risques réels pour la durabilité des acquis du projet, compte tenu en particulier de la faiblesse des institutions nouvellement créées et au manque d'implication des services techniques déconcentrés. Il serait intéressant d'analyser ces constats à la lumière de la stratégie formulée en 2005, de façon à en tirer des leçons utiles pour les autres projets encore en cours.

D. Développement du programme

35. **Délais de préparation.** Le tableau 3 ci-après indique les délais entre la première mission d'identification et l'approbation par le Conseil d'administration du FIDA pour les projets qui composent le programme.

Tableau 3 – Délais de préparation des projets

Projets	Mission identification	Mission formulation	Mission pré-évaluation	Approbation Conseil d'A.	Entrée en vigueur	Durée totale
PHBM II	Avril-nov. 2000	Juillet 2000	Sept-oct. 2000	Déc. 2000	Août 2001	16 mois
PPRR	Nov. 2001	Avril 2003	Sept. 2003	Déc. 2003	Déc.2004	38 mois
AD2M	Nov.-déc. 2004	Juin 2005	Octobre 2005	Avril 2006	Nov.2006	25 mois
PROSPERER	Juill.-sept. 2006	Fév.-mars 2007	Juin-juill. 2007	Déc. 2007	Avril 2008	22 mois
AROPA	Juin 2007	Oct.-nov. 2007	Avril-juin 2008	Sept. 2008	Janv.2009	19 mois

36. De nombreux interlocuteurs de la mission tant parmi les équipes de projet qu'au MAEP ont jugé que les délais pour les projets plus récents étaient trop courts pour garantir une bonne préparation et une appropriation des différentes étapes par la partie nationale. Selon le FIDA, qui s'était engagé auprès du gouvernement à doubler la taille du portefeuille pendant la première partie de mise en œuvre du COSOP, c'est plutôt la concentration de trois exercices de préparation de projets sur trois ans qui aurait causé des difficultés. Un certain nombre de faiblesses notés dans les rapports de pré-évaluation découlent (mais probablement pas exclusivement) de ces difficultés, en particulier :

- *le caractère incomplet de certaines problématiques* : c'est le cas pour AD2M qui a laissé de côté les questions liées à la commercialisation des productions agricoles soutenues par le projet (y compris l'identification des filières porteuses et des marchés, les contraintes d'accès au marché et les mesures à prendre pour les lever), ou qui a prévu la réhabilitation de petits périmètres, alors qu'il en existe très peu dans les zones d'intervention. C'est le cas aussi pour le PPRR dont toute l'approche repose sur des partenariats équitables entre producteurs et opérateurs commerciaux, sans analyser suffisamment ni les conditions selon lesquelles ces partenariats présenteraient un intérêt pour les opérateurs (dont très peu se sont révélés avoir un intérêt à changer les relations commerciales traditionnelles), ni comment les producteurs seraient en mesure de les satisfaire (ce qui se traduit en particulier par la limitation de l'appui au développement de la production à des activités de vulgarisation et de recherche-développement et par le financement de fonds de collecte trop réduits dans les CAM) ;
- *l'insuffisance des stratégies de ciblage* et des informations sur les groupes cibles. Cette question est abordée ci-après au chapitre IV C ;
- *une cohérence interne insuffisante dans les rapports de pré-évaluation* : les projets sont complexes et comprennent de multiples composantes et activités, souvent formulées par des consultants différents. Ainsi dans le PPRR et AD2M, l'articulation entre les composantes est insuffisante, chaque composante étant conçue comme un sous-projet sans que des synergies aient été envisagées. C'est le cas en particulier pour les composantes de planification villageoise dont on voit mal comment elles sont liées aux activités de production ou de commercialisation, pour les liens entre facilitation de l'accès au crédit et fonds de subvention

de microprojets (voir aussi para.64), ou encore pour l'absence de liens entre aménagements des bassins versants et diversification/intensification des activités agricoles dans le projet AD2M. Dans AROPA aussi, des incohérences existent notamment sur le phasage ou sur la construction du budget ;

- *le manque de stratégie d'opérationnalisation*, qui ne facilite pas le démarrage des projets, les équipes de projet se trouvant aux prises avec des approches complexes sans orientations pour les mettre en œuvre ;
- *le manque de réalisme dans le dimensionnement des unités de gestion des projets*, qui se traduit par l'élargissement des équipes en cours d'exécution, et qui est vraisemblablement lié à l'absence ou l'insuffisance des diagnostics institutionnels au moment de la préparation des projets.

III. PERFORMANCE DU PROGRAMME

A. Résultats par rapport au cadre de gestion des résultats du COSOP

37. L'appréciation de la performance de la mise en œuvre du COSOP s'appuie sur le cadre de gestion des résultats (le cadre logique) attaché au COSOP. A cet égard, trois facteurs doivent être pris en compte :

- *une mise en œuvre récente et partielle* : le COSOP est mis en œuvre depuis janvier 2007, soit pas tout à fait deux ans. Comme prévu, un projet est terminé (PHBM II). Sur les quatre qui sont en cours, l'un a eu de gros problèmes de démarrage et commence véritablement ses activités près de deux ans après son ouverture (AD2M), le second démarre à peine (PROSPERER) et le troisième en est tout juste à la constitution de l'équipe et n'a pas encore démarré ses opérations (AROPA) ;
- *des indicateurs imparfaits* : le cadre de gestion des résultats comprend une vingtaine d'indicateurs de résultat et d'effet. Cependant : (i) tous ne sont pas renseignés à l'échelle du programme ; (ii) certains ne répondent pas aux exigences de spécificité (par exemple, quand considère-t-on qu'une organisation paysanne est « opérationnelle » ?) ou de mesurabilité (par exemple comment mesurer un indicateur qui associe gamme de service et taux de satisfaction ?). Par ailleurs, ce cadre logique ne comprend pas de valeurs cible – on ne peut donc pas mesurer la performance par rapport à des résultats attendus à l'échelle du programme (mais c'est possible à l'échelle des projets);
- *un système de suivi-évaluation du programme en cours de montage* : un Système de Suivi-Evaluation et Gestion des Savoirs (SEGS) tenant compte tant des cadres logiques des projets en cours que du cadre de gestion des résultats du COSOP est en cours de mise en place (voir VI A) mais les données ne sont pas encore toutes disponibles et n'ont pas encore été vérifiées.

38. Le bilan ci-après s'appuie donc sur les indicateurs pour lesquels les informations sont disponibles et paraissent fiables, et concerne principalement le PHBM II, le PPRR et AD2M et, dans une moindre mesure, PROSPERER et AROPA.

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

39. Selon le premier objectif stratégique, le COSOP prévoit la mise en place de mécanismes durables pour atténuer les risques auxquels sont confrontés les petits producteurs, en mettant l'accent sur deux domaines : (i) la facilitation de l'accès des petits producteurs à des services d'appui tant

financiers que non financiers, de façon qu'ils puissent augmenter leur productivité et acquérir une meilleure résistance aux chocs en ayant davantage recours aux intrants, à du matériel de meilleure qualité et à des technologies améliorées; et (ii) la réduction des risques liés à l'insécurité foncière.

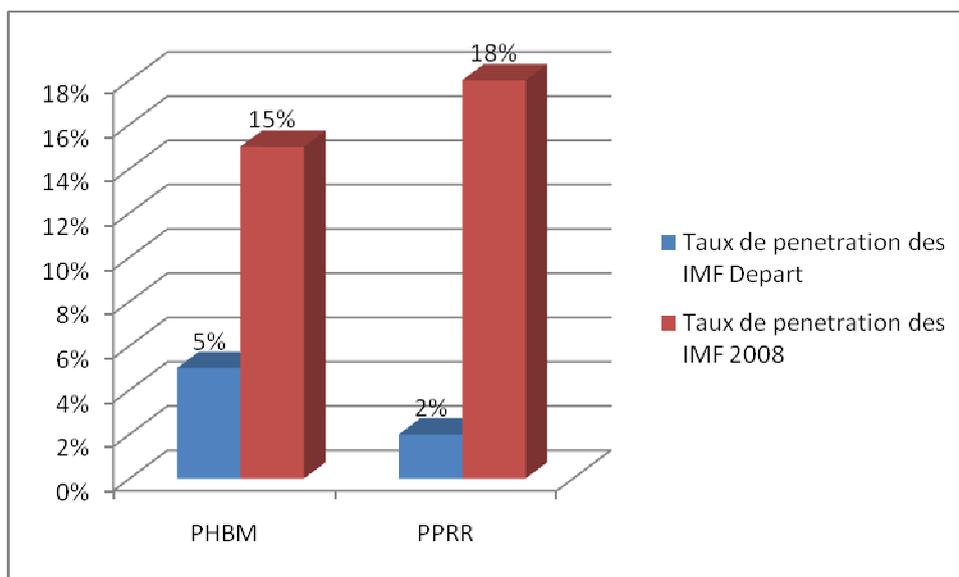
Accès aux services d'appui financiers

40. Le COSOP prévoit d'améliorer l'accès des petits producteurs aux services financiers d'une manière durable, afin de renforcer leur capacité de générer des investissements productifs.

41. Tous les projets ont une composante d'appui au développement des services financiers qui, en accord avec le COSOP, englobent la consolidation des institutions de microfinance (IMF) et l'expansion de leurs réseaux, ainsi que la diversification des produits financiers de façon à mieux répondre aux attentes des petits producteurs. En outre le PHBM II, le PPRR et AD2M subventionnent des microprojets productifs. Enfin une troisième source de financement, les FRDA/FDA, se met en place avec le soutien d'AROPA et offrira également des subventions.

42. Le principal indicateur dont on dispose est celui du taux de pénétration des IMF, comme l'indique le schéma 3.

Schéma 3 – Taux de pénétration des IMF



43. Les informations ne sont fournies que pour les deux projets qui ont (eu) des activités dans ce domaine et semblent indiquer une bonne performance.

44. **Des modalités porteuses.** Les points forts du programme en matière de renforcement de l'accès au financement peuvent être énumérés comme suit :

- *le choix de renforcer et d'étendre les réseaux d'IMF existants*, chaque fois que cela est possible, ce qui contribue à consolider la viabilité de structures existantes plutôt que de créer une concurrence inutile dans un secteur où les conditions nécessaires à l'autonomie financière et à la durabilité sont souvent difficiles à trouver. Ce n'est que dans le cas du PHBM II qu'un réseau a été mis en place de toute pièce, en l'absence d'autre solution ;
- *la diversification des produits financiers proposés*, en accord avec la stratégie nationale de microfinance 2008-2012, selon les objets de financement (campagne agricole, stockage,

équipement agricole, besoins urgents, scolarité et consommation, location vente mutualiste, fonds de roulement...) et la durée du crédit (court et moyen terme). Par ailleurs, tant le PHBM que le PPRR appuient l'offre de produits spécifiquement destinés aux plus vulnérables, notamment le crédit éducation pour les groupes de femmes et les crédits solidaires.

45. De nouvelles modalités, pas encore mises en œuvre, apparaissent également très porteuses, soit :

- *le refinancement et le partage des risques* prévu dans le cadre de PROSPERER, avec la mise en place de la Facilité d'Investissement Rural qui disposera d'un guichet de crédit aux établissements prêteurs, ainsi que d'une facilité de partage du risque. Un schéma analogue est prévu dans le cadre d'AROPA, qui capitalisera le Fonds de Risque mis en place et géré par le Fonds d'Équipement des Nations Unies (FENU) ;
- *la contribution à des fonds institutionnalisés multifinancement* : les fonds destinés au renforcement des réseaux de microfinance tant pour PROSPERER qu'AROPA seront canalisés à travers le Fonds de Renforcement institutionnel et financier (FRIF), à l'origine créé par le PNUD/FENU et qui est en voie d'être institutionnalisé sous la gestion de la Coordination nationale de Microfinance (CNMF). Par ailleurs, AROPA contribuera aux FRDA dans ses régions d'intervention, soit directement soit à travers le FDA lorsque celui-ci sera mis en place. Ces formules ont l'avantage de soutenir les politiques et les mécanismes institutionnels nationaux et de favoriser la coordination entre les bailleurs ;
- *le partenariat avec la Coordination nationale de la Microfinance (CNMF)* qui est chargée de la coordination générale du secteur et en particulier de l'harmonisation des interventions des bailleurs de fonds. Ce partenariat a été inauguré par PROSPERER, qui attribue au Comité d'investissement du FRIF la responsabilité de la gestion des activités relatives à l'expansion des réseaux. Il lui confie aussi la gestion de la Facilité d'Investissement Rural ;
- *le Groupe de réflexion sur le financement agricole et rural* : prévu dans le cadre de PROSPERER, ce groupe de travail sera mis en place au sein du MAEP en janvier 2009. Piloté par la Direction de la Vulgarisation Agricole et de l'Appui aux Organisations de Producteurs, il réunira périodiquement tous les acteurs impliqués dans le financement agricole et rural en vue d'alimenter la CNMF en propositions permettant de mieux intégrer les secteurs du financement agricole et rural dans la politique nationale de la microfinance. Il devrait aussi contribuer à une harmonisation des approches des projets dans ce domaine.

46. **Crédit et subventions.** Une difficulté partagée par les trois projets plus anciens est l'absence de cohérence entre, d'une part, l'attribution de subventions pour des microprojets productifs, et, d'autre part, le renforcement des réseaux de microfinance. Ces activités sont généralement décrites dans deux composantes différentes et ne sont pas intégrées au sein d'une stratégie globale de renforcement de l'accès aux moyens financiers. Alors que l'atteinte de l'autonomie financière par les IMF reste problématique (notamment pour le réseau mis en place dans le cadre du PHBM et pour le réseau CECAM soutenu par AD2M), l'attribution de subventions pour le développement d'activités productives dans leurs zones de couverture risque de fragiliser les IMF.

47. Plusieurs arguments sont avancés pour justifier le recours aux microprojets : le coût du crédit trop élevé, la nécessité de faciliter l'introduction d'innovations ou de limiter les risques par la mise à disposition de subventions, l'inadéquation des IMF pour le financement de certaines opérations d'envergure comme les fonds de collecte des CAM mis en place par le PPRR, ou encore le faible rayonnement des IMF existantes. La question risque de se poser dans des termes semblables au sujet de l'articulation entre FRDA et crédit, puisqu'il n'est pas exclu que le premier puisse financer des investissements et équipements productifs.

48. De fait, l'une des raisons qui expliquent le faible taux de pénétration des IMF en milieu rural (moins de 10%) est la faible adaptation des modalités de crédit au financement de l'agriculture, tant en ce qui concerne les taux d'intérêt élevés, la durée des crédits, l'imposition de modalités de remboursement par mensualités et les garanties demandées (Mahieux 2008). La question de l'articulation entre microprojets et crédit mérite donc d'être replacée dans le cadre plus global du financement de l'agriculture et de la nécessité d'une meilleure adaptation des moyens de financement aux besoins des petits producteurs. Ceci implique une meilleure adaptation de l'offre de crédit aux besoins du secteur et n'exclut pas, en complément, la mise en place d'instruments de subvention. Toutefois, pour éviter de créer des distorsions, l'attribution de subventions devrait être conditionnée par des protocoles précis, compatibles avec le développement durable de l'accès au crédit et des réseaux de microfinance et si possibles envisagés dans le cadre de stratégies de financement globales et partagées qui ne soient pas spécifiques à tel ou tel projet. PROSPERER prévoit un mécanisme de subvention pour les MER liée au remboursement d'un crédit bancaire qui répond mieux à ces conditions⁵.

49. **Stratégie de finance rurale.** Le COSOP prévoyait que la composante finance rurale du « futur projet d'appui aux entreprises rurales », devenu PROSPERER, comprendrait une stratégie de finance rurale commune à l'ensemble du programme, en vue d'unifier les approches des projets. Cette stratégie devait porter 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 stratégie n'a pas été formulée dans le cadre de la préparation de PROSPERER et elle n'est pas non plus prévue parmi les activités du projet. Elle reste cependant toujours aussi nécessaire, de façon à harmoniser les approches et à faire bénéficier les projets plus anciens des innovations introduites dans les projets plus récents.

Recommandations liées à l'amélioration de l'accès aux services d'appui financiers

- **Conduire une étude sur les liens entre crédit et subventions, comprenant une analyse de l'offre et de la demande de crédit ainsi que de l'expérience en matière de microprojets, et faisant des propositions à la fois sur les modalités d'adaptation des produits de crédit disponibles et sur les objets de financement justifiant l'octroi de subventions (voir détails au chapitre des recommandations, para.15-152)**
- **Développer une stratégie de finance rurale commune à tous les projets, en accord avec ce que prévoit le COSOP (voir détails au para. 150)**

Accès aux services d'appui non financiers

50. Le programme vise 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.

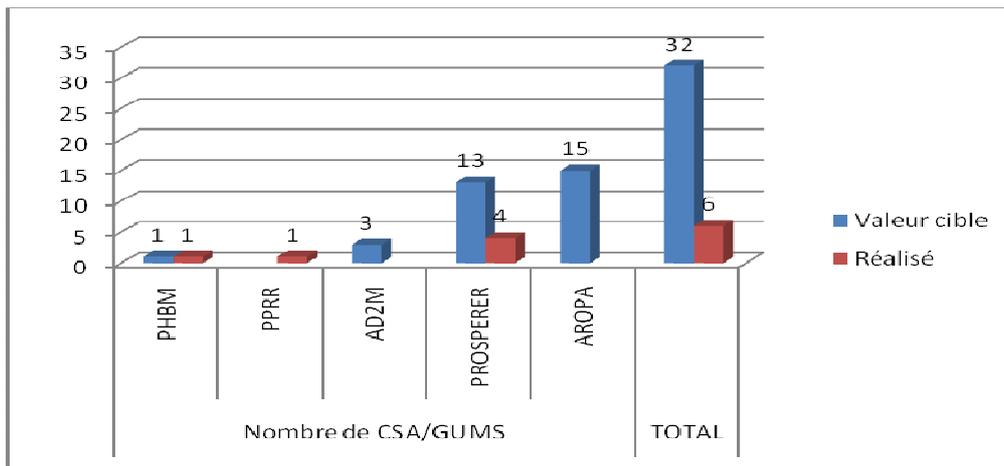
51. **Evolution des approches.** Les projets sont progressivement passés, du point de vue de leur conception, d'une approche d'« encadrement » dirigiste s'appuyant sur des vulgarisateurs mobilisés par des ONG qu'ils financent (PHBM, PPRR, AD2M), à une approche fondée sur la facilitation de l'accès aux services d'appui (PROSPERER, AROPA) à travers des structures d'intermédiation (CSA, GUMS) facilitant la mise en relation entre les producteurs et des prestataires de services privés ou publics. D'autre part, alors que les projets plus anciens utilisent une approche dite « à la demande » qui aboutissait au financement de microprojets productifs dans des domaines très diversifiés

⁵ Sur la base d'un crédit moyen/long terme octroyé à ses conditions par un établissement bancaire ou de crédit-bail à une MER appuyée par le projet, ce dernier accorde un crédit à l'établissement prêteur d'un montant équivalent à 30% du crédit accordé à la MER. Dès que la MER a remboursé sans retard à l'établissement prêteur 70% de son crédit et payé les intérêts y afférents, l'établissement prêteur abandonne le solde de son crédit au profit de la MER tandis que le projet abandonne son crédit au profit de l'établissement prêteur.

entraînant une certaine dispersion des efforts, les projets plus récents favorisent une démarche d'appui-conseil, en accord avec les politiques nationales, qui prend en compte la demande des producteurs mais les aide aussi à formuler cette dernière en leur fournissant des informations sur les filières porteuses, les marchés, les innovations techniques etc. Enfin, l'appui aux microprojets des projets plus anciens, centrée sur un appui ponctuel au montage d'une activité économique, a évolué vers le soutien à des projets professionnels organisés sur la durée et sur la base de plans d'affaires.

52. Le principal indicateur dont l'on dispose est le nombre de CSA et de GUMS mis en place, soit 2 CSA (par le PHBM II et le PPRR) et 4 GUMS (par PROSPERER), comme l'indique le schéma 4 ci-après.

Schéma 4 – Nombre de CSA et de GUMS mis en place



53. Ce chiffre réduit s'explique par le fait que l'installation des CSA dans le pays est toute nouvelle et que PROSPERER vient de démarrer ses opérations. On ne dispose pas d'informations sur le nombre d'organisations professionnelles/de micro-entreprises qui sont clientes de ces structures, ni sur les services fournis.

54. **Effets.** Les informations sur les effets engendrés par les activités des projets en matière d'appui aux services non financiers ne sont disponibles que pour le PHBM, dont les résultats sont impressionnants. Selon les données du projet, la production de riz dans la zone aurait pratiquement décuplé entre 1998 et 2008 et doublé entre 2001 et 2007, à raison d'une augmentation annuelle de 13 à 15% des rendements⁶ : elle serait ainsi passée de 12 000 tonnes en 2001 à 23 000 tonnes en 2007⁷. Mais entre 1996, année du démarrage de la première phase, et 2007, le volume de la production aurait été multiplié par 15. Comme indiqué par la mission d'évaluation finale (Bayouli 2007), les impacts attribuables au projet dans ce domaine concernent principalement les cultures irriguées et environ la moitié des producteurs, c'est-à-dire ceux qui ont accès aux terres irriguées. La production de manioc, qui constitue un aliment de base dans la zone, est passée pendant la même période de 23 000 à 50 000 tonnes.

Recommandations liées à l'amélioration de l'accès aux services d'appui non financiers

- **Harmoniser les approches des projets plus anciens en accord avec les nouvelles politiques de services aux agriculteurs (voir détails au chapitre des recommandations, para. 153-155)**
- **Remplacer les appuis ponctuels induits par l'approche à la demande dans les projets plus anciens par un soutien à des projets professionnels organisés sur la durée et sur la base de plans d'affaires (para. 154)**

⁶ Bayouli 2008, mission d'évaluation FIDA.

⁷ Ibid.

- **Introduire dans le Système de Suivi-Evaluation des Savoirs (SEGS) des indicateurs permettant de mesurer les résultats et les effets engendrés par les activités des projets en matière d'appui aux services non financiers (voir détails au para. 157)**

Accès aux ressources foncières

55. Dans ce domaine, l'objectif du programme est de réduire les risques liés à l'insécurité foncière.

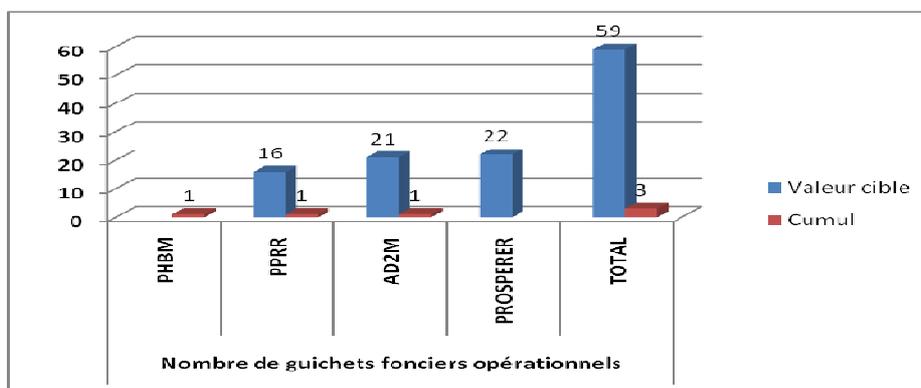
56. Le soutien du FIDA au développement et à la mise en œuvre du Programme national foncier (PNF) a démarré dès avant la formulation du COSOP. Il prend diverses formes :

- *appui à la formulation et au suivi de la politique nationale foncière ainsi qu'à la mise en place du cadre légal*, par le financement de consultants spécialisés, la mise en œuvre d'opérations test et l'organisation d'activités de concertation;
- *soutien aux institutions*, tant au niveau national (PNF, Direction des Domaines et des Services fonciers et Observatoire du foncier qu'au niveau régional (services fonciers régionaux et groupe de travail foncier du Menabé et du Melaky) et communal (mise en place des guichets fonciers et des centres régionaux d'information foncière). Ce soutien a notamment permis la prise en charge d'une partie des coûts de fonctionnement du PNF au niveau national avec beaucoup de flexibilité, ce qui a constitué un élément décisif pour assurer la continuité du PNF ;
- *mise en place des instruments* dans les zones d'intervention des projets, notamment les diagnostics fonciers, les plans locaux d'occupation foncière, les certificats fonciers et les cadres de concertation et de résolution des litiges;

57. Ce soutien a été initié sous la forme d'un don au PNF de mars 2005 à décembre 2006, qui a permis de lancer plusieurs actions pilotes pour adapter la démarche de sécurisation foncière aux besoins des petits producteurs et des populations pauvres, dont les résultats ont orienté la formulation de la politique nationale foncière et des textes de loi. Il s'est prolongé à travers les projets de prêt, d'abord AD2M, qui comprend une composante spécifique d'appui à la sécurisation foncière comprenant des interventions au niveau, puis PPRR et enfin de PROSPERER. En outre, le FIDA a mobilisé les concours d'autres bailleurs de fonds pour appuyer ses propres activités par le financement d'interventions lourdes (acquisition d'images et construction d'infrastructures), soit MCA pour AD2M et l'Union européenne pour le PPRR.

58. Trois guichets fonciers ont été ouverts par les quatre projets en cours, ainsi que l'indique le schéma 5.

Schéma 5 – Ouverture de guichets fonciers



59. Treize nouveaux guichets fonciers sont en cours d'installation, ce qui portera le taux de réalisation à 27% au début 2009. Seulement 193 certificats fonciers avaient été délivrés jusqu'en décembre 2008.

60. Les difficultés de démarrage d'AD2M ont influé sur le retard pris dans la réalisation de cette activité, de même que le choix du projet de remplacer les diagnostics socio-fonciers légers initialement prévus par des études plus lourdes à confier à des bureaux d'études, le premier appel d'offres pour ceux-ci ayant été infructueux. Tant AD2M que le PPRR ont été retardés dans l'acquisition des images, qui devaient être fournies par l'UE pour le premier, MCA pour le second. Par ailleurs, si dans PROSPERER le soutien à la mise en place de guichets fonciers est directement lié à la facilitation de l'accès des micro-entreprises rurales (MER) aux services financiers (par l'utilisation de certificats fonciers comme moyen de garantie), le lien entre les activités de sécurisation foncière et les autres activités des projets n'est pas établi dans le cas d'AD2M et du PPRR.

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

61. Selon le deuxième objectif stratégique, le COSOP prévoit de soutenir l'intégration des petits producteurs dans l'économie de marché afin qu'ils puissent accroître leurs revenus, en intervenant dans trois domaines : (i) le développement des micro, petites et moyennes entreprises rurales tant agricoles que non agricoles; (ii) l'amélioration de l'accès des petits producteurs aux marchés ; et (iii) la promotion de la formation professionnelle.

Développement des micro, petites et moyennes entreprises rurales

62. PROSPERER doit être le principal vecteur du développement des micro, petites et moyennes entreprises au sein du programme. Alors que le projet est entré en vigueur le 28 avril 2008, il est trop tôt pour avoir déjà des résultats. Le projet a entamé ses activités par le recrutement de l'équipe du projet aux niveaux national et régional, et, parallèlement, a lancé une série d'activités préparatoires, dont des études diagnostics sur des filières prioritaires pour tester le modèle d'intervention, un premier recensement des MER et une base de données sur les prestataires de services aux entreprises.

63. Le démarrage de PROSPERER soulève deux questions qui sont d'importance pour le programme dans son ensemble :

- *comment articuler GUMS et CSA* : PROSPERER et AROPA mettent en œuvre des approches semblables (faciliter l'accès des producteurs ruraux à des services d'appui) mais avec des partenaires institutionnels différents (chambres de commerce et d'industrie pour PROSPERER et chambres d'agriculture pour AROPA) et moyennant des dispositifs également différents (mise en place de GUMS pour une clientèle d'individus (micro-entrepreneurs) et soutien aux CSA/FRDA pour une clientèle d'organisations de producteurs). Pour éviter les incohérences et les incompréhensions du côté des producteurs, les publics des deux structures doivent être clairement distingués et leurs différences d'intervention clairement justifiées. Cela ne pose pas de problème pour les producteurs non agricoles, qui ne sont pas ciblés par les CSA. En revanche, il y a un risque de confusion pour les producteurs agricoles qui sont susceptibles d'être des clients à la fois des GUMS et des CSA pour obtenir des services du même type, mais avec l'obligation de se regrouper pour les CSA, et sans cette obligation pour les GUMS. Les critères d'éligibilité définis par le rapport de pré-évaluation de PROSPERER (exercer une activité dans une filière prioritaire et créer de la valeur ajoutée à travers par exemple le triage ou une première transformation) sont un début mais sont probablement insuffisants : rien dans le dispositif national des CSA/FRDA n'exclut la possibilité de fournir des services autour des filières soutenues par PROSPERER ou aux organisations de producteurs qui ont des activités de triage, de calibrage ou de transformation. PROSPERER a pris des contacts avec le MAEP pour que les CSA puissent héberger les GUMS. Cette initiative devrait favoriser une certaine harmonisation. Elle devrait être

poursuivie en approfondissant le plus rapidement possible les critères d'éligibilité pour accéder à l'un ou l'autre dispositif;

- *comment tenir compte des avancées de PROSPERER dans les projets plus anciens* : PROSPERER ouvre l'accès à des services d'appui à des producteurs individuels, alors que les projets plus anciens réservent leur appui, notamment en ce qui concerne les microprojets, à des organisations de producteurs. Selon le PPRR, il existe dans ses zones d'intervention une demande d'appui de la part de producteurs individuels qui, tout en restant limités par une petite surface (inférieure à 1ha), disposent déjà d'une certaine capacité productive et sont réticents à s'engager dans des associations, parce qu'ils ne partagent pas les mêmes caractéristiques que les membres de ces dernières. Ces producteurs ont cependant aussi besoin d'appuis pour développer leur activité. Par ailleurs, le ralliement de ces producteurs aux CAM contribuerait à renforcer la viabilité et la crédibilité de ces derniers. Une réflexion devrait être entamée, en concertation avec PROSPERER, pour définir à quelles conditions et dans quels cas des producteurs individuels pourraient recevoir un appui du PPRR.

Recommandations liées à l'amélioration du développement des micro, petites et moyennes entreprises rurales

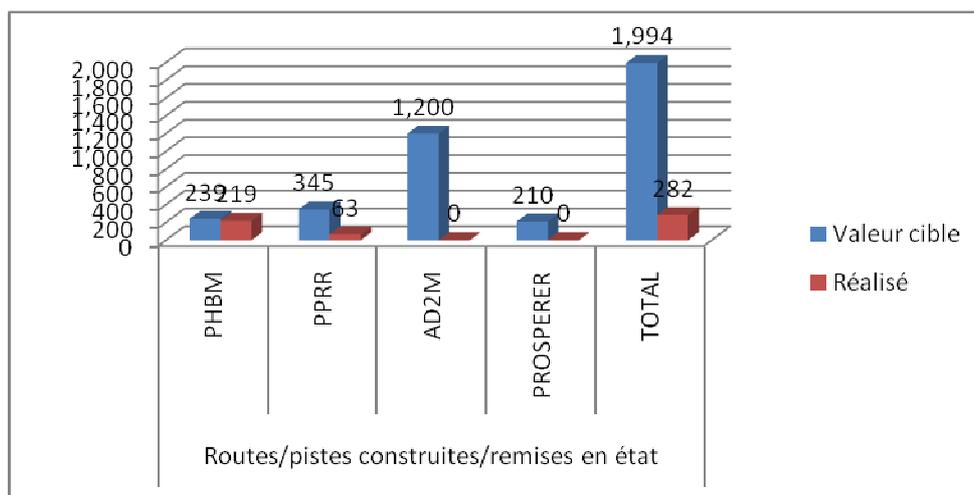
- **Clarifier les critères d'éligibilité pour accéder aux CSA et aux GUMS (voir détails au chapitre des recommandations, para. 156)**
- **Conduire une réflexion sur les conditions auxquelles des producteurs individuels pourraient être éligibles à un appui du PPRR (voir détails au para. 158)**

Amélioration de l'accès aux marchés

64. Le COSOP prévoit de faciliter l'intégration des exploitations familiales dans les filières régionales, 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, il est prévu de compléter les initiatives d'autres bailleurs de fonds visant à améliorer les marchés et les routes d'accès aux marchés. Cette orientation a débouché sur les cofinancements du Fonds de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole pour le développement international (OFID) au PPRR (infrastructures et équipements ruraux pour 7,7 millions de \$EU) et à PROSPERER (infrastructures de marché et investissements structurants pour environ 5 millions de \$EU).

65. Les résultats pour lesquels on dispose d'indicateurs concernent les infrastructures facilitant la commercialisation et les volumes de production commercialisés.

66. **Infrastructures d'appui à la commercialisation.** Comme l'indique le schéma 6 ci-après, 282 km de pistes ont été construits ou réhabilités sur un objectif total pour le programme de 1 994 km, soit un taux de réalisation de 14%. L'essentiel de ce résultat (78%) provient du PHBM.

Schéma 6 – Routes et pistes construites ou remises en état

67. Le PHBM et le PPRR ont utilisé des approches à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO) pour les travaux routiers. Le PPRR a adopté l'approche développée par le BIT qui s'appuie sur le recours à de petites et moyennes entreprises du bâtiment, préalablement formées au Centre de formation HIMO d'Antsirabé avec le financement du projet. Cette approche, ainsi que l'a démontré le BIT, permet de générer trois fois plus d'emplois directs et deux fois plus d'emplois indirects que l'approche mécanisée, pour des coûts qui sont 5,5 fois plus bas (Van Imschoot, 2006). S'il est vrai qu'elle prend plus de temps, les bénéfices en matière d'emplois et d'amélioration des revenus, justifie qu'elle soit utilisée dans les projets financés par le FIDA.

68. En outre, un total de 155 installations de commercialisation, de transformation, de stockage ont été aménagées ou remises en état, la plupart (134) par le PHBM.

69. **Production commercialisée.** Les chiffres dont l'on dispose concernent le PHBM et le PPRR pour les productions qu'ils soutiennent, c'est-à-dire principalement le riz, l'oignon et l'ail pour le PHBM et le riz et le girofle pour le PPRR. Les différences dans la maturité des deux projets (l'un qui est l'aboutissement de 12 ans d'interventions sur deux phases, l'autre au bout de quatre ans), mais aussi dans les approches (investissement massifs sur 11 communes pour le PHBM et appui aux CAM et aux OP sur deux régions pour le PPRR) et les zones d'intervention couvertes expliquent les ordres de grandeur différents pour les deux projets. Sur la période 2007-2008 :

- *riz* : on ne dispose que d'un chiffre consolidé pour le PHBM et le PPRR de 24 493 t, à mettre en rapport avec les volumes produits de 48 000 t pour le PHBM et 235 t pour le PPRR. Il faut noter cependant à l'actif du PPRR qu'il a soutenu l'application du Système de Riziculture intensive (SRI) au profit non seulement des organisations de producteurs dans ses zones d'intervention mais dans l'ensemble de la région d'Analanjirifo. L'on ne dispose pas encore des résultats de production, mais de l'avis de la Directrice du Développement régional, les superficies mises en culture en contresaison auraient été multipliées par deux, ce qui a permis d'échapper à la crise alimentaire et approcherait la région de l'autosuffisance ;
- *oignon* : le PHBM a commercialisé 2 140 t, soit une évolution de 100 t en 2004 à 800 t en 2008⁸, mais le SEGS n'indique pas les quantités produites;
- *girofle* : cette spéculation ne concerne que le PPRR. On ne dispose encore que des chiffres de 2007 : 3 tonnes commercialisées pour 4 CAM, ce qui représente 0,025% du total de la

⁸ Chiffres disponibles selon le SEGS.

production commercialisée soit 12 000 tonnes. Compte tenu de la faiblesse du fonds de collecte alloué à chaque CAM (5 000 \$EU, ce qui correspond à moins d'une tonne de girofle) et du petit nombre de CAM envisagé (une quinzaine jusqu'à la fin du projet), les volumes commercialisés par l'intermédiaire du PPRR ne seront pas très importants. Pour un impact plus significatif, il y a lieu de revoir le mode de financement des CAM (éventuellement en combinant crédit et subvention) et d'envisager aussi une augmentation de leur nombre, sous peine, à défaut, de les voir disparaître à la fin du projet.

70. Bien que le projet AD2M soit postérieur au PPRR, qui était déjà fondé sur une approche filière, il est centré exclusivement sur la production, et le rapport de pré-évaluation ne contient pas d'analyse de marchés ni ne prend en compte les perspectives de commercialisation.

71. De façon générale, il serait utile de développer la vision des équipes de projet de façon qu'elles puissent appréhender plus facilement la notion de filière vue comme une chaîne de valeurs⁹, et, sur la base d'une analyse des filières et de leurs acteurs, identifier les goulots d'étranglement, les mesures de régulation des filières envisageables et les domaines d'appui prioritaires intéressant soit les organisations de producteurs soit demandant des actions concertées par les acteurs de l'interprofession, soit encore requérant une intervention des pouvoirs publics. L'approche suivie par le PPRR en vue de réguler la filière girofle répond à ces préoccupations.

Recommandations liées à l'amélioration de l'accès aux marchés

- **Générer des emplois et améliorer les revenus en utilisant dans les projets l'approche de construction HIMO fondée sur le recours à de petites et moyennes entreprises, préalablement formées au Centre de formation HIMO d'Antsirabé (voir détails au chapitre des recommandations, para. 159-160)**
- **Dans le cadre du PPRR, revoir le mode de financement des CAM et envisager une augmentation de leur nombre, en vue de renforcer leur impact et leur durabilité (voir détails aux para. 161-162)**
- **Compléter la stratégie d'intervention d'AD2M, en s'appuyant sur des analyses de marchés et de filières porteuses, de façon à lier les appuis à la production aux perspectives de commercialisation et à faciliter l'accès aux marchés (voir détails aux para. 163 et 173)**
- **Dans chaque projet, sur la base d'une analyse des filières et de leurs acteurs, identifier les goulots d'étranglement et les domaines d'appui prioritaires intéressant soit les organisations de producteurs soit demandant des actions concertées par les acteurs de l'interprofession (voir détails aux para. 163-165)**

Promotion de la formation professionnelle

72. A cet égard, le COSOP prévoit de faciliter l'emploi des jeunes en appuyant 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 prévoit aussi de promouvoir 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.

73. Cet objectif est pris en compte principalement par PROSPERER, qui a prévu de faciliter l'accès de 4 000 néo-entrepreneurs, en particuliers les jeunes, à des formations professionnelles et aux apprentissages en entreprises. A cet effet, le projet prévoit aussi de renforcer les compétences techniques ou pédagogiques des prestataires en formation ; l'équipement ou à l'amélioration des infrastructures des centres de formation ; et le soutien à l'établissement de nouveaux cursus de

⁹ C'est-à-dire l'ensemble des activités requises pour transformer une matière première brute en un produit vendu et consommé, soit la production primaire, la collecte, la transformation et la commercialisation, ainsi que les fonctions d'appui telles que l'approvisionnement en intrants, les services financiers, le transport, l'emballage et la publicité (Vermeulen 2008).

formation par alternance. Enfin, les conseillers d'entreprise mis en place par le projet assureront l'accompagnement à l'insertion des nouveaux entrepreneurs. Ces activités n'ont pas encore démarré.

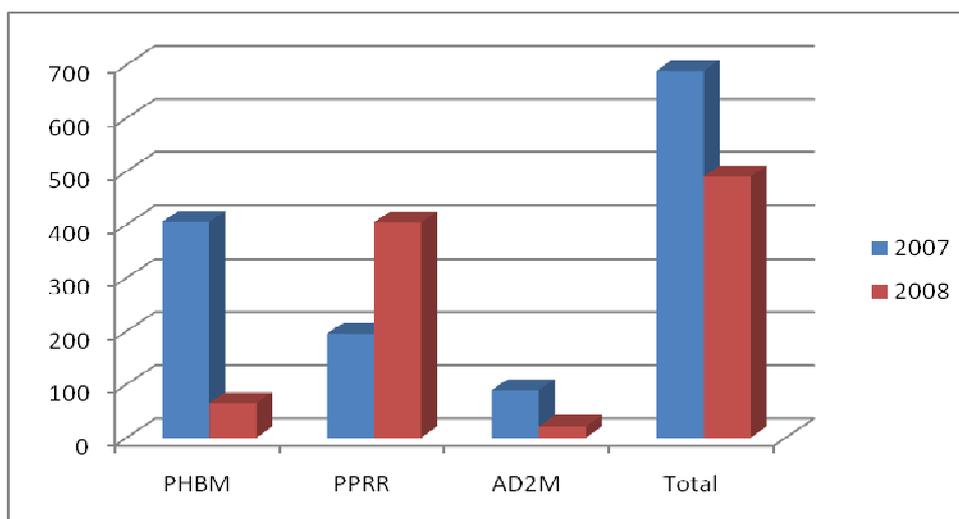
Objectif stratégique 3: Professionnaliser les petits producteurs et leurs organisations pour les associer plus étroitement au développement économique et politique

74. Dans ce domaine, le COSOP prévoit : (i) de renforcer les capacités des associations de petits producteurs et leurs organisations faitières à répondre aux besoins de leurs membres ; (ii) de promouvoir les organisations d'agriculteurs par filières ainsi que les structures interprofessionnelles ; et (iii) de faciliter le dialogue entre les organisations de petits producteurs et le gouvernement au sein des structures consultatives nationales et régionales associées à l'élaboration des politiques et des programmes.

Renforcement des capacités des organisations paysannes

75. Les trois projets plus anciens ont appuyé un total de 1 179 organisations paysannes, comme l'indique le schéma 7 ci-après, représentant un total de 46 665 membres.

Schéma 7 – Appui aux organisations de producteurs



76. **Planification villageoise.** Dans les projets plus anciens, le renforcement des capacités porte d'abord sur les domaines liés à la planification villageoise et l'élaboration de plans de développement villageois. Or, comme le notait déjà le COSOP en 2006, « 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. » La mission confirme cette position, qui implique qu'il soit mis fin à l'élaboration de plans de développement villageois au profit d'une planification communale.

77. Par ailleurs, dans les trois projets les plus anciens, la programmation de l'ensemble des investissements passe par la planification villageoise, alors que les deux projets plus récents qui sont centrés sur le développement d'activités économiques et de filières porteuses n'y font pas du tout

référence. Il y a donc lieu d'harmoniser les approches pour l'ensemble du programme en opérant une distinction entre investissements publics et privés dans les projets les plus anciens, et en sortant de la planification communale les investissements privés.

78. **Fourniture de services aux membres.** Le renforcement des compétences soutenu par les projets porte aussi largement sur des compétences techniques, mais encore très peu sur la capacité de fournir des services aux membres. Le PHBM, dans ses dernières années, a commencé à mettre en place des unions d'OP qui devaient faciliter la commercialisation. Dans le cadre du PPRR, les CAM sont gérés par des unions d'OP et ont pour vocation de fournir des services liés à la collecte, la mise en marché ou encore la transformation. Cette préoccupation paraît peu présente dans le rapport de pré-évaluation de PROSPERER qui ne semble pas reconnaître aux organisations professionnelles cette fonction de prestation de services, mais en revanche elle est prise en compte par AROPA, qui le prévoit expressément, là où les OP ont un avantage comparatif et moyennant les renforcements de capacités nécessaires. Dans ce domaine aussi, il y a lieu d'harmoniser les approches des projets en adaptant les approches les plus anciennes aux avancées tant des politiques nationales (notamment la politique de services aux agriculteurs) que des projets les plus récents.

Organisations d'agriculteurs par filières et structures interprofessionnelles

79. Les organisations par filière sont soutenues dans le cadre du PPRR sur les filières litchi, riz, apiculture et pêche. Le PPRR soutient aussi la mise en place des cadres réglementaires régissant ces filières (ainsi que la filière girofle), en collaboration avec les organisations de producteurs et les autorités régionales, en particulier en ce qui concerne la commercialisation ou encore la perception de la ristourne sur les produits. Il appuie également la Plateforme de Concertation Litchi en participant à ses frais de fonctionnement. Ces activités de soutien aux organisations de filières et aux structures interprofessionnelles sont prévues aussi dans le cadre de PROSPERER et d'AROPA.

Dialogue OP-gouvernement et OP-FIDA

80. Le FIDA a inauguré sa relation avec les organisations paysannes faïtières au niveau national et avec la chambre d'agriculture nationale en 2006, à l'occasion de la préparation du COSOP. En 2007, il a financé un don dans le cadre duquel ont été organisés deux ateliers avec les organisations faïtières nationales, afin, d'une part, d'améliorer leur capacité à planifier et prioriser leurs objectifs d'action, et, d'autre part, d'accompagner une démarche de recherche-action sur la coopération entre ces organisations. Ces ateliers ont aussi permis au FIDA de renforcer sa collaboration avec le mouvement paysan, qui s'est poursuivie dans le cadre de la formulation d'AROPA. En effet, les OP nationales ont participé directement aux travaux de la mission de formulation, ainsi qu'aux ateliers de formulation et de pré-évaluation.

81. **Impact.** De l'avis de ces organisations, cette collaboration privilégiée avec le FIDA a entraîné plusieurs points positifs :

- *elle a facilité le rapprochement entre organisations faïtières nationales et chambre d'agriculture.* Aujourd'hui ces organisations travaillent en concertation sur les grands thèmes qui intéressent les petits producteurs agricoles et ont proposé ensemble un projet de loi de restructuration de la chambre d'agriculture ;
- *elle a changé le regard tant du MAEP que des bailleurs de fonds à l'égard des organisations nationales et de la chambre d'agriculture, les faisant bénéficier d'une considération nouvelle ;*
- *elle a conduit le MAEP à organiser des réunions de concertation avec ces organisations, quoique encore sur une base irrégulière : il n'existe pas encore de plateforme de concertation régulière entre le MAEP et les OP qui permettraient de conduire un dialogue sur les grands thèmes politiques intéressant les OP. Ainsi celles-ci n'ont pas été associées à la préparation du*

PSA, qui maintenant en cours depuis plusieurs mois, ni aux orientations sur la Révolution verte, même si les producteurs sont les premiers intéressés. D'autre part, la tenue de réunions avec le MAEP et leur préparation requièrent des moyens financiers qui font la plupart du temps défaut aux OP faîtières. Elles requièrent aussi une disponibilité de temps qui demande que des calendriers appropriés soient définis longtemps à l'avance et qu'ils soient tenus. Ces conditions de succès d'une concertation MAEP-OP sont valables aussi pour la concertation avec le FIDA.

82. En revanche, les OP (en particulier au niveau national) n'ont pas été envisagées comme partenaires, ni même comme utilisatrices de l'information qui sera générée par le Système de Suivi-Evaluation et de Gestion des Savoirs (SEGS). Mis à part pour AROPA, elles sont peu représentées dans les comités de pilotage nationaux et ne sont pas destinataires des rapports de pré-évaluation des projets ni des principaux documents intéressant le programme. En tout état de cause, l'ensemble de ces documents étant en français, leur compréhension reste difficile pour une majorité de membres des OP nationales. Les faîtières et chambres d'agriculture régionales sont peu sollicitées par les équipes de projet et ont une information réduite voire nulle sur les activités des projets dans les régions. Pourtant les OP sont demandeuses de ces informations, et en particulier de celles qui concernent des stratégies novatrices et des bonnes pratiques expérimentées avec succès. Elles offrent de plus des instruments diversifiés et adaptés qui permettraient d'en assurer une large diffusion, notamment à travers leurs publications (toutes disposent d'une lettre d'information), leurs émissions de radio et leurs rencontres internes.

83. **Organisations d'agricultrices.** Par ailleurs le dialogue s'est noué avec la Chambre d'agriculture et les quatre grands réseaux nationaux qui ont bénéficié de l'appui d'agri-agences, soit le Réseau SOA, FIFATA, FEKRITAMA et Koloharena, mais il n'a pas inclus les organisations de femmes agricultrices. Or il en existe deux qu'il est urgent de rallier à la concertation, non seulement avec le FIDA mais aussi avec le MAEP : la Dinika sy Rindra ho an'ny Vehivavy-Comité de Concertation et de Coordination des Associations et ONG Féminines de Madagascar (DRV-F3CM) est un réseau créé en 1995 qui regroupe plus de 650 associations et a pour principal axe d'activités la promotion des femmes rurales et du développement rural. La Federazione an'ny Vehivavy Tantsaha Malagasy (FVTM) a été créée en 2001 avec pour objectif d'améliorer durablement les conditions d'existence des femmes rurales et de promouvoir leur responsabilisation dans la vie sociale, économique, civique et culturelle. Elle est affiliée à la FEKRITAMA. La préparation du décret d'application de la prochaine loi sur la chambre d'agriculture doit impérativement associer ces deux grandes organisations de façon que les questions spécifiques intéressant les femmes agricultrices soient prises en compte par le décret.

Recommandations liées à l'amélioration de la professionnalisation des petits producteurs

- **Dans le PPRR et AD2M, mettre fin à l'élaboration de plans de développement villageois au profit d'une planification communale et sortir les investissements d'intérêt privé ou associatif de la planification communale (voir détails au chapitre des recommandations, para. 166-167)**
- **Dans chaque projet, renforcer la capacité des organisations professionnelles de fournir des services à leurs membres (voir détails au para. 168)**
- **Renforcer les relations entre les projets/la CAP FIDA et les organisations professionnelles régionales et nationales existantes et faciliter leur accès à l'information sur le programme et ses résultats (voir détails aux para. 170 et 172)**
- **Inclure dans le dialogue FIDA-OP/TT et MAEP-OP/TT les deux grands réseaux de femmes agricultrices, DRV-F3CM et FVTM (voir détails au para. 170)**

B. Inclusion

84. Le COSOP prévoit que les stratégies des projets facilitent l'intégration des ménages les plus pauvres dans les dynamiques de développement. Les orientations fournies en matière de ciblage géographique visent à sélectionner des régions sur la base de critères de pauvreté, de densité de population et de potentiel agricole. Elles prévoient aussi d'appuyer les acteurs régionaux et locaux à repérer les zones et groupes vulnérables et à mettre au point des mesures destinées à redresser les déséquilibres géographiques et à faciliter l'intégration des groupes les plus pauvres. En outre, le COSOP proposait de mettre au point des mécanismes spécifiques pour atteindre les groupes les plus pauvres et leur faciliter l'accès à l'emploi, aux ressources et au pouvoir de décision.

85. **Ciblage géographique.** Le ciblage géographique a suivi diverses formes d'orientation :

- *pauvreté* : PHBM et AD2M ciblaient des zones pauvres et isolées (onze communes de l'Anosy pour le PHBM, les régions du Menabe et du Melaky pour AD2M), nécessitant de forts investissements tant sur le plan social qu'économique. Ce sont aussi des zones à faible densité démographique (11 hab./km² pour la zone couverte par le PHBM, 8 pour le Menabe et 4,5 pour le Melaky);
- *pauvreté et potentiel de développement* : le PPRR intervient dans trois sous-préfectures de la province de Toamasina associant un fort potentiel agricole et commercial (cultures de rente) avec des taux de pauvreté élevés (85% et plus). Il couvre à la fois une zone très densément peuplée (Fénérive Est avec 94 hab./km²) et deux zones à densité plus faible (19 hab./km² pour Soanierana-Ivongo et Vavatenina) ;
- *potentiel de développement et densité démographique* : les cinq régions d'intervention de PROSPERER et les cinq régions d'intervention d'AROPA ont été sélectionnées sur la base de deux critères communs : potentialités de développement et densité de population. AROPA a aussi pris en compte la prévalence de la pauvreté rurale, tandis que PROSPERER a considéré la densité de micro-entreprises rurales à fort potentiel de croissance. Toutefois, si la plupart des régions d'intervention de PROSPERER ont des densités supérieures à 50 hab./km², les régions de l'Anosy et de l'Androy ciblées par AROPA ont des densités faibles. Le FIDA justifie le choix de ces régions par les problèmes de production agricole, ainsi que par la volonté de pérenniser et d'étendre les acquis du PHBM.

86. **Une couverture régionale imparfaite.** Le programme en cours couvre ainsi un total de 12 régions sur les 22 que compte Madagascar. Cependant, aucun projet ne couvre une région entière, mais seulement un nombre sélectionné de districts, pas toujours contigus. Cette sélectivité n'est pas en accord avec les orientations du COSOP qui prévoit de mettre au point des mesures destinées à redresser les déséquilibres géographiques et à faciliter l'intégration des groupes les plus pauvres dans les dynamiques régionales, en développant les liens entre zones pauvres et zones plus dynamiques.

87. **Inclusion des plus pauvres.** Les objectifs du COSOP d'intégration des plus pauvres et de mise en place de mécanismes spécifiques pour leur faciliter l'accès à l'emploi, aux ressources et au pouvoir de décision sont à peu près restés lettre morte, essentiellement par manque de stratégie tant dans les documents fondateurs que dans la pratique des projets. La plupart des rapports de pré-évaluation identifient des « groupes cible » constitués de ménages plus ou moins pauvres. Les critères utilisés pour les caractériser varient selon les projets : accès à la terre, bétail, types de culture pratiqués, niveau de sécurité alimentaire¹⁰. Toutefois, jusqu'à AROPA, aucun des rapports de pré-évaluation ne comprend de stratégie d'intégration des ménages pauvres et les cadres logiques ne prennent pas cette question en considération. En conséquence, les projets n'ont pas développé d'approches particulières pour les prendre en compte. Les composantes de planification villageoise présente dans les trois

¹⁰ PROSPERER constitue un cas à part puisque son groupe cible est constitué de micro-entreprises, caractérisées selon le nombre d'employés et le chiffre d'affaires.

projets plus anciens pourraient permettre d'identifier les ménages pauvres et de définir une stratégie de réponse, mais elles n'ont pas cette fonction et sont en outre généralement découplées des autres composantes. La réalisation récente d'enquêtes budget-consommation devrait permettre d'affiner les connaissances. Par ailleurs, suite aux recommandations de la revue à mi-parcours, le PPRR est en voie de monter une base de données regroupant les bénéficiaires des interventions avec leurs principales caractéristiques, à partir desquelles pourrait être développée une stratégie et des moyens d'actions pour favoriser l'intégration des plus pauvres.

88. De fait, ce qui doit permettre de renforcer l'intégration des groupes vulnérables dans les dynamiques de développement c'est d'abord la connaissance des caractéristiques de ces groupes. La méthode Approche des Moyens d'Existence Durable (AMED) qui avait été utilisée dans le cadre des travaux de préparation du COSOP constitue un instrument efficace à cet effet, puisqu'il est centré sur les pauvres auxquels il donne la parole, s'appuie sur les potentiels dont disposent ces groupes (et pas sur leurs faiblesses) et sur leurs aspirations, et procède d'une approche holistique qui tient compte de l'environnement naturel, mais aussi politique et institutionnel qui affecte les conditions de vie de ces groupes.

89. **Ciblage ou intégration ?** Les interlocuteurs de la mission dans les régions d'Atsinana et Analanjorofo ont regretté que le PPRR cible exclusivement les petits producteurs les plus défavorisés, au détriment de producteurs qui disposent de plus d'1 ha, mais qui sont tout aussi intéressés par les innovations technologiques ou l'accès aux marchés. De fait, l'association des producteurs plus importants aux CAM permettraient d'atteindre la viabilité de cette structure plus rapidement. Il peut donc être intéressant d'associer des paysans moins vulnérables aux activités du projet. Toutefois, une telle approche peut encore moins faire l'économie d'une stratégie d'inclusion globale, qui devra notamment préciser comment faciliter l'accès des groupes les plus pauvres aux bénéfices du projet ainsi qu'aux structures et aux mécanismes qu'il met en place.

90. **Intégration des femmes.** L'accès des femmes aux bénéfices des projets est mieux assuré par les projets en cours (en particulier PHBM et PPRR). Il procède d'une approche volontariste des équipes de projet qui mettent délibérément l'accent sur ce groupe cible et développent des mécanismes spécifiques pour leur faciliter l'accès à l'alphabétisation, au crédit, à l'organisation (associations d'agricultrices), ou encore au financement de microprojets. Ces actions ne sont cependant pas coordonnées au sein d'une stratégie globale d'intégration des femmes.

91. **Programme pilote.** Le FIDA prépare un « Programme pilote de soutien aux femmes leaders dans les OP », qui aura pour principaux objectifs de (i) promouvoir l'adhésion des femmes rurales aux OP et leur représentation dans les postes de responsabilité au sein de ces structures ; (ii) renforcer les compétences des femmes rurales, des associations féminines et des OP pour qu'elles deviennent des interlocuteurs actifs du secteur agricole ; et (iii) intégrer les femmes rurales leaders et les OP dans les dialogues stratégiques sur la politique de développement rural aux niveaux local, régional et national. Ce projet viendra en appui aux projets de prêt en cours, mais aussi au MAEP et au MINSANPF, aux OPF et aux Fédérations d'associations féminines, de façon qu'ils puissent mieux répondre aux besoins de développement des femmes leaders dans leurs activités productives et au sein des associations et des OP.

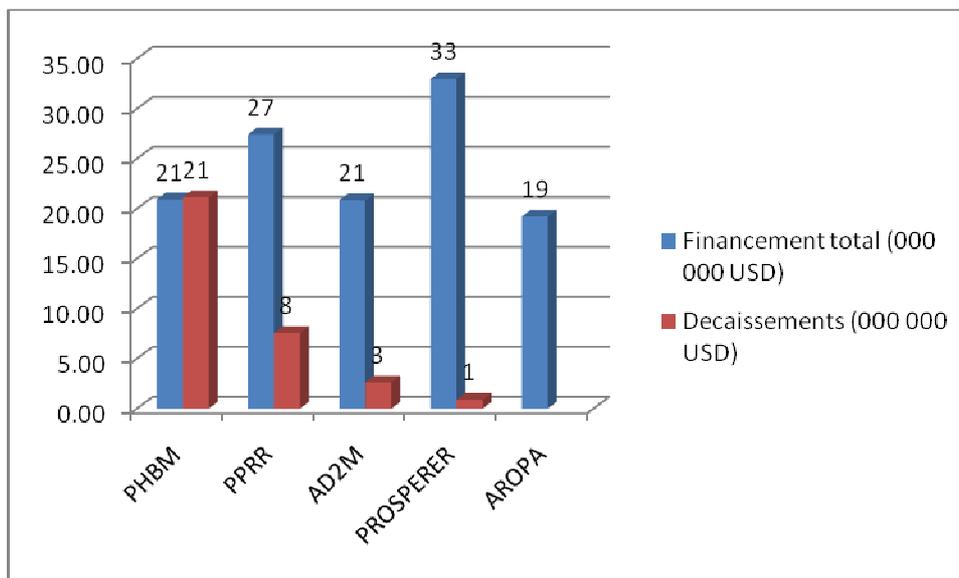
Recommandations liées à l'amélioration de l'inclusion

- **Chaque projet devrait élaborer une stratégie d'inclusion, fondée sur une meilleure connaissance des populations dans les zones couvertes par les projets et précisant notamment comment faciliter l'accès des groupes les plus pauvres aux bénéfices des projet (voir détails au chapitre des recommandations, para. 175-180 et 183-185)**
- **Mettre au point une stratégie globale d'intégration des femmes, avec l'appui du futur Programme pilote de soutien aux femmes leaders dans les OP (voir détails aux para. 181-182)**

C. Exécution financière et gestion des projets

92. Le taux d'exécution financière pour l'ensemble du programme s'élève à 27%. Le schéma 8 montre les décaissements au 30 novembre 2008 pour les financements totaux (toutes sources de financement confondues).

Schéma 8 – Décaissements totaux du programme



93. Si le PHBM, dont les activités ont pris fin, a exécuté l'ensemble de son budget, le PPRR et AD2M ont des taux d'exécution encore faibles, soit respectivement 28 et 13%.

94. La mission de revue à mi-parcours du PPRR (janvier 2008) a expliqué la performance limitée du PPRR par les difficultés à opérationnaliser la démarche du projet (en particulier les partenariats commerciaux) restée par trop théorique dans le rapport de pré-évaluation, ainsi que par des retards dans le versement des fonds de contrepartie en 2006 et 2007 (situation améliorée en 2008). Cependant, diverses questions d'ordre stratégique n'ont pas été résolues par la mission de revue à mi-parcours, dont les synergies à développer entre les différentes composantes, le rôle des microprojets et leur articulation avec le crédit, le ciblage sur les producteurs plus démunis et la prise en compte des producteurs moyens, les conditions de viabilité des partenariats avec des opérateurs commerciaux, les conditions de viabilité des CAM, la relance des cultures pérennes et les moyens d'investissement nécessaires, la priorisation des filières... La mission considère que l'amélioration du taux d'exécution passe aussi par une clarification de la stratégie du projet, dans le cadre d'une mission d'appui à réaliser le plus vite possible.

95. La performance réduite d'AD2M est due aux difficultés à mettre en place une équipe qualifiée (de nombreux membres de l'équipe ont dû être remplacés, dont le coordonnateur), aux difficultés de démarrage prolongée qui en ont résulté ainsi qu'à une gestion financière et comptable très défaillantes. Une mission de relance a été organisée en mai-juin 2008 suite au renouvellement d'une partie de l'équipe, qui a mis l'accent sur l'organisation ainsi que sur les activités prioritaires requises pour lancer la production. Aujourd'hui la nouvelle équipe est au travail et les résultats devraient devenir rapidement visibles. Certaines questions d'ordre stratégique demandent néanmoins à être approfondies, notamment la commercialisation (l'accent est mis sur la production et aucune analyse de marché ou de filière n'a été conduite), la sélection des périmètres à réhabiliter, le rôle des microprojets et leur articulation avec le crédit, l'harmonisation de l'approche de vulgarisation avec la nouvelle politique de services aux agriculteurs, et l'articulation de la composante gouvernance locale avec les autres composantes.

96. En dehors de ces problèmes particuliers à l'un ou l'autre projet, d'autres difficultés en matière de gestion sont communes à tous les projets en cours :

- *phase de démarrage* : la plupart des projets expérimentent des difficultés au démarrage en raison : de l'absence de stratégies d'opérationnalisation dans les rapports de pré-évaluation et de la difficulté à s'approprier des stratégies d'intervention complexes ; du sous-dimensionnement des équipes de projet ; des difficultés de recrutement de personnel qualifié dans les zones éloignées ; et du temps nécessaire à la maîtrise des procédures du FIDA qui sont en général nouvelles pour la plupart des personnels ;
- *passation des marchés* : les procédures nationales très lourdes allongent considérablement les délais de passation des marchés. La récente mise en place de Commissions régionales de marchés et de Personnes responsables des marchés publics (PRMP) au sein des administrations régionales devrait permettre d'accélérer la procédure pour les marchés inférieurs à 15 000 \$EU. Cependant ces nouveaux responsables sont peu expérimentés et manquent d'une formation adéquate, ce qui, à moins d'une action volontariste des projets pour les assister les premiers temps, risque de créer de nouveaux goulots d'étranglement ;
- *qualité des entreprises et prestataires* : tous les projets en cours ont eu des difficultés à recruter des prestataires locaux qualifiés, en particulier des ONG d'appui mais aussi des bureaux d'études ou entreprises de BTP. C'est particulièrement le cas pour le PHBM et AD2M qui travaillent dans des zones isolées, mais c'est vrai aussi pour le PPRR qui n'a pu trouver d'ONG d'appui multidisciplinaire et a dû en recruter plusieurs selon leurs spécialités. Des formations doivent être organisées régulièrement par les projets pour pallier à ces carences. PROSPERER et AROPA prévoient d'ailleurs explicitement la formation des prestataires de services ;
- *régionalisation de la programmation des investissements publics* : depuis la fin 2008, la programmation, l'ordonnancement, le paiement et le contrôle financier des investissements publics d'intérêt régional ont été transférés du niveau national vers le niveau régional et sont maintenant de la responsabilité du chef de région. Il en résulte des ralentissements dans la mise à disposition de la contribution de l'Etat, qui sont largement dus au fait que les personnels régionaux ne sont pas encore suffisamment formés. AD2M a organisé une première formation à l'intention de l'équipe du Trésor régional dans le Menabe, qui s'est révélée très utile. Cette initiative pourrait être répliquée par les autres projets.

Recommandations liées à l'amélioration de l'exécution financière et de la gestion des projets

- **Mettre au point un « kit de démarrage » à l'usage des équipes des nouveaux projets, y compris des modules de formation (voir détails au chapitre des recommandations, para. 186)**
- **Organiser des formations de prestataires de services, en liaison avec les PTBA, dans les projets antérieurs à PROSPERER (voir détails au para. 188)**
- **Appuyer les personnels régionaux, et en particulier les PRMP, à l'exercice de leurs nouvelles fonctions, y compris par les formations appropriées (voir détails au para. 189)**

D. Alignement, harmonisation et dialogue sur les politiques

Alignement avec les politiques nationales

97. **MAP.** Les objectifs stratégiques du COSOP ont été définis en accord avec le Document de stratégie de pauvreté approuvé en 2003 et avec les grands objectifs du MAP qui étaient disponibles à ce moment-là. Néanmoins, tous les projets en cours sont alignés avec les engagements et les défis du MAP. Le tableau 4 indique les principales correspondances entre le MAP, le COSOP et les projets.

Tableau 4 – Principales correspondances entre le MAP, le COSOP et les projets

MAP	COSOP	ACTIVITES	PROJETS
Engagement 4			
Défi 1 – Sécuriser la propriété foncière	OS 1 - Accès aux ressources et aux services	Appui à la mise en œuvre du PNF Guichets fonciers et PLOF	AD2M AD2M, PPRR, PROSPERER
Défi 2 – Améliorer l'accès au financement rural	OS 2 - Accès aux ressources et aux services	Consolidation des IMF - expansion des réseaux Diversification des produits financiers Financement de microprojets Mise en place et financement FRDA	Tous les projets Tous les projets Tous les projets AROPA
Défi 3 – Lancer une révolution verte durable	OS 1 - Accès aux ressources et aux services	CSA/GUMS Vulgarisation Accès aux intrants Intensification agricole Aménagements hydro-agricoles et infrastr. productives	Tous les projets
Défi 4 - Promouvoir les activités orientées vers le marché	OS 2 - Diversification des activités. agricoles et entrepreneuriat rural	Amélioration de l'accès au marché Appui à l'intégration des petits producteurs dans les filières Infrastructures de stockage	PPRR, PROSP., AROPA PPRR, PROSP., AROPA Tous les projets
	OS 3 – Professionnaliser les petits producteurs	Renforcement des OP et de leurs compétences techniques	Tous les projets
Défi 5 – Diversifier les activités agricoles	OS 2 - Diversification des activités. agricoles et entrepreneuriat rural	Développement des micro et petites entreprises rurales Formation professionnelle Appui à l'intégration des pts producteurs dans filières	PROSPERER PROSPERER PPRR, PROSP. AROPA
	S 3 – Professionnaliser les petits producteurs	Promotion d'OP par filière Faciliter le dialogue OP-acteurs des filières	PPRR, PROSPERER, AROPA PPRR, PROSPERER, AROPA
Engagement 6			
Défi 3 – Promouvoir le plein emploi	OS 2 - Diversification des activités. agricoles et entrepreneuriat rural	Formation professionnelle Création de PME Amélioration de l'emploi informel	PROSPERER
Défi 4 – Réformer le système bancaire et financier	OS 1 - Accès aux ressources et aux services	Consolidation des IMF - expansion des réseaux Diversification des produits financiers	Tous les projets
Défi 5 - Renforcer les entreprises locales, les PME et l'artisanat	OS 2 - Diversification des activités agricoles et entrepreneuriat rural	Développer les PME et l'artisanat Renforcer les Chambres de métiers	PROSPERER

98. En outre, le système de Suivi-Evaluation et de Gestion des Savoirs (SEGS) en cours de mise en place pour l'ensemble du programme tient compte des indicateurs du Système National d'Information et de Suivi-évaluation (SNISE) du MAP, de façon à pouvoir les renseigner. Le SEGS est examiné plus en détail au chapitre E ci-dessous.

99. **Politiques sectorielles.** Le FIDA soutient le processus de formulation du programme sectoriel agricole. Il a participé à la mission de formulation de la première version du PSA (financement d'un consultant), mais il entretient aussi un dialogue continu avec le MAEP sur cette question par l'intermédiaire de son Chargé de liaison (voir aussi le chapitre E). Par ailleurs, les projets ont été

systematiquement alignés sur les politiques sectorielles en vigueur au moment de leur formulation, notamment :

- *le Programme national de développement rural (2005)*, qui définit les orientations retenues par le gouvernement pour accélérer la croissance de l'économie rurale (AD2M) ;
- *le Programme national d'appui au secteur privé (2005)*, qui vise à créer un environnement propice au développement des entreprises (PROSPERER);
- *la politique de promotion des PME (2007) (PROSPERER);*
- *la Loi sur l'artisanat et ses décrets*, organisant les métiers et le statut des artisans et prévoyant l'institutionnalisation des Chambres de métiers (PROSPERER);
- *le Plan d'action pour la Révolution verte (2007)*, qui a pour objectif de tripler la production d'ici 2012, notamment en développant le conseil aux agriculteurs à travers la mise en place des CSA, l'accès au financement, et l'augmentation des surfaces exploitées (AROPA) ;
- *la politique foncière (2005)*, qui vise à sécuriser la propriété foncière en créant un environnement législatif et institutionnel plus efficace et en établissant un système décentralisé de gestion foncière. Elle est mise en œuvre par le Programme national foncier, qui a fait l'objet d'un don du FIDA, dont le relais a été pris par AD2M et PROSPERER, ainsi qu'à moindre échelle par le PPRR ;
- *la Stratégie nationale de microfinance (2004, actualisée en 2008)* qui vise à disposer d'un secteur de la microfinance professionnel, viable et pérenne, intégré au secteur financier et assurant une couverture satisfaisante de la demande (AD2M, PROSPERER et AROPA).

100. Par ailleurs, la plupart des projets en cours comprennent une composante d'appui au développement des politiques au niveau national et/ou régional. Ainsi, AD2M soutient la politique de sécurisation foncière et de droits du sol, au niveau national (PNF) et dans les zones d'application territoriale du projet ; PROSPERER appuie le développement d'une politique de soutien aux micro-entreprises rurales ; et AROPA soutient la politique de services aux agriculteurs. Curieusement, alors que le PPRR prévoyait quelques actions ponctuelles dans ce domaine, la question n'a pas été abordée par la mission de revue à mi-parcours dont les recommandations laissent entendre que ce volet est abandonné. Le PPRR joue toutefois un rôle important dans le développement des politiques agricoles régionales. Tous les projets comprennent aussi des activités de renforcement des compétences d'institutions publiques ou associatives (organisations au niveau national, régional et/ou communal).

101. Dans deux domaines cependant, l'alignement des projets avec les politiques nationales est insatisfaisant :

- *décentralisation* : comme indiqué ci-dessus, le PPRR et AD2M financent toujours la réalisation de plans de développement villageois, ce qui n'est pas en accord avec la politique nationale de décentralisation en vertu de laquelle local ce sont les communes qui constituent le niveau le plus bas de planification et d'allocation des ressources¹¹;
- *accès aux marchés* : l'une des cinq grandes orientations du PNDR est de développer les marchés et d'organiser les filières. Bien que ce document eut déjà été en vigueur au moment de la formulation d'AD2M, ni la commercialisation des productions soutenues par le projet, ni la sélection de filières sur la base des avantages comparatifs régionaux n'ont été prises en

¹¹ Loi 94-2007 du 26 avril 1995 relative aux pouvoirs, compétences et ressources des collectivités territoriales décentralisées.

considération par le rapport de pré-évaluation. Ces orientations ont été reprises par le MAP, mais elles n'ont été reflétées ni dans la mise en œuvre d'AD2M, ni dans les recommandations de la mission de relance. Alors que le projet démarre véritablement ses opérations maintenant, il y a lieu de faire cette adaptation le plus vite possible.

102. Mis à part les deux domaines que l'on vient de citer, la mission a noté que les équipes de projet ont en général une bonne capacité d'adaptation aux orientations des politiques sectorielles, et soutiennent leur mise en œuvre au niveau régional selon leurs moyens. C'est le cas tant du PPRR que d'AD2M pour la mise en œuvre au niveau régional du Plan d'action de la Révolution verte, pour la mise en place de la Rapid Results Initiative ou des villages MAP.

103. **Gestion des projets.** Les projets du FIDA sont mis en œuvre par des agences d'exécution nationale, soit des ministères sectoriels qui, dans le cas de PROSPERER et d'AROPA, délèguent une partie de leurs responsabilités de mise en œuvre à des organisations professionnelles (chambres de commerce et d'industrie, et chambres d'agriculture). Toutefois, avant AROPA, cette mise en œuvre est ensuite déléguée à des structures ad hoc, créées à cet effet. En revanche, en accord avec les orientations générales du FIDA, AROPA est mis en œuvre par la Direction de la Vulgarisation Agricole et de l'Appui aux Organisations de Producteurs (DVAAOP) du MAEP. Cependant, il semble bien que les capacités de la DVAAOP aient été quelque peu surestimées au regard des activités prévues (qui, de façon générale, relèvent des compétences régulières de la DVAAOP) et le renfort prévu par le rapport de pré-évaluation d'un assistant technique national sur une période limitée, risque fort d'être insuffisant.

104. **Utilisation des systèmes et procédures nationaux.** L'alignement des projets du FIDA sur les systèmes et procédures nationaux au sens où l'entend la Déclaration de Paris est largement assuré :

- *programmation des ressources* : les prêts du FIDA sont inscrits dans le PIP, de même que les fonds de contrepartie du gouvernement, mais la programmation de ces ressources suit les procédures propres au FIDA, à travers le système du PTBA. Les versements de la contribution du FIDA se font généralement à temps, les retards expérimentés par AD2M étant plutôt liés à un manque de respect des règles relatives aux demandes de réapprovisionnement du compte spécial. Avec la réorganisation de l'équipe de projet tout est aujourd'hui rentré dans l'ordre ;
- *comptabilité* : la tenue de la comptabilité de tous les projets obéit aux règles et pratiques de la comptabilité publique du pays ;
- *audit* : l'audit externe des projets est effectué par des cabinets d'audit recrutés par les projets et non par les structures nationales ;
- *passation des marchés* : les projets du FIDA suivent les procédures nationales en matière de passation de marchés ;
- *cadres de résultat et de suivi* : comme déjà indiqué, le SEGS inclut aussi les indicateurs de suivi du MAP. Il est prévu aussi d'y intégrer les indicateurs de suivi du PSA lorsque ceux-ci auront été définis.

Recommandations liées à l'amélioration de l'alignement avec les politiques nationales

- **Aligner AD2M et le PPRR sur la politique de décentralisation en mettant fin à la planification villageoise au profit de la planification communale (voir détails au chapitre des recommandations, para. 166 et 196)**
- **Refléter les orientations du MAP en matière de développement des marchés et d'organisation des filières dans la stratégie d'intervention d'AD2M (voir détails aux para. 163 et 194)**

- **Conduire un diagnostic institutionnel de la DVAAOP et, sur cette base, compléter s'il y a lieu les ressources humaines nécessaires à la mise en œuvre d'AROPA (voir détails au para. 198)**

Harmonisation des actions des bailleurs de fonds

105. **Coordination sectorielle.** Le FIDA participe au Secrétariat Multibailleurs (SMB) et contribuait à son financement jusqu'en 2007. Le SMB regroupe les principaux bailleurs de fonds partenaires du MAEP et a pour objectifs l'échange d'informations et l'harmonisation des approches. Il a permis de renforcer les échanges entre bailleurs et de donner une vision d'ensemble de leurs interventions, mais il n'a pas pu déboucher sur une réelle harmonisation des approches ou des opérations. Celle-ci devrait être facilitée par le prochain PSA et par les dispositifs qui l'accompagnent, en particulier par la mise en place d'un cadre de coordination et d'une plateforme de concertation entre le MAEP et les bailleurs de fonds.

106. D'autres instruments devraient aussi favoriser l'harmonisation des approches dans des domaines précis auxquels contribue le FIDA, soit :

- *les fonds multibailleurs, c'est-à-dire le FDA qui sera mis en place pour le financement des services non financiers aux agriculteurs (avec une contribution d'AROPA), et le FRIF qui canalise les fonds destinés au renforcement des réseaux de microfinance (en particulier dans le cadre de PROSPERER et d'AROPA);*
- *le Groupe de réflexion sur le financement agricole et la finance rurale qui sera mis en place au sein du MAEP avec l'appui de PROSPERER (voir ci-dessus para. 63).*

107. **Coordination avec le Système des Nations Unies.** Le FIDA a participé à la formulation du Cadre des Nations Unies pour l'Aide au Développement (UNDAF). La CAP/FIDA entretient des liaisons très étroites avec le Coordonnateur résident des Nations Unies, et le maintient régulièrement informé de ses activités. Elle participe en outre aux groupes thématiques de l'UNDAF sur le développement rural et sur l'appui au secteur privé.

108. Les relations du FIDA avec la FAO sont également très suivies. Les deux institutions, tant localement qu'à Rome, ont des consultations régulières, en particulier autour de la préparation des deux projets plus récents, PROSPERER et AROPA, et pour la mise en place des CSA. Par ailleurs, le FIDA a participé à une mission d'identification d'un Plan d'Action à Impact Rapide en réponse à la crise des prix alimentaires, conjointement avec la FAO, le PAM et le SMB. Les relations avec le PAM ne sont pas développées, mais des opportunités existent pour favoriser l'approvisionnement du PAM en produits vivriers dans les zones d'intervention du FIDA, en application de sa nouvelle politique *Purchase for Progress* qui vise à intégrer les petits producteurs dans la chaîne de commercialisation des produits alimentaires achetés par le PAM. Celui-ci a prévu de conduire une évaluation des capacités locales d'approvisionnement en produits alimentaires au début 2009.

Recommandations liées à l'amélioration de l'harmonisation des actions des bailleurs de fonds

- **Soutenir la mise en place d'un cadre de coordination et d'une plateforme de concertation entre le MAEP et les bailleurs de fonds (voir détails au chapitre des recommandations, para. 199)**
- **Explorer les possibilités d'ouvrir aux petits producteurs des zones couvertes par les projets les marchés d'approvisionnement en produits vivriers du PAM (voir détails au para. 200)**

Dialogue sur les politiques

109. Le FIDA a mis un œuvre un faisceau d'instruments au cours des dernières années qui lui ont permis de considérablement développer le dialogue sur les politiques, en particulier avec le MAEP. L'installation du Chargé de liaison dans les locaux du MAEP (voir aussi le chapitre E) et sa grande disponibilité ont joué un rôle décisif à cet égard. Son action ainsi que la venue régulière du Chargé de programme du siège facilitent une collaboration étroite avec les responsables du MAEP, un échange d'informations permanent et la participation active, formelle ou informelle, du FIDA aux principaux forums de concertation au sein du MAEP. De fait, les cadres du MAEP ont tendance à considérer le FIDA comme un interlocuteur privilégié.

110. En outre, les missions de préparation des projets sont aussi utilisées pour contribuer à la formulation de politiques sectorielles. Au besoin, des missions d'appui spécifiques peuvent être mobilisées par le FIDA, y compris hors projet.

111. Parmi les politiques qui ont bénéficié de la combinaison de ces moyens, on peut citer le PSA, la politique de services aux agriculteurs, la politique nationale foncière ou encore l'élaboration d'un plan d'action en réponse à la flambée des prix alimentaires. En outre, comme il a été exposé ci-dessus (para. 98-99), le FIDA a joué un rôle déterminant dans le développement de la relation entre le MAEP et les organisations professionnelles nationales.

112. Les projets sont encore peu impliqués dans le dialogue sur les politiques. Cette préoccupation est peu présente dans les rapports de pré-évaluation des projets plus anciens. Toutefois tant AD2M que le PPRR entretiennent des liens étroits avec les autorités régionales et les services déconcentrés de l'agriculture, ce qui constitue un premier préalable important. En s'appuyant sur cette bonne relation, le PPRR a contribué de façon décisive à l'adoption récente d'un arrêté par la région d'Analanjirifo en vue de la réglementation de la commercialisation du girofle, qui permettra notamment d'ouvrir la concurrence, de professionnaliser les intermédiaires, de contrôler les opérations de pesage au bénéfice des producteurs, et d'inciter les communes à consacrer une partie de la ristourne sur la vente du girofle au renouvellement des plantations. Pour ce faire, le PPRR a d'abord identifié avec les autorités régionales et les acteurs locaux les blocages sur la filière girofle. Il a ensuite choisi d'agir sur l'amélioration de la commercialisation dans un sens plus favorable aux producteurs, en expérimentant des modalités de régulation du marché dans des communes pilote, en tirant les leçons, en discutant avec les autorités régionales les possibilités de généralisation de l'approche. Il a enfin aidé ces dernières à prendre un arrêté régional à cet effet. Cette expérience très positive du PPRR vaudrait la peine d'être diffusée comme illustration de la démarche.

113. Tant PROSPERER qu'AROPA comprennent des activités de soutien au développement des politiques nationales dans leurs secteurs d'intervention. Ainsi PROSPERER prévoit d'appuyer la mise en place d'un cadre institutionnel et de la politique nationale d'appui aux petites et micro-entreprises. AROPA prévoit d'appuyer le développement de la politique nationale de services aux agriculteurs. Les deux projets démarrent et ces activités n'ont pas encore connu d'exécution.

Recommandations liées au renforcement du dialogue sur les politiques

- **Développer la gestion des connaissances au sein des projets et à l'échelle du programme pour nourrir les politiques au niveau national et régional (voir détails au chapitre des recommandations, para. 201-202)**
- **Soutenir la concertation entre les acteurs régionaux du développement rural dans le cadre d'institutions pérennes (voir détails au para. 203)**
- **Promouvoir la concertation sur les politiques entre le MAEP et les organisations professionnelles et renforcer les relations FIDA-OP (voir détails au para. 204)**

E. Gestion du programme

114. La gestion d'un programme, avec des objectifs et un cadre de gestion des résultats qui lui sont propres, demande des instruments de gestion adaptés, qui soient communs à l'ensemble du programme et distincts des instruments mis en place pour la gestion des projets. Pour l'instant, ces instruments communs sont : le système de Suivi-Evaluation et de Gestion des Savoirs (SEGS), qui doit permettre de suivre la performance tant des projets que des programmes ; et la Cellule d'Appui aux Projets du FIDA (CAP/FIDA).

Suivi-Evaluation et de Gestion des Savoirs (SEGS)

115. **COSOP.** Le COSOP prévoit de mettre en place un système de suivi-évaluation (SE) du programme pays qui soit intégré aux systèmes nationaux d'information et qui permette en particulier de : (i) mesurer les résultats à la fois du programme et des projets du FIDA et d'évaluer leur impact; et (ii) 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 du secteur.

116. **SEGS.** Pour appuyer la mise en place d'un tel système, le FIDA a financé un don de 170,000 \$EU¹², l'Initiative de SE et Gestion des Savoirs (SEGS), qui a démarré en mai 2007. Le système est fondé sur deux axes principaux :

- *un système de suivi-évaluation participatif*, qui doit permettre de piloter programme et projets et d'alimenter les échanges de connaissances et d'expérience et la communication ;
- *une plateforme informatisée d'échange et de communication* pour stocker l'information et appuyer les échanges de connaissances ainsi que la communication sur les résultats du programme.

117. **Base de données.** Une base de données commune à l'ensemble des projets est progressivement mise en place. Elle regroupe différents types d'indicateurs :

- *les indicateurs du cadre logique* tels qu'ils sont prévus dans les rapports de pré-évaluation des projets et qui doivent permettre de suivre les résultats et les effets des projets;
- *les indicateurs du cadre de gestion des résultats du COSOP*, qui doivent permettre de suivre la réalisation des objectifs du programme;
- *les indicateurs du Système national d'Information et de Suivi-Evaluation (SNISE)*, qui doivent permettre de renseigner la mesure dans laquelle les projets du FIDA contribuent à la réalisation du MAP;
- *les indicateurs du Système de Gestion des Résultats d'Impact (SYGRI) qui est le système de SE établi au siège du FIDA pour suivre les résultats de l'ensemble des interventions du FIDA dans le monde.*

118. Chaque projet renseigne les indicateurs de son propre cadre logique ainsi que les indicateurs communs à tous les projets (COSOP, SNISE et SYGRI). Ces indicateurs sont transmis au responsable du suivi-évaluation de la Cellule d'Appui aux Projets du FIDA (CAP/FIDA) (voir ci-dessous) qui les agrège si nécessaire et les met en ligne sur la plateforme de communication. Les utilisateurs de la base de données, qu'il s'agisse d'un projet, du MAEP ou du siège du FIDA, n'utilisent que les indicateurs qui sont pertinents pour eux.

¹² Dans le cadre du programme *Innovation Mainstreaming Initiative* (IMI) financé par DFID.

119. La base de données a été constituée en collaboration avec les équipes des projets et a aussi associé la Direction des Systèmes d'Information du MAEP. Il est prévu qu'elle soit complétée avec les indicateurs du PSA lorsque ceux-ci seront disponibles.

120. **Plateforme informatisée d'échange et de communication.** La plateforme est accessible à partir du site www.capfida.mg, Elle comprend différents éléments:

- *une base de données accessible en ligne* qui importe les données des projets et doit pouvoir les agréger selon différents thèmes (résultats du programme, région, activité etc.). Un premier essai a été fait pour agréger les données relatives aux indicateurs de suivi de la mise en œuvre du COSOP et générer des tableaux de synthèse et des graphiques illustrateurs (en partie utilisés pour le présent rapport), mais des perfectionnements sont encore nécessaires (voir ci-après). C'est également à partir de cette base de données commune que devront être alimentés les utilisateurs d'information extérieurs aux projets (SNISE, MAEP, régions, FIDA siège...);
- *l'ensemble des documents* générés par les projets sous forme de librairie électronique ;
- *des études de cas* et autres supports permettant de diffuser les expériences et les innovations. Les études de cas ont été réalisées par des binômes de stagiaires de l'Ecole d'ingénieurs française ISTOM, basés dans les différents projets. Elles mettent en valeur des aspects liés à la performance du programme (par exemple impact du PHBM) ou des innovations apportées par le programme (par exemple les CAM). Elles constituent un premier exemple des formes que pourraient prendre la communication sur des questions ciblées, mais ce type de travail gagnerait à être mieux encadré de façon à respecter des standards communs tant du point de vue de la présentation que du contenu ;
- *des informations sur le développement du programme et des projets*, ainsi que les articles de presse et autres produits de communication portant sur le programme;
- *un forum*, qui permet au personnel des projets FIDA de communiquer entre eux et d'échanger connaissances et questions. Ce forum¹³ est modéré par le responsable du suivi-évaluation de la Cellule d'Appui aux Projets du FIDA (CAP/FIDA) (voir ci-dessous). Il s'agit d'un instrument nouveau qui requiert encore une certaine familiarisation de la part des utilisateurs.

121. Le système commence à être utilisé tout en continuant à être développé. Il constituera à terme un instrument novateur permettant à la fois de piloter le programme, de diffuser les expériences et les connaissances acquises dans le cadre des projets, de renforcer les capacités des acteurs des projets en facilitant leur accès aux connaissances générées par ces derniers et d'harmoniser les approches des projets en faisant circuler l'information.

122. Alors que le système est encore en cours de construction, un certain nombre de questions méritent une attention particulière.

123. **Utilisateurs.** La nécessité de partager les connaissances issues des projets et de capitaliser les acquis pour faire avancer les pratiques revient comme un leitmotiv dans toutes les rencontres que la mission a eues avec le MAEP, mais aussi avec les OP, les régions et les DRDR. Or le SEGS est actuellement calibré pour répondre aux besoins des projets, du siège du FIDA et du MAEP, mais il ne prend pas en compte les intérêts en matière d'information des OP faitières nationales, qui représentent pourtant le client principal du FIDA et sont très demandeuses, ni d'autres acteurs intéressés, en particulier les collectivités locales. Sans charger outre mesure le système dans sa phase d'installation, il serait cependant utile d'envisager son extension à d'autres utilisateurs, et, dès à présent, d'examiner comment associer un tant soit peu les OP au partage de connaissances.

¹³ Accessible sur un site différent (www.segs-mada.net), qui décrit l'organisation et le fonctionnement du SEGS.

124. **Indicateurs.** Comme déjà indiqué, l'analyse des résultats du programme s'est révélée peu aisée en raison du fait que tous les indicateurs développés pour suivre la mise en œuvre du COSOP ne sont pas renseignés, mais aussi parce qu'ils ne répondent pas tous aux exigences de spécificité et de mesurabilité. Par ailleurs des incohérences existent dans les valeurs qui sont renseignées, qui proviennent d'une part du fait qu'elles n'ont pas été vérifiées, mais aussi du fait qu'il n'existe pas de terminologie commune à tous les projets et que le contenu à donner à un indicateur peut donc être compris différemment selon les projets. En outre, les méthodes de collecte des indicateurs ne sont pas uniformisées (par exemple, comment mesure-t-on un « volume de production » ?). Les unités de mesure ne sont pas mentionnées dans les tableaux de présentation, ce qui ne facilite pas l'interprétation des valeurs, et les données ne sont pas désagrégées par sexe. Il serait aussi utile d'inclure dans la base de données des données géoréférencées, ce qui impliquera de mettre en place un système d'information géographique. On note enfin que les indicateurs de suivi du programme n'incluent pas tous les indicateurs SYGRI les plus récents.

125. **Analyse.** Un volume de données très important a été rassemblé, de façon à pouvoir renseigner les cadres logiques des projets et du COSOP, mais aussi à répondre aux besoins d'information du MAEP. Des outils facilitant l'analyse et l'exploitation des informations pour le pilotage des projets sont disponibles pour le COSOP (tableaux de présentation de la performance du COSOP et graphiques qui les accompagnent), ainsi que pour le PHBM et le PPRR. En revanche, il n'existe pas encore de dispositif de concertation pour discuter des résultats atteints avec les acteurs intéressés et prendre des décisions en commun, c'est-à-dire non seulement les équipes des projets mais aussi les organisations professionnelles, les collectivités territoriales (y compris la région), ou encore les représentations déconcentrées du MAEP et des autres ministères concernés, éventuellement autres bailleurs de fonds... Les effets d'un projet sont rarement dus à la seule intervention du projet, mais résultent plutôt d'un ensemble de facteurs échappant souvent à la maîtrise de ce projet (climat, conjoncture économique, cadre législatif, politiques nationales, accords commerciaux...). Il convient donc d'associer les acteurs que l'on vient de mentionner à l'analyse et la discussion des effets pour déboucher sur des décisions concertées et coordonnées. Les exercices d'évaluation participative peuvent constituer une bonne base à cet effet.

126. **Communication.** Le COSOP prévoyait que le système de SE du programme s'appuie sur une stratégie de communication, dont les objectifs seraient de diffuser les résultats, les enseignements et les meilleures pratiques des projets auprès des partenaires du FIDA, et de contribuer à la concertation sur les politiques. Cette stratégie n'a pas été réalisée mais elle devient maintenant nécessaire pour mieux définir les publics ciblés, les contenus prioritaires et les supports adaptés. Au vu des demandes répétées de partage des connaissances exprimées par les interlocuteurs de la mission, il semble que les produits de communication qui ont été développés jusqu'à présent (études de cas, livre sur l'expérience du PHBM, divers articles...) leur sont restés peu accessibles ou ne répondent pas à leurs besoins d'information. Ces produits sont par exemple largement inaccessibles au public des OP : ils ne sont pas traduits en malgache, ne sont pas axés sur des approches ou des paquets techniques, comprennent peu d'éléments visuels etc.

127. **Harmonisation.** Le montage du SEGS a reçu l'appui de divers consultants en plusieurs étapes, mais une mise en cohérence des diverses interventions est maintenant nécessaire. Un manuel de référence a été rédigé en août 2007 mais il précède la mise en place du SEGS et constitue plutôt une série d'orientations générales sur les principes à respecter en vue du développement du SEGS, qu'un véritable manuel explicitant le système et son mode de fonctionnement. Par ailleurs, chaque projet continue à avoir son propre manuel de suivi-évaluation et les mises en cohérence avec le SEGS doivent encore être faites. Enfin, le rôle du chargé de suivi-évaluation de la CAP et la valeur ajoutée qu'il apporte par rapport aux spécialistes de suivi-évaluation dans les projets sont insuffisamment définis et mal perçus dans les équipes de projets.

- **Elargir la gamme des utilisateurs du SEGS, en particulier aux OP faîtières nationales (voir détails au chapitre des recommandations, para. 215)**
- **Vérifier les indicateurs du SEGS de façon qu'ils soient mesurables et harmonisés avec le PSA et le SYGRI, désagrégés par sexe et accompagnés de valeur cible à l'échelle du programme (voir détails aux para. 216-218)**
- **Développer les outils qui facilitent l'analyse et l'exploitation des informations pour le pilotage des projets et associer les acteurs des projets à l'analyse et la discussion des effets pour déboucher sur des décisions concertées et coordonnées (voir détails au para. 219)**
- **Formuler une stratégie de communication en vue de diffuser les résultats, les enseignements et les meilleures pratiques des projets auprès des partenaires du FIDA, et de contribuer à la concertation sur les politiques (voir détails aux para. 220-221)**
- **Rédiger un manuel d'utilisation du SEGS, harmoniser les manuels de suivi-évaluation des projets et préciser le rôle de la CAP/FIDA dans la mise en œuvre du SEGS (voir détails aux para. 222-223)**

Cellule d'Appui aux Projets du FIDA

128. La Cellule d'Appui aux Projets du FIDA (CAP/FIDA) trouve son origine dans la nécessité qu'avaient les projets basés dans les différentes régions du pays de disposer d'un relais à la capitale pour faciliter le traitement d'un certain nombre de questions administratives au niveau central : passation de marchés, petits achats, dédouanements, logistique d'appui aux missions effectuées à la capitale tant par les personnels de ces projets que par des consultants extérieurs... Une Cellule d'appui comptable avait d'abord été instituée à Antananarivo pour les besoins du PHBM I. Ensuite le Bureau d'Appui aux Projets (BAP) fut mis en place pour appuyer tous les projets. Il comprenait un correspondant pour chacun des projets et un coordonnateur. Le FIDA avait par ailleurs 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. Le COSOP notait déjà que, grâce à cette présence, le FIDA avait amélioré sa visibilité et qu'il disposait d'une base d'information plus large et plus précise sur le développement dans le pays, qui lui permettait de s'adapter plus rapidement aux changements de politiques et d'améliorer sa capacité de réponse. En conséquence, le COSOP prévoyait de maintenir cet arrangement tout en renforçant la CAP/FIDA, notamment par la mise en place de moyens de suivi et évaluation. Cependant, le fonctionnement bureaucratique du BAP a justifié sa réorganisation.

129. **Missions.** Ainsi, en 2006-2007, la CAP a été réaménagée pour y inclure le chargé de liaison, qui en est devenu le coordonnateur, et pour étendre sa mission au développement et à la mise en œuvre du programme et des projets en vue d'améliorer leur performance. Selon la Note de présentation 2008 de la CAP/FIDA et les entretiens avec le coordonnateur et le personnel de la CAP/FIDA, celle-ci a les missions suivantes :

- *l'appui à la préparation et au démarrage des projets*, ce qui comprend : la facilitation des missions de préparation et la participation à ces missions ; la rédaction de certains documents de préparation ; la liaison et la réflexion avec les parties prenantes dans l'intervalle de ces missions ; l'appui aux négociations et à l'entrée en vigueur des accords de prêt ; l'aide au démarrage des projets ;
- *l'appui à la gestion administrative et financière*, y compris l'appui à la mobilisation des ressources financières des projets (fonds de contrepartie, demandes de remboursement de fonds...);
- *le suivi-évaluation et la gestion des connaissances*, y compris la gestion du SEGS, la communication sur le FIDA et son programme à Madagascar, la facilitation des échanges d'expériences et d'informations entre projets

- *l'appui méthodologique* sur des thématiques communes à l'ensemble du programme ;
- *les services d'appui logistique* dans la capitale, notamment l'appui à la passation des marchés et à l'approvisionnement (achats et logistique), l'appui aux missions et l'organisation d'ateliers et réunions ;
- *l'appui à la supervision des projets* qui, à partir de 2009, sera exercée directement par le FIDA pour l'ensemble des projets ;
- *le dialogue politique* et la liaison avec le gouvernement et les bailleurs de fonds, en appui au chargé de programme basé à Rome et aux projets.

130. **Organisation.** La CAP/FIDA est logée au MAEP et a un canal de communication direct avec le Secrétaire général du MAEP. Cette proximité du ministère de tutelle de tous les projets qui composent le programme, renforcée par la grande disponibilité du coordonnateur de la CAP, ont permis au FIDA de participer activement au dialogue politique et de nouer des collaborations étroites au sein du ministère. Le coordonnateur de la CAP est consulté régulièrement sur les questions de politique et est très impliqué dans la préparation du PSA. Il est maintenant prévu d'officialiser la présence du FIDA à Madagascar à travers la CAP et un accord de siège devrait être prochainement établi.

131. La CAP/FIDA comprend un coordonnateur, un chargé de suivi-évaluation, deux correspondants de projets, un responsable PAO, une assistante et trois chauffeurs. En outre, un conseiller financier est en cours de recrutement. Mis à part les responsabilités de suivi-évaluation qui échoient au responsable en la matière, le coordonnateur de la CAP est en charge de la plupart des activités, et délègue des responsabilités en fonction des besoins, et des capacités de ses collègues. Cette situation résulte non seulement de l'indéfinition des tâches mais aussi d'un certain manque d'adéquation entre l'ampleur des missions que l'on veut assigner à la CAP et le personnel dont elle dispose. Il en résulte une surcharge de travail pour le coordonnateur et, pour les autres membres de la CAP, une difficulté réelle à organiser leur travail sur la durée en raison de la nécessité permanente de répondre à des urgences.

Recommandations liées au renforcement de la CAP/FIDA

- **Définir de façon détaillée les fonctions de la CAP/FIDA, ainsi que les articulations avec les projets (voir détails au chapitre des recommandations, para. 224)**
- **Améliorer l'organisation du travail de la CAP/FIDA et compléter son organisation (voir détails aux para. 226-229)**

IV. RECOMMANDATIONS

A. Renforcement de l'efficacité et de la qualité des interventions

Accès aux services d'appui financiers

132. **Stratégie de finance rurale.** La mission recommande au FIDA de faire préparer une stratégie de finance rurale commune à l'ensemble du programme, en vue d'unifier les approches des projets (en 2010). En accord avec ce que prévoit le COSOP, la stratégie portera en particulier 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. En outre, cette stratégie :

- *définira les termes de l'expérimentation de produits novateurs*, ainsi que les modalités de diffusion des résultats au sein du programme et parmi les partenaires, et les modalités d'extension en cas de succès. Ces produits innovants 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 ;

- *proposera des mesures pour faciliter l'accès des groupes les plus pauvres au crédit ;*
- *intègrera des orientations sur l'articulation entre crédit et subventions (voir ci-dessous) ;*
- *examinera l'opportunité d'étendre aux autres projets le mécanisme de financement du renforcement des réseaux d'IMF adopté pour PROSPERER et AROPA qui canalise les fonds à travers le Fonds de Renforcement institutionnel et financier (FRIF) ;*
- *consolidera le partenariat avec la Coordination nationale de Microfinance ;*
- *précisera comment articuler les efforts d'harmonisation au sein du programme avec les réflexions du Groupe de travail sur le financement agricole et rural institué avec l'appui de PROSPERER au sein du MAEP (voir aussi IV B).*

133. **Etude sur le financement agricole.** Pour éviter de créer des distorsions entre le développement de l'accès au crédit, d'une part, et le financement de subventions de l'autre, et en accord avec ce qui a été discuté lors de l'atelier de présentation des conclusions préliminaires de la mission le 1^{er} décembre 2008, la mission recommande au FIDA de conduire une étude sur le financement des activités agricoles qui aurait pour objectifs :

- *de faire un bilan de l'expérience disponible en matière de financement de microprojets, identifiant les diverses modalités appliquées, les publics qui en bénéficient et les effets générés sur les exploitations, en s'appuyant notamment sur l'étude d'impact des microprojets conduite par le PHBM II en février 2008;*
- *de faire une analyse de l'offre et de la demande de crédit dans un échantillon de régions aux caractéristiques diversifiées, qui examine plus particulièrement l'adéquation de l'offre de crédit rural avec les besoins des ruraux pauvres, des petits agriculteurs et de leurs associations, en s'appuyant sur une analyse des investissements de ces acteurs. La méthodologie pour cette analyse pourra s'inspirer de l'étude de l'offre et de la demande de crédit conduite par le PNUD/FENU dans la région de Vatovavy Fitovinani, ainsi que de l'étude conduite par la Fondation Aga Khan sur les investissements des ruraux pauvres dans la région de Sofia. Cette analyse devra prendre en compte en particulier les besoins spécifiques de financement des CAM mis en place par le PPRR (voir aussi para. 142) ;*
- *d'identifier les modalités d'adaptation possible des produits financiers disponibles, tout en préservant la viabilité des institutions financières concernées ;*
- *de dégager les objets de financement qui justifieraient l'octroi de subventions, que ce soit dans le cadre du FDA/des FRDA ou à travers d'autres mécanismes de subvention, et qui soient compatibles avec le développement durable de l'accès au crédit et des réseaux de microfinance;*
- *d'examiner l'opportunité de faire passer les subventions du PPRR et d'AD2M au financement de microprojets par le FDA/les FRDA.*

134. Cette étude serait conduite par une équipe associant des consultants internationaux et nationaux, en étroite collaboration avec la CNMF et avec le Groupe de réflexion sur le financement

agricole et rural institué au MAEP. Elle associera, si possible d'autres bailleurs de fonds. Les termes de référence pourraient être définis dans le cadre de la consultation d'appui à la mise en œuvre de la composante Finances rurales et gestion des risques de PROSPERER, prévue en février 2009. Les résultats de l'étude pourraient être présentés à un atelier de validation, à organiser en collaboration avec le Groupe de réflexion.

Accès aux services d'appui non financiers

135. **Alignement avec les politiques de services aux producteurs.** La politique de services aux agriculteurs, en cours de développement, et le programme national d'appui au secteur privé favorisent les démarches d'appui-conseil, la reconnaissance de la qualité de maître d'ouvrage aux organisations de producteurs et l'élargissement de la gamme des prestataires de services. Les approches inaugurées dans les projets les plus récents sont en accord avec ces orientations politiques. La mission recommande que, dans la mesure de ce qui est compatible avec les accords de prêt, les projets plus anciens adaptent leurs approches de façon à se mettre en accord avec les nouvelles démarches.

136. Cet effort d'adaptation a déjà été initié avec les contributions du PPRR à la mise en place de CSA et à l'information des producteurs au sujet des services fournis par ces derniers, de même qu'avec les contacts pris par l'équipe d'AD2M avec l'ONG chargée de mettre en place les CSA dans le Menabé. Il devra être poursuivi en soutenant l'action des CSA, en familiarisant les organisations professionnelles à l'utilisation de leurs services et en les aidant à formuler leurs demandes de services. Ceci demandera aussi d'adapter les modes d'intervention des ONG chargées de la vulgarisation aux nouvelles approches, ce qui comprend l'élargissement de la gamme des prestataires de services susceptibles de fournir des services non financiers. Il s'agira aussi de remplacer les appuis ponctuels induits par l'approche à la demande par un soutien à des projets professionnels organisé sur la durée et sur la base de plans d'affaires, à l'image de ce qui est prévu dans le cadre de PROSPERER et d'AROPA.

137. La mission recommande aussi de ne pas prolonger l'expérience des Comités Révolution Verte de distribution d'intrants soutenus par AD2M, dans la mesure où ils induisent des pratiques non durables (par opposition au soutien à des réseaux de distribution commerciaux ou s'appuyant sur les OP) mais aussi où ils confient des responsabilités directement liées au développement de l'agriculture à des responsables communautaires dont ce n'est pas la vocation.

138. Par ailleurs, la mission recommande aux équipes de PROSPERER et d'AROPA, en collaboration avec le MAEP, le MECI et les organisations professionnelles, de clarifier les critères d'éligibilité pour accéder aux CSA (et au financement des FRDA) et aux GUMS, de façon à bien distinguer leurs sphères d'intervention et à éviter les duplications. Ces critères devront être diffusés très largement auprès des publics concernés. La mise en place prochaine de Centres Economiques Régionaux pour le Développement des Industries et du Commerce (CRDIC) par le gouvernement devra aussi être prise en compte. Simultanément, une réflexion devrait être conduite, en concertation avec le PPRR, sur les cas dans lesquels des producteurs individuels pourraient recevoir des appuis des CSA/FRDA, ou éventuellement du PPRR lui-même.

139. Enfin, la mission recommande à la CAP/FIDA d'introduire dans le SEGS des indicateurs qui permettront de mesurer les effets des CSA/GUMS et, plus généralement, de l'action des projets en ce qui concerne le renforcement de l'accès aux services d'appui non financiers, en accord avec les indicateurs qui seront choisis par le PSA.

Développement des micro, petites et moyennes entreprises rurales

140. **Appui aux petits producteurs agricoles individuels.** Outre la clarification des critères d'éligibilité pour accéder aux GUMS ou aux CSA, la mission recommande de conduire une réflexion, avec l'appui d'une consultation extérieure, sur l'élargissement de l'appui du PPRR aux petits

producteurs agricoles individuels. Cette réflexion devrait s'appuyer sur les leçons des quelques cas déjà expérimentés par le projet, ainsi que sur les leçons et les recommandations de l'étude sur le financement des activités agricoles recommandée ci-dessus (para. 151). Elle devrait préciser les conditions d'éligibilité (par exemple, une expérience minimale de cinq ans dans une filière appuyée par le projet, l'existence de certains moyens de production minimaux/maximaux, l'élaboration d'un projet professionnel viable, l'engagement de commercialisation à travers le CAM...) et les modalités de l'appui. Les conclusions et recommandations de cette étude devraient être soumises au Comité de pilotage du PPRR et au FIDA, auxquels il reviendrait de décider sur les éventuelles modifications à apporter à l'approche du PPRR.

Accès aux marchés

141. **Approche HIMO.** A l'instar de ce qu'a fait le PPRR pour la réhabilitation de pistes, la mission recommande aux projets AD2M, PROSPERER et AROPA de confier la mise en œuvre des travaux d'infrastructures, en particulier d'infrastructures routières, à de petites PME locales qui appliqueront les méthodes HIMO et dont ils financeront la formation préalable auprès du Centre de formation HIMO d'Antsirabe. Les méthodes divulguées par le Centre développent les capacités techniques et de gestion des entreprises à construire, réhabiliter et entretenir des infrastructures de qualité équivalente à celles qui seraient fournies avec des travaux entièrement mécanisés. La mécanisation reste utilisée pour certains travaux pour lesquelles elle est indispensable au respect des standards de qualité (par exemple le compactage routier). La durée requise pour la mise en œuvre de travaux HIMO est plus longue que pour les travaux entièrement mécanisés, mais les bénéfices en matière d'emplois et d'amélioration des revenus (y compris pour les PME locales), justifient qu'elles soient adoptées dans les projets du FIDA.

142. En outre, pour familiariser les coordonnateurs de projets et les personnels de projets responsables des composantes infrastructures, la mission recommande à la CAP/FIDA d'organiser conjointement avec le Centre de formation HIMO et le projet BIT « Cellule d'appui aux projets HIMO » une journée d'information à Antsirabé.

143. **Renforcement des CAM.** Les CAM constituent un instrument utile à l'amélioration des revenus des petits producteurs et à la régulation des filières. Pour assurer leur durabilité, il importe cependant qu'ils puissent asseoir leur viabilité sur un chiffre d'affaires plus important et générer un impact plus significatif. A cet effet, la mission recommande de rechercher les moyens d'augmenter les moyens de collecte des CAM, à travers éventuellement une augmentation de la dotation du projet mais aussi en la complétant par d'autres moyens de financement appropriés. Cette problématique devrait faire l'objet d'une étude sur le financement des CAM, qui tiendra compte des particularités des filières concernées, en concertation avec les acteurs de ces filières. Elle pourrait déboucher par exemple sur une prise en charge d'une partie des frais de collecte par les acheteurs/exportateurs. Cette étude devra être conduite en coordination avec l'étude sur le financement des activités agricoles (voir ci-dessus para. 151).

144. La mission recommande également d'envisager une augmentation significative du nombre des CAM, afin de créer un impact et un effet de masse suffisant qui contribue à la mise en place d'une alternative durable de commercialisation pour les petits producteurs. Cette augmentation pourrait être envisagée dans le cadre de la nouvelle programmation (voir ci-dessous para.233). En tout état de cause, elle devrait reposer sur un suivi rapproché des résultats des CAM existants et sur une analyse prospective de leurs conditions de viabilité et de durabilité.

145. **Liens production-marchés.** La mission recommande à AD2M et au PPRR de substituer à l'«approche par la demande des paysans » telle qu'elle est appliquée actuellement (revenant à soutenir des productions tous azimuts), une approche fondée sur le soutien au développement de filières porteuses, sélectionnées sur la base d'avantages comparatifs régionaux. Le PPRR le fait déjà dans le cadre du développement des CAM. Une telle approche est en outre harmonisée avec les stratégies d'intervention de PROSPERER et d'AROPA. A l'image de ce qui est prévu dans le cadre de ces

projets, le choix des filières sera fait en collaboration avec les régions, dont les plans de développement identifient des filières prioritaires, mais en veillant à ce que les filières choisies soient accessibles aux différentes catégories de bénéficiaires ciblés, y compris les groupes plus défavorisés tels que les paysans sans terre ou les femmes (voir aussi VII C). Les producteurs conserveront le choix des spéculations dans lesquelles ils souhaitent se lancer, mais les projets mettront à leur disposition les informations sur les filières qu'ils soutiennent, les marchés, les prix, les innovations techniques etc., pour les aider dans leurs décisions.

146. **Soutien aux filières.** Dans chaque projet, la mission recommande, sur la base d'une analyse des filières et de leurs acteurs, d'identifier les goulots d'étranglement, les mesures de régulation des filières envisageables et les domaines d'appui prioritaires intéressant soit les organisations de producteurs, soit demandant des actions concertées par les acteurs de l'interprofession, soit encore requérant une intervention des pouvoirs publics. L'expérience du PPRR sur la filière girofle gagnerait à être diffusée aux autres projets comme une illustration de cette démarche.

147. Pour faciliter ce soutien au développement des filières et à l'intégration des petits producteurs, la mission recommande à la CAP d'organiser une formation groupée pour les équipes de tous les projets sur l'intégration des petits producteurs dans les filières et la facilitation de leur accès au marché, qui aborderait les questions liées à l'analyse des filières ; la sélection de filières prioritaires ; l'inclusion des groupes plus vulnérables dans des filières adaptées à leurs caractéristiques ; le rôle des organisations de producteurs et des organisations interprofessionnelles dans le développement et la régulation des filières ; le rôle des projets et les appuis qu'ils sont susceptibles de fournir, etc.

Professionnalisation des petits producteurs et de leurs organisations

148. **Planification villageoise.** En accord avec la politique de décentralisation, la mission recommande au PPRR et à AD2M de mettre fin à l'élaboration de plans de développement villageois au profit d'une planification communale. Il est essentiel toutefois de s'assurer que la planification communale s'appuie sur la prise en compte des intérêts de tous les acteurs de la commune, y compris les plus marginalisés, et conserve son caractère participatif. Toutefois, celui-ci ne passe pas par l'établissement de plans de développement pour chaque village, un exercice très long aboutissant à des listes de « besoins » dont la majorité ne pourra vraisemblablement pas être financée.

149. **Distinction investissements publics-investissements privés.** La mission recommande d'harmoniser les approches pour l'ensemble du programme en opérant une distinction entre investissements publics et privés dans les projets les plus anciens. En effet, *les investissements publics communaux* répondent à des préoccupations d'intérêt général et doivent être accessibles à l'ensemble d'une collectivité villageoise (par exemple un puits pour l'approvisionnement en eau potable), intervillageoise (par exemple une piste d'accès) ou communale, voire intercommunale (par exemple un marché à bétail). Ces investissements relèvent de la compétence communale. *Les investissements d'intérêt privé ou associatif* répondent à des intérêts particuliers et relèvent de groupements d'intérêt privé comme les organisations de producteurs ou leurs unions (cas généralement des microprojets). Ces investissements devront donc être sortis de la planification communale. Cela n'exclut pas de les organiser suivant d'autres types de planification (conditions d'éligibilité, liens avec les filières prioritaires, plan d'affaires, validation par des instances professionnelles, etc.).

150. **Soutien aux OP.** En accord avec le COSOP, la mission recommande aux projets d'élargir la gamme de leurs appuis aux associations de petits producteurs et à leurs organisations faitières, y compris dans le secteur non agricole, de façon qu'elles puissent fournir à leurs membres des services dans les domaines où elles ont un avantage comparatif et à devenir plus représentatives et mieux aptes à rendre des comptes à leurs membres.

151. **Soutien aux filières.** Par ailleurs, en accord avec le COSOP et les orientations politiques nationales, les projets devraient promouvoir les organisations de producteurs par filières et améliorer

leurs compétences façon qu'elles puissent élaborer des stratégies communes pour accroître la productivité et augmenter leurs marges.

152. **Renforcer les relations FIDA-OP.** La mission recommande au FIDA et à AROPA de renforcer les relations entre le FIDA et les OPF/la TT, en particulier :

- *en mettant en place une plateforme de concertation régulière entre les OP nationales/la TT et le FIDA* qui permette d'échanger les informations sur les réalisations des programmes et d'identifier les domaines dans lesquels la collaboration devrait être développée. Cette plateforme comprendra les cinq grandes OPF et la TT, ainsi que la DRV-F3CM et la FVTM ;
- *en mettant à la disposition des OP nationales/la TT des ressources financières* pour faciliter leur participation aux réunions de concertation et la préparation de ces dernières ;
- *en incluant les OP nationales/la TT* parmi les utilisateurs du SEGS ;
- *en adaptant la stratégie de communication du programme* aux besoins et aux capacités des OP, notamment du point de vue des supports utilisés et de la langue.

153. En outre, la mission recommande à PROSPERER, en lien avec la CAP/FIDA, d'examiner comment associer à la mise en œuvre du projet les organisations professionnelles des filières non agricoles selon des modalités analogues à celles qui sont développées pour le secteur agricole.

154. Enfin, la mission recommande à AROPA de développer le dialogue avec les OPF/la TT autour du projet, en établissant des rencontres mensuelles, en développant les canaux de communication et de consultation horizontalement et verticalement et en fournissant à ses interlocuteurs des documents si possible simplifiés et traduits en malgache.

Clarifier et compléter les stratégies des projets

155. La mission recommande au FIDA de prendre les mesures nécessaires pour clarifier et compléter les stratégies d'intervention :

- *du PPRR*, notamment en ce qui concerne les synergies à développer entre les différentes composantes, le rôle des microprojets et leur articulation avec le crédit (en lien avec l'étude sur le financement des activités agricoles, para. 150), le ciblage sur les producteurs plus démunis et la prise en compte des producteurs moyens, les conditions de viabilité des partenariats avec des opérateurs commerciaux, les conditions de viabilité des CAM, la priorisation des filières, la relance des cultures pérennes et les moyens d'investissement nécessaires, ...
- *d'AD2M*, en particulier en ce qui concerne les filières prioritaires et la commercialisation, les types de périmètres à réhabiliter, le rôle des microprojets et leur articulation avec le crédit (en lien avec l'étude sur le financement des activités agricoles, para. 150), l'harmonisation de l'approche de vulgarisation avec la nouvelle politique de services aux agriculteurs, et l'articulation de la composante gouvernance locale avec les autres composantes.

Préparer la durabilité

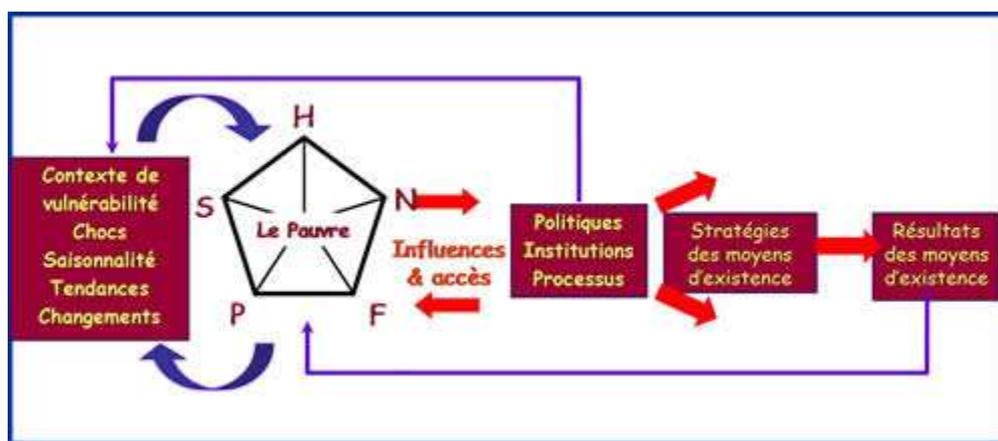
156. La mission recommande au FIDA de lancer une étude sur les perspectives de durabilité des réalisations du PHBM II à la lumière de la « stratégie de pérennisation des acquis, de transfert des avoirs et des savoirs » formulée en 2005, de façon à en tirer les leçons utiles pour les projets en cours, en particulier pour le PPRR qui prendra fin en 2011. Cette étude pourrait être conduite avec l'appui d'AROPA qui travaille en partie sur la zone du PHBM II.

B. Stratégies d'inclusion

157. Conformément à ce qui est prévu dans le COSOP, la mission recommande à chacun des projets de définir une stratégie pour faciliter l'intégration des ménages les plus pauvres dans les dynamiques de développement qu'ils soutiennent.

158. **Développer la connaissance.** Les stratégies d'inclusion des groupes les plus pauvres doivent être fondées sur une meilleure connaissance des caractéristiques de ces groupes. A cet effet, la mission recommande aux projets de conduire des analyses AMED (Approche des moyens d'existence durable), une approche utilisée dans divers programmes du FIDA dans le monde¹⁴. Cette approche place les personnes, et en particulier les ruraux pauvres, au centre des analyses. Elle identifie les principaux facteurs influençant les moyens d'existence des pauvres : les ressources dont ils disposent ou auxquelles ils ont accès, mais aussi le contexte de vulnérabilité auxquels ils font face et l'environnement social, institutionnel et politique qui affecte leurs conditions de vie. Elle retrace aussi les liens qui unissent ces facteurs et comment les pauvres en tiennent compte pour définir leurs stratégies d'existence. Le schéma 9 ci-après synthétise la séquence de l'analyse.

Schéma 9 – Approche des moyens d'existence durable



Source: http://www.ifad.org/sla/index_f.htm.

159. Cette approche a été en partie utilisée à Madagascar pour la préparation du COSOP. Il existe donc une certaine capacité locale en la matière, qu'il serait bon de renforcer par un appui méthodologique pour l'organisation des enquêtes et surtout pour l'analyse des résultats et leur exploitation dans la définition des stratégies. Une expertise commune pour l'ensemble des projets devrait être fournie à cet effet.

160. En tout état de cause, les analyses AMED devraient permettre à chaque projet de distinguer au sein de sa « clientèle » les différents groupes socio-économiques qui la composent, leurs principales caractéristiques, leurs forces, les contraintes auxquelles ils font face, la vision qu'ils ont de leur futur et les domaines prioritaires, et différenciés selon les groupes, dans lesquels pourraient intervenir les projets pour les aider à améliorer leurs moyens d'existence.

161. **Cibler pour inclure.** Les stratégies d'inclusion seront formulées à partir de cette base de connaissances, en associant les principaux acteurs des projets et en particulier les pauvres impliqués dans les analyses AMED, mais aussi les autorités locales (en particulier régionales) et les organisations de producteurs. Elles cibleront les différents groupes de pauvres identifiés, mais avec

¹⁴ Voir http://www.ifad.org/sla/index_f.htm.

l'objectif de faciliter leur inclusion dans les dynamiques de développement et de faciliter leur accès aux bénéficiaires des projets ainsi qu'aux structures et aux mécanismes qu'ils mettent en place. L'atteinte de ces objectifs pourra inclure des activités spécialement ciblées sur des groupes pauvres, et d'autres visant à favoriser leur accès à des activités ouvertes à tous. Ainsi, la réhabilitation et la mise en culture d'un périmètre irrigué peut être une activité ouverte à tous mais des mesures spécifiques sont nécessaires pour assurer une répartition équitable des parcelles et associer aussi des femmes ou des paysans sans terre. De même, les CAM soutenus par le PPRR sont ouverts à tous les producteurs mais des mesures spécifiques sont nécessaires pour s'assurer que les plus petits producteurs y ont également accès.

162. **Mécanismes d'inclusion.** Les analyses AMED permettront de préciser, selon les groupes et selon les projets, les types de mesures à prendre pour favoriser l'inclusion des plus pauvres. Ces mesures pourraient notamment comprendre :

- *la sélection de filières prioritaires adaptées*, ayant un potentiel de croissance et susceptibles d'insérer les plus pauvres dans la production et la commercialisation (telles que par exemple le maraîchage, le petit élevage, les productions liées aux ressources forestières ou l'artisanat). Le choix des filières d'intervention tiendra compte aussi des cultures qui sont déjà connues et faciles à pratiquer par les petits producteurs. Il privilégiera les marchés de proximité (locaux ou nationaux), qui sont moins difficiles à pénétrer pour les petits exploitants que les marchés d'exportation, ainsi que les cultures vivrières ayant un impact sur la sécurité alimentaire ;
- *une aide aux PME susceptibles de fournir de l'emploi aux plus pauvres*;
- *le développement d'une offre de services financiers et non financiers prenant en compte les besoins des plus pauvres*, en particulier les contraintes d'accès à la terre auxquelles peuvent répondre des aménagements hydroagricoles et la maîtrise de l'eau, mais aussi les contraintes d'accès au crédit (voir aussi VII B), aux nouvelles technologies etc ;
- *une aide aux groupes défavorisés pour qu'ils puissent participer à la prise des décisions économiques et sociales*, par exemple dans les structures de concertation régionales et communales, la gestion des infrastructures collectives, les organisations paysannes, les CAM etc.
- *le renforcement des organisations de producteurs* 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;
- *l'accès à l'information et à l'innovation*, de façon à tenir compte des contraintes particulières liées à l'analphabétisme, en proposant des supports et des modalités adaptées de diffusion de l'information et de l'innovation (radio rurale et groupes d'écoute, visites d'échange, rencontres au champ...).

163. **Intégration des femmes.** La question de l'intégration des femmes et de l'amélioration de l'équité hommes-femmes constitue une problématique particulière qui justifie une stratégie spécifique d'intégration des femmes. La mission recommande au FIDA d'inclure dans le « Programme pilote de soutien aux femmes leaders dans les OP » l'élaboration d'une stratégie d'intégration des femmes et de leurs organisations dans les activités des projets, de façon qu'elles puissent accéder aux bénéficiaires des projets, améliorer leurs compétences et leurs revenus, et participer aux processus de décision au sein des associations mixtes et dans les instances de concertation. Cette stratégie s'appuierait notamment sur les connaissances développées dans le cadre des enquêtes AMED. Elle devrait proposer des outils communs à l'ensemble du programme, en particulier : (i) un volet de renforcement des capacités des équipes de projet en matière de genre ; (ii) un volet assistance technique/méthodologique qui pourrait être fourni par un(e) consultant(e) spécialisé(e) attaché(e) à la CAP/FIDA (voir ci-après VII D) ou par des missions spécialisées ; et (iii) un volet suivi-évaluation (voir aussi ci-après). La stratégie

commune pourrait être élaborée et suivie par l'équipe du programme pilote, en concertation avec les projets et en s'appuyant sur une analyse de l'expérience de chaque projet en matière de genre et d'intégration des femmes. Elle serait ensuite traduite dans chaque projet par un volet particulier au sein de la stratégie d'inclusion du projet.

164. La mission recommande en outre au FIDA d'inclure le MECI, qui est associé à la mise en œuvre de PROSPERER, parmi les acteurs du montage institutionnel du programme pilote.

165. **Suivi-évaluation.** Les stratégies d'inclusion devront également comprendre un volet de suivi-évaluation permettant de suivre leur mise en œuvre et de prendre des mesures correctives. Il s'agira donc de définir des indicateurs permettant de suivre les résultats de la mise en œuvre des mécanismes d'inclusion mais aussi la mesure dans laquelle les pauvres ont ou non accès aux principales activités soutenues par les projets. Le suivi-évaluation devra aussi permettre de dégager les bonnes pratiques et de les diffuser dans le cadre du SEGS.

166. AMED est une approche holistique qui prend en compte l'ensemble des facteurs affectant les moyens d'existence des pauvres, dont bon nombre échappent à l'action directe des projets (par exemple les chocs climatiques ou le cadre politique). Il est donc indispensable d'associer au suivi-évaluation, et en particulier à l'analyse des résultats et à l'identification des mesures de correction, les représentants des différents acteurs concernés : groupes pauvres, collectivités, DRDR et Directions régionales de développement économique (MECI), organisations professionnelles...

167. **Appui méthodologique.** La méthodologie applicable à la préparation des stratégies d'inclusion devrait être commune à l'ensemble des projets. Aussi la mission recommande-t-elle à la CAP/FIDA de mobiliser l'expertise nécessaire pour fournir un appui méthodologique commun à tous les projets. En revanche, le contenu de chaque stratégie devrait refléter les spécificités des régions d'intervention et des objectifs de chacun des projets.

C. Exécution financière et gestion des projets

168. **Kit de démarrage.** La mission recommande à la CAP/FIDA de constituer un kit de démarrage à l'intention des nouvelles équipes de projet qui se mettront en place, de façon à les aider à se familiariser rapidement avec les procédures du FIDA, le contenu et l'organisation du programme, le SEGS etc. Ce kit de démarrage comprendrait en particulier une série d'outils de base, pouvant ensuite être adapté à chaque projet, tels que manuel de procédures, manuel de suivi-évaluation, plan de PTBA, plan de rapport d'activités, plan de formation, modèle d'analyse de filière etc. Il devrait être accompagné d'exemples pratiques tirés de l'expérience des projets et devrait être complété par des sessions de formation conduites tant par le personnel de la CAP que par des intervenants des équipes de projets.

169. **Equipes de projets.** En vue de renforcer et actualiser les compétences des équipes de projet, la mission recommande à chaque projet de préparer annuellement un plan de formation de son personnel, en collaboration avec la CAP/FIDA, à annexer au PTBA. Le choix des formations sera fait en fonction des priorités des PTBA des projets. La CAP/FIDA sera ensuite chargée d'organiser un programme commun de formations dans les domaines d'intérêt partagés (voir aussi IV E).

170. **Prestataires.** Dans le même ordre d'idées, la mission recommande aussi aux projets de prévoir annuellement des programmes de renforcement des capacités des prestataires de services, qui pourraient être inclus ou mentionnés dans les contrats avec ces prestataires. Cette activité est déjà prévue dans le cadre de PROSPERER et d'AROPA, et devrait être étendue aux autres projets.

171. **Equipes régionales.** La mission recommande aux projets d'appuyer les personnels nouvellement en charge tant de la passation des marchés que de la programmation des investissements

publics de façon qu'ils soient à même d'exercer leurs fonctions efficacement. A cet effet, ils devraient organiser les formations appropriées, comme certains d'entre eux on déjà commencé à la faire.

D. Alignement sur les politiques nationales, harmonisation et dialogue sur les politiques

Alignement sur les politiques nationales

172. **Alignement avec le PSA.** Le PSA constituera, lorsqu'il sera finalisé, le document de référence pour toutes les interventions dans le secteur agricole : il définira les objectifs et les priorités pour le secteur agricole jusqu'en 2012, mais aussi les sous-programmes qui permettront de les mettre en œuvre, le cadre de dépenses à moyen terme pour les trois prochaines années, les indicateurs de suivi de la mise en œuvre, les cadres de concertation avec les autres acteurs du secteur et en particulier avec les bailleurs de fonds. Il s'agira donc d'aligner le COSOP et les projets avec ce nouveau cadre de référence, tout en maintenant les orientations propres au mandat du FIDA et à ses avantages comparatifs, en particulier l'appui à l'inclusion des producteurs les plus vulnérables dans les dynamiques économiques ; la réduction de la vulnérabilité des petits producteurs par l'amélioration de leur accès aux ressources et aux services ; la diversification des activités agricoles et la promotion de l'entrepreneuriat rural et la professionnalisation des petits producteurs et l'appui au développement du dialogue sur les politiques avec leurs organisations.

173. Il ne s'agira pas de reprendre de fond en comble les divers instruments qui composent le programme, mais plutôt de les harmoniser avec le PSA et son système de suivi-évaluation, de façon que les projets puissent contribuer à la mise en œuvre de la politique sectorielle et renseigner le MAEP sur leurs résultats. Ainsi:

- le cadre de gestion des résultats du COSOP devra être aménagé de façon à l'harmoniser avec les objectifs et les sous-programmes du PSA ;
- le SEGS devra aligner sa batterie d'indicateurs sur les indicateurs du PSA ;
- les cadres logiques des projets devront être adaptés, dans la mesure de ce qui est compatible avec les accords de prêt, de façon à les aligner sur les principales orientations pour le secteur et à les relier au suivi-évaluation du PSA;
- les orientations en matière de dialogue sur les politiques devront aussi tenir compte des priorités du PSA.

174. La mission recommande aux projets, à l'occasion de la préparation des PTBA, d'organiser des rencontres régionales qui réuniront les acteurs des projets et la DRDR avec un double objectif : d'une part s'accorder sur l'adaptation des cadres logiques et des systèmes de suivi-évaluation compte tenu des orientations du PSA ; et, d'autre part, définir les modalités de mise en œuvre des recommandations de la revue.

175. Sur la base de ces travaux, en concertation avec les projets et avec éventuellement l'appui d'une consultation, la CAP préparera un cadre logique du COSOP révisé, avec des objectifs adaptés et des indicateurs quantifiés, ainsi qu'un plan d'action pour la mise en œuvre des recommandations de la revue du programme.

176. **Alignement avec les orientations du MAP/PSA en matière de développement des filières.** Le MAP, la Révolution verte et le futur PSA soutiennent le développement de filières selon des spécialisations régionales, ainsi que la structuration des acteurs par filières. La mission recommande au PPRR et à AD2M de substituer à l'« approche par la demande des paysans » une approche fondée sur le soutien au développement de filières porteuses, comme indiqué ci-dessus (para. 163).

177. **Alignement avec les politiques de services aux producteurs.** La politique de services aux agriculteurs, en cours de développement, et le programme national d'appui au secteur privé favorisent les démarches d'appui-conseil, la reconnaissance de la qualité de maître d'ouvrage aux organisations de producteurs et l'élargissement de la gamme des prestataires de services. Les approches inaugurées dans les projets les plus récents sont en accord avec ces orientations politiques. La mission recommande que, dans la mesure de ce qui est compatible avec les accords de prêt, les projets plus anciens adaptent leurs approches de façon à se mettre en accord avec les nouvelles démarches, comme indiqué ci-dessus (para. 153-155).

178. **Alignement avec la politique de décentralisation.** En accord avec la politique de décentralisation, la mission recommande au PPRR et à AD2M de mettre fin à l'élaboration de plans de développement villageois au profit d'une planification communale, comme indiqué ci-dessus (para.166).

179. **Alignement avec les objectifs du MAP en matière d'emploi.** La mission recommande aux projets AD2M, PROSPERER et AROPA de confier la mise en œuvre des travaux d'infrastructures à de petites PME locales préalablement formées aux méthodes HIMO, en accord avec l'engagement 6 « Economie à forte croissance » du MAP, les objectifs de la Politique nationale de l'emploi et du Programme national de soutien à l'emploi qui soutiennent la promotion des travaux à haute intensité de main-d'œuvre.

180. **Gestion des projets.** En accord avec la Déclaration de Paris et les orientations du FIDA, AROPA est mis en œuvre par la Direction de la Vulgarisation Agricole et de l'Appui aux Organisations de Producteurs (DVAAOP) du MAEP. La mission recommande à AROPA, avec l'appui de la CAP/FIDA, de faire procéder à un diagnostic institutionnel de la DVAAOP et, sur cette base, de compléter s'il y a lieu les ressources humaines nécessaires à la mise en œuvre d'AROPA.

Harmonisation des actions des bailleurs de fonds

181. **Soutenir la concertation MAEP-bailleurs de fonds.** La mission recommande au FIDA et à la CAP/FIDA de soutenir la mise en place d'une plateforme de concertation régulière entre le MAEP et les bailleurs de fonds ainsi que l'élaboration d'un mémorandum d'accord qui règle les termes de cette concertation et les engagements à prendre de part et d'autre. Elle recommande aussi de soutenir et, au besoin, de revitaliser, les groupes de travail MAEP-partenaires techniques et financiers qui existent déjà (CSA/FDA, secteur privé et micro-finance), de façon à renforcer la coordination et l'harmonisation des approches, y compris sur un plan opérationnel. Enfin, elle encourage la CAP/FIDA à maintenir le lien privilégié qu'elle entretient avec le MAEP en poursuivant sa participation active aux réflexions sur les politiques au sein du MAEP.

182. **Collaboration avec le PAM.** La mission recommande à la CAP/FIDA, en collaboration avec les projets, d'examiner avec le PAM les possibilités d'ouvrir aux petits producteurs des zones couvertes par les projets les marchés d'approvisionnement en produits vivriers du PAM.

Dialogue sur les politiques

183. **Développer la gestion des connaissances pour nourrir les politiques.** Avec leur ancrage régional, leurs activités opérationnelles et leur recherche d'approches novatrices, les projets du FIDA sont bien placés pour alimenter le développement des politiques nationales et régionales de développement rural. Pour jouer ce rôle efficacement, les projets doivent pouvoir extraire les leçons de leur expérience et les bonnes pratiques à développer, et les étayer par la démonstration de leurs résultats. Les projets disposent déjà de bonnes relations de collaboration avec les autorités régionales.

184. La mission recommande aux projets d'identifier, en concertation avec les autorités et les organisations professionnelles régionales et sur une base annuelle, un ou deux domaines d'action sur lesquels faire porter les efforts de gestion des connaissances, en accord avec les accords de prêt, le COSOP, les priorités du PSA/du programme national d'appui au secteur privé et les priorités régionales. Les domaines indiqués dans le COSOP, soit le développement équitable, la formulation d'un cadre politique et juridique propice au développement des petites entreprises et des micro entreprises rurales (pour PROSPERER), et le développement des organisations paysannes recevront la priorité devront recevoir une considération particulière. Dans les domaines sélectionnés, il s'agira ensuite de définir conjointement les modalités de montage et de suivi des expériences novatrices, d'analyser les résultats et de diffuser les connaissances acquises par les moyens les plus appropriés au niveau régional et national. La stratégie de communication proposée dans le cadre du SEGS (voir ci-dessous VII D) facilitera l'identification de ces moyens. Cette démarche s'apparente à celle qui a été mise en œuvre par le PPRR pour soutenir l'organisation de la filière girofle dans la région d'Analajirofo (voir ci-dessus para. 130). La mission recommande au PPRR, avec l'appui du responsable suivi-évaluation de la CAP/FIDA, de diffuser cette expérience auprès des autres projets FIDA et du MAEP.

185. **Faciliter la concertation sur les politiques au niveau régional.** Les projets disposent déjà de bonnes relations de collaboration avec les DRDR, les directions régionales du MECI et les responsables des régions. La mission recommande de poursuivre cette collaboration, en particulier en appuyant l'institutionnalisation de la concertation au niveau régional, qu'il s'agisse de consolider des institutions qui existent (par exemple les GTDR là où ils fonctionnent, tables rondes organisées par la région d'Antsinanana), de les revitaliser (GTDR ou CRD) ou de les mettre en place. Le rôle de telles plateformes de concertation est plus large que les Comités régionaux d'Orientation des projets, puisqu'elles mettent en présence non seulement les acteurs des projets mais les principaux acteurs du développement rural régional. Elles peuvent non seulement favoriser la coordination régionale, mais aussi faciliter l'analyse et la résolution de problèmes communs, ainsi que l'échange d'informations et la diffusion des connaissances. Les projets du FIDA sont en général des acteurs importants au niveau régional et leur soutien en la matière peut être décisif.

186. **Promouvoir la concertation sur les politiques entre le MAEP et les OP/la TT.** Le soutien du FIDA aux OP nationales et à la TT a déjà contribué à nouer le dialogue entre elles et le MAEP. La mission recommande au FIDA et à la CAP/FIDA, en association avec AROPA, de poursuivre leur soutien:

- *en incitant le MAEP à renforcer sa relation avec les OP nationales/la TT*, en particulier pour qu'il les associe à tous les grands exercices de développement des politiques et programmes (à commencer par le PSA) ; qu'il les inclue parmi les utilisateurs des informations qui seront générées par le futur système de suivi du secteur et prenne en compte leurs besoins en la matière ; et qu'il mette en place une plateforme de concertation régulière avec ces organisations, dont le fonctionnement et les réunions préparatoires côté OP pourraient, dans un premier temps, être assuré par AROPA pour faciliter les déplacements et la participation des OPF ;
- *en poursuivant son soutien au renforcement des capacités des OP nationales/la TT* de façon qu'elles puissent participer activement au dialogue avec le MAEP et représenter efficacement les intérêts de la profession. Les domaines sur lesquels devraient porter le renforcement des capacités devraient être identifiés conjointement par les OPF et la TT d'une part, et la CAP/FIDA et AROPA d'autre part. Un domaine prioritaire mis en avant par les OPF et la TT lors des entretiens avec la mission est le soutien à la restructuration de la TT, et en particulier l'appui à l'élaboration des textes d'application de la future loi d'organisation de la TT. Celui-ci devra préciser non seulement l'organisation, les compétences et les ressources de la TT, mais aussi la définition et le statut de l'agriculteur, le rôle des organisations professionnelles, leur articulation avec la TT etc. L'élaboration du décret devrait se fonder sur une vaste consultation des organisations professionnelles dans les régions, qui devrait être appuyée par

AROPA. Les conclusions de l'étude Rural Struc pour Madagascar¹⁵, qui a été cofinancée par le FIDA, pourraient être diffusées et exploitées à cette occasion ;

- *en promouvant l'association des organisations nationales d'agricultrices* au dialogue politique avec le MAEP soit la DRV-F3CM et la FVTM. Leur participation est d'autant plus urgente que l'élaboration tant du PSA, que des programmes sous-sectoriels ou encore des textes d'application de la loi sur la TT est soit en cours, soit est prévue à brève échéance. Or il est essentiel que les aspirations et les contraintes particulières auxquelles font face les agricultrices soient prises en compte dans ces documents.

E. Dispositif de gestion du programme et instruments communs aux projets

187. L'une des principales nouveautés du programme en cours, en accord avec les instructions du FIDA¹⁶ et avec la déclaration de Paris, est qu'il est basé sur un cadre de gestion des résultats, qui définit les résultats attendus à l'échelle de l'ensemble du programme, les indicateurs correspondants et le processus de suivi de sa mise en œuvre. Le COSOP, qui est l'expression de cette approche, vise donc aussi à unifier les interventions des projets autour d'objectifs et d'orientations stratégiques communes.

188. Un dispositif de gestion est nécessaire pour piloter la mise en œuvre du programme, c'est-à-dire pour : (i) mesurer les résultats atteints ; (ii) imprimer les corrections nécessaires à l'amélioration de la performance ; et (iii) mettre à la disposition des projets les outils communs de nature à faciliter la réalisation des résultats.

189. Le dispositif de gestion du programme est composé des éléments suivants, qui sont décrits ci-après :

- le Comité de suivi du programme FIDA ;
- le Système de Suivi-Evaluation et de Gestion des Savoirs ;
- la Cellule d'Appui aux Projets du FIDA ;
- et d'autres instruments d'intérêt commun sur des questions spécifiques liées à la mise en œuvre du programme.

Comité de suivi du programme FIDA

190. Le Comité de suivi du programme a pour mission de suivre la mise en œuvre du programme, de prendre connaissance des résultats atteints et de fournir des orientations en vue d'en améliorer la performance. Il sera associé à toutes les grandes étapes de la mise en œuvre du programme, c'est-à-dire les revues annuelles, la revue à mi-parcours et l'évaluation finale. Il constituera aussi un espace d'information sur le programme et ses réalisations au profit de certains acteurs clés du développement rural qui n'ont pas toujours une vision d'ensemble du programme FIDA.

191. Le Comité de suivi du programme est composé des représentants des principaux acteurs du programme FIDA, c'est-à-dire :

- *les ministères sectoriels et agences gouvernementales*, soit le MAEP, le MECI, le MINSANPS (Direction de la Promotion du Genre), la CNMF, le PNF ;
- *les organisations professionnelles*, soit les organisations nationales de producteurs agricoles (y compris les deux organisations d'agricultrices), la TT, la Chambre de Commerce et d'Industrie et les organisations nationales de producteurs impliquées dans PROSPERER ;

¹⁵ Losch 2008, annexe 2 (en français).

¹⁶ Voir <http://www.ifad.org/operations/policy/cosop/guidelines/index.htm>.

- *les bailleurs de fonds du secteur rural intéressés par le programme FIDA*, soit l'Union européenne, le Système des Nations Unies, la FAO, le PAM, MCA ;
- *les coordonnateurs des projets FIDA* ;
- *le coordonnateur de la CAP/FIDA*.

192. Si nécessaire, des personnes ressources additionnelles pourront être invitées à participer à des sessions spécifiques. Des groupes de travail restreints pourraient aussi être mis en place pour examiner des questions d'intérêt commun à l'ensemble du programme, telles que l'inclusion des groupes les plus pauvres ou le rôle des OP dans la mise en œuvre du programme.

193. Le Comité de suivi à Madagascar s'est réuni à l'occasion de la préparation du COSOP en 2006, et à nouveau le 3 décembre 2008 à l'occasion de la présentation des constats et recommandations préliminaires de la mission de revue du programme.

194. En accord avec les nouvelles directives du FIDA sur la préparation et le suivi des COSOP, ce dispositif sera complété par un comité de suivi du programme à Rome, qui comprendra le chargé du programme pour Madagascar, le conseiller juridique, le contrôleur financier et éventuellement d'autres membres de divisions spécialisées.

Système de Suivi-Evaluation et de Gestion des Savoirs (SEGS)

195. Le SEGS doit constituer à terme un instrument novateur permettant à la fois de piloter le programme et de contribuer à l'amélioration de sa performance, de diffuser les expériences et les connaissances acquises dans le cadre des projets, de renforcer les capacités des acteurs des projets en facilitant leur accès aux connaissances générées par ces derniers et d'harmoniser les approches des projets en faisant circuler l'information.

196. Alors que le système est encore en cours de construction, un certain nombre d'améliorations sont nécessaires afin qu'il puisse jouer les rôles qui lui ont été dévolus. Ces améliorations devront être apportées par la CAP/FIDA, en collaboration avec les équipes de projet et avec un appui méthodologique extérieur qui devra être progressivement pris en charge par les projets avec la fin du don. Ce travail devrait être conduit en étroite collaboration avec le MAEP, qui met en place son propre système de suivi-évaluation avec l'appui de l'Union européenne et est intéressé par une articulation avec le SEGS du FIDA.

197. **Elargir la gamme des utilisateurs.** Il existe un grand intérêt de la part d'acteurs qui ne sont pas associés au SEGS à recevoir des informations sur le programme FIDA, ainsi que sur les résultats et les bonnes pratiques des projets. C'est le cas en particulier des organisations professionnelles, mais aussi des collectivités régionales. Sans charger outre mesure le système alors qu'il démarre tout juste, la mission recommande dès à présent d'associer à tout le moins les organisations professionnelles nationales et la TT au partage des connaissances qui s'appuiera sur le SEGS (voir ci-après).

198. **Harmoniser les cadres logiques du programme et des projets avec le PSA.** Le cadre logique du programme devra être harmonisé avec le futur PSA, de façon que les objectifs poursuivis par le programme soient en accord avec les priorités du programme sectoriel et que la contribution des projets à ces objectifs puisse être mesurée. Un travail similaire devra être fait pour harmoniser ce cadre logique avec les indicateurs sectoriels liés au développement du secteur privé et pour y inclure la deuxième génération d'indicateurs SYGRI du FIDA. La même démarche d'harmonisation devra être suivie pour les cadres logiques des projets. Enfin, des valeurs cibles à atteindre à la fin du programme devront être attachées à chacun des indicateurs de façon à pouvoir mesurer la performance par rapport à un objectif.

199. Les indicateurs retenus pour le niveau programme devront aussi être revus de façon à les harmoniser avec les programmes sectoriels, mais aussi à répondre aux exigences de spécificité et de

mesurabilité. Les indicateurs pertinents devront être sexo-spécifiques. Dans la mesure du possible on choisira des indicateurs qui sont suivis par les programmes sectoriels, et, en tout état de cause, on veillera à garder un nombre limité d'indicateurs clé. Il serait aussi utile d'inclure dans la base de données des données géo-référencées, ce qui impliquera de mettre en place un système d'information géographique (ce qui pourra être effectué lors d'une seconde étape). Ce travail sera complété par la confection d'un guide sur les indicateurs (qui devrait faire partie du manuel SEGS – voir ci-après) qui fournira une définition de chaque indicateur, lui attachera une unité de mesure et précisera avec quelle fréquence, par qui et selon quelles modalités l'information correspondante devrait être collectée.

200. Lorsque les indicateurs seront définis, ils devront être renseignés par les projets. La CAP/FIDA effectuera alors un travail de vérification pour corriger les éventuelles erreurs et incohérences.

201. **Mettre en place des cadres d'analyse.** Les cadres d'analyse pour le COSOP et pour chaque projet devront être mis en place/renforcés pour faciliter l'exploitation des données, faire en sorte qu'elles puissent être utiles au pilotage du programme/des projets et aider à prendre les décisions nécessaires à l'amélioration des performances. A cet effet, il faudra définir les outils d'analyse, en s'appuyant sur ce qui a déjà été fait pour le COSOP et dans le présent rapport: tableaux de bord, ratios, illustrations visuelles (par exemple graphiques montrant l'évolution des résultats dans le temps, comparant les résultats des projets...). Il faudra aussi définir les modalités selon lesquelles les analyses seront partagées et discutées avec les acteurs intéressés en vue de prendre les mesures d'amélioration des performances. En effet, les effets d'un projet sont rarement dus à la seule intervention du projet, mais résultent plutôt d'un ensemble de facteurs échappant souvent à la maîtrise de ce dernier (climat, conjoncture économique, cadre législatif, politiques nationales, accords commerciaux...). Il s'agit donc de mettre en place des dispositifs de concertation qui associent les acteurs concernés, c'est-à-dire non seulement les équipes des projets mais aussi les organisations professionnelles, les collectivités territoriales, ou encore les services publics à l'analyse et la discussion des résultats pour déboucher sur des décisions concertées et coordonnées. Pour le COSOP, le dispositif de concertation existe : c'est le Comité de suivi du programme. Chaque projet devra comprendre aussi un dispositif de concertation, à l'échelle du projet (vraisemblablement le comité de pilotage) et à l'échelle de chaque région d'intervention (une structure de coordination régionale ou, à défaut, le comité d'orientation régionale du projet).

202. **Organiser le partage des connaissances.** En accord avec le COSOP, la mission recommande au FIDA de faire préparer une stratégie de communication en vue de diffuser les résultats, les enseignements et les meilleures pratiques des projets auprès des partenaires du FIDA, et de contribuer à la concertation sur les politiques. La stratégie devra préciser les objectifs visés et les résultats attendus, les publics ciblés, les supports à utiliser, les responsabilités dans la mise en œuvre. Elle tiendra compte des intérêts et des besoins particuliers des OP, et prévoira des supports qui leur soient adaptés : documents en malgaches, versions simplifiées, supports audiovisuels (en mettant en particulier à profit les lettres d'information des réseaux nationaux et les radios rurales) mais aussi rencontres et ateliers...

203. La stratégie de communication devra aussi organiser le partage des connaissances entre les projets, de façon à harmoniser les approches et à faire bénéficier tous les projets des innovations et des avancées méthodologiques développées par l'un ou l'autre.

204. **Mise en cohérence.** Un manuel de référence du SEGS qui décrive l'architecture du système, ses objectifs, son fonctionnement et les responsabilités en matière de collecte, traitement et analyse des données devra être préparé. Parallèlement, les projets devront harmoniser leurs manuels de suivi-évaluation avec le manuel du SEGS. Les manuels des projets comprendront un corps de prescriptions communes (notamment sur la définition d'indicateurs communs, l'organisation et la fréquence des modes de collecte, les modalités d'analyse, l'organisation et le fonctionnement de la base de données, l'établissement des rapports et tableaux de bord...), complété des spécificités propres à chaque projet.

205. **Préciser le rôle de la CAP/FIDA.** Enfin, il s'agira de préciser les fonctions de la CAP/FIDA dans la mise en œuvre du système et en particulier : la vérification et l'analyse des données pour le niveau du programme ; l'harmonisation des approches et des procédures de suivi-évaluation; le renforcement des capacités des agents des projets et l'appui-conseil ; la capitalisation et la valorisation de l'expérience des projets ; la mise en œuvre de la stratégie de communication, la modération du forum... La distribution des responsabilités entre le spécialiste en SE et le coordonnateur de la CAP/FIDA, d'une part, et entre le premier et les spécialistes en SE des projets, d'autre part, devra également être précisée.

CAP/FIDA

206. **Mission.** La CAP/FIDA a pour mission générale de faciliter la mise en œuvre du programme afin de contribuer, conjointement avec les projets, à l'atteinte des objectifs du COSOP et à l'amélioration de la performance globale du programme. Les fonctions qui se rattachent à cette mission sont déjà largement définies. La priorité en 2009 est donc de développer une organisation de la CAP qui permette de remplir les fonctions qui s'appliquent au programme en cours. Ces fonctions sont brièvement décrites ci-après. Sur cette base, la mission recommande de procéder à une description des fonctions plus détaillées, qui règle aussi la répartition des compétences entre la CAP et entre les projets dans chacun de ces domaines. :

- *l'appui à la préparation et au démarrage des projets* : l'appui à la préparation et au démarrage des projets est une fonction qui ne trouvera pas à s'appliquer en 2009¹⁷, puisque la préparation de la nouvelle programmation ne démarrera qu'en 2010;
- *l'appui à la gestion administrative et financière* : d'après les termes de référence du conseiller financier en voie de recrutement, cette fonction regroupe les tâches suivantes : (i) l'appui-conseil et le renforcement des capacités des agents des projets de façon à assurer une gestion financière et administrative efficace, notamment en matière de budgétisation, comptabilité, organisation et informatisation, préparation des rapports financiers, respect des procédures, passation de marchés et contractualisation des prestataires de services... ; (ii) le suivi de la libération des fonds de contrepartie et des demandes de réapprovisionnement des comptes des projets ; (iii) l'audit interne des états financiers et comptables et de la gestion, et le suivi de la mise en œuvre des recommandations des audits externes ; et (iv) la gestion administrative et financière de la CAP. En outre, la mission recommande d'ajouter les tâches suivantes : (i) l'harmonisation des procédures entre les projets et leur alignement avec la législation nationale ; (ii) l'élaboration d'outils communs à tous les projets (coûts de référence, programme de formation du personnel, manuel commun de gestion administrative et financière...) et le suivi de leur mise en œuvre ; et (iii) l'appui à la formation des personnels régionaux en matière de programmation budgétaire et de passation de marchés ;
- *le suivi-évaluation et gestion des connaissances* : la CAP sera responsable de la mise en œuvre et de la gestion du SEGS, ce qui comprendra en particulier les fonctions suivantes : (i) la vérification et l'analyse des données fournies par le projet pour le niveau du programme ; (ii) l'harmonisation des approches et des procédures de suivi-évaluation; (iii) le renforcement des capacités des agents des projets et l'appui-conseil ; (iv) la capitalisation et la valorisation de l'expérience des projets ; (v) la mise en œuvre de la stratégie de communication ; et (vi) la modération du forum sur www.capfida.mg et www.segs-mada.net ;
- *l'appui méthodologique sur des thématiques communes à l'ensemble du programme* : La CAP fournira un appui technique aux équipes de projets et à leurs partenaires dans des domaines d'intérêt commun, avec le double objectif de renforcer leurs capacités et de favoriser l'harmonisation des approches dans des domaines techniques communs. Annuellement, la CAP et les coordonnateurs de projet identifieront conjointement les

¹⁷ Sauf pour ce qui concerne l'atelier de lancement d'AROPA.

domaines dans lesquels la CAP fournira un appui, la nature de ces appuis (appui méthodologique, appui-conseil, formations...) et la forme qu'ils prendront (recours aux ressources propres de la CAP, consultation spécialisée, formation à l'extérieur du programme...). Ces appuis devront être liés aux activités des projets et permettre l'amélioration de leurs performances. L'identification de ces appuis s'appuiera sur les informations fournies par le système de suivi-évaluation et les éventuelles faiblesses qu'il mettrait en évidence, sur les rapports d'activités des projets, ainsi que sur la planification annuelle de chacun des projets. Les appuis ainsi identifiés seront programmés et budgétisés dans le PTBA de la CAP. En accord avec le COSOP, le genre, le ciblage et l'inclusion des groupes pauvres, les approches filières et l'accès aux marchés, l'appui aux organisations de producteurs, la microfinance sont des domaines qui mériteront une attention particulière. La CAP sera aussi chargée d'appuyer le renforcement et l'actualisation des compétences des équipes de projet, sur la base d'un programme annuel commun de formations dans les domaines d'intérêt partagés, élaboré en concertation avec les coordonnateurs des projets. Le choix des formations sera fait en fonction des priorités du programme et des PTBA des projets. Enfin, la CAP sera responsable de faciliter la concertation et les échanges entre les équipes de projets, pour lesquels celles-ci manifestent un vif intérêt. A cet effet, elle facilitera des réunions régulières entre techniciens d'un même domaine. Ces réunions permettront notamment d'identifier les bonnes pratiques, les synergies à développer entre projets intervenant dans les mêmes zones, les besoins en renforcement des capacités etc. Elles s'appuieront sur le SEGS et seront coordonnées avec les activités qui seront développées en matière de gestion et de partage des connaissances ;

- *les services d'appui logistique* : la CAP fournira aux projets, en particulier ceux qui sont basés dans les régions, des services d'appui logistique dans la capitale. Ceux-ci comprendront : (i) l'appui à la passation des marchés et à l'approvisionnement (achats et logistique) ; (ii) l'appui aux missions, y compris pour l'organisation de leurs voyages et de leurs séjours dans la capitale ; (iii) l'organisation d'ateliers et réunions ; (iv) la facilitation des liens avec les départements techniques ; et (v) la communication aux équipes de projet des nouvelles politiques et législations intéressant le programme ainsi que des nouvelles dispositions prises par le siège du FIDA ;
- *l'appui à la supervision des projets* : la CAP participera aux missions de supervision et de revue à mi-parcours et assurera le suivi de la mise en œuvre des recommandations, selon des modalités qui seront convenues avec le FIDA. En outre, elle contribuera à la préparation de ces missions en mettant à leur disposition les informations issues du suivi-évaluation du programme concernant la performance du programme ainsi que des informations actualisées sur l'évolution du contexte économique, social et politique du pays ;
- *le dialogue politique et liaison avec le gouvernement et les bailleurs de fonds* : la CAP sera chargée d'appuyer le siège du FIDA et les projets dans le dialogue politique avec le gouvernement et les acteurs du développement rural en mettant à disposition les informations pertinentes sur l'expérience et les bonnes pratiques du programme et en participant à la concertation. Elle sera aussi chargée de renforcer les relations entre le FIDA et les OPF/ la TT, comme indiqué ci-dessus (para. 151) et d'appuyer le développement de la concertation sur les politiques entre le MAEP et les OP/la TT (voir para. 150). Elle représentera le FIDA dans les plateformes de concertation avec les bailleurs de fonds.

207. **Une mise en œuvre progressive.** Il est entendu que la CAP/FIDA ne pourra pas assumer complètement l'ensemble de ces fonctions dès l'abord, d'une part parce que son personnel n'est pas encore complet (voir ci-dessous), d'autre part parce que l'éventail entier des fonctions est très large et en partie nouveau, ce qui requiert une mise en œuvre progressive. Chaque année, la CAP devra élaborer son propre PTBA, en concertation avec les projets et le Chargé de programme du siège, qui définira les priorités pour l'année en fonction des PTBA des projets, des résultats du SEGS, ainsi que

des priorités du siège et du gouvernement. Le PTBA de la CAP sera partagé avec le MAEP/le MECI et avec les organisations professionnelles nationales. Cette programmation annuelle devrait faciliter l'organisation de la CAP, éviter les surcharges (en même temps que la programmation le PTBA devra indiquer les moyens nécessaires à sa mise en œuvre) et le sentiment d'urgence permanente qui prévaut à la CAP actuellement, pour autant qu'elle soit respectée par tous les acteurs. Enfin, à l'instar des projets, la CAP devra élaborer des rapports d'activités semestriels et annuels qui rendent compte de ses activités et des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés dans son PTBA.

208. **Organisation.** En outre, la composition de la CAP est déterminante pour assurer l'exercice des fonctions qui lui sont confiées. Aujourd'hui elle compte :

- un coordonnateur ;
- un responsable du suivi-évaluation ;
- deux correspondants de projets (PPRR et AD2M), dont l'un assume en outre toutes sortes de tâches liées à la communication et à la gestion de l'information ;
- un conseiller en gestion administrative et financière en cours de recrutement ;
- un responsable PAO (pour encore un an) ;
- une assistante ;
- trois chauffeurs.

209. Il s'agit d'une part de consolider cette organisation et, d'autre part, de la compléter. A cet effet, la mission recommande à la CAP de préciser, sur la base de ce qui précède, en concertation avec les coordonnateurs de projets et, au besoin, avec l'appui d'une consultation extérieure : (i) l'éventail de ses fonctions ; (ii) les termes de référence des personnels actuels et des personnels nouveaux à recruter ; et (iii) les principales règles de son fonctionnement. Cette réflexion pourrait déboucher sur la préparation d'un manuel de la CAP/FIDA.

210. Dans l'état des réflexions, la mission recommande dans un premier temps de conserver la composition actuelle de la CAP pour tester son efficacité avant de décider s'il y a lieu de la modifier. A cet effet, la mission recommande :

- *de modifier les responsabilités des deux correspondants de projets*, en transférant progressivement à l'actuelle correspondante du PPRR les responsabilités relatives à AD2M, ce qui devrait être possible moyennant une bonne organisation et une rationalisation de son travail, notamment : (i) en clarifiant les rôles respectifs des équipes de projet/de la correspondante ; (ii) en formant les équipes à une bonne application des procédures en liaison avec le conseiller en gestion administrative et financière ; (iii) en associant la correspondante à la préparation des PTBA ; (iv) en demandant aux projets de préparer une programmation mensuelle ou bimensuelle des tâches administratives requises de la correspondante ; (v) en familiarisant la correspondante avec le SEGS et en lui permettant d'avoir facilement accès aux données ;
- *de confier à l'actuel correspondant d'AD2M* (au fur et à mesure qu'il sera libéré de ses tâches sur AD2M) la responsabilité de l'organisation de l'appui technique sur des thématiques communes à l'ensemble du programme et l'appui à la supervision, sous la responsabilité du coordonnateur. En ce qui concerne l'appui technique, ses responsabilités porteront sur : (i) l'identification et l'organisation des appuis comme exposé ci-dessus (para. 199), y compris des formations et des échanges ; (ii) la mobilisation de consultants qui fourniront les appuis techniques et le suivi des recommandations de ces consultations ; et (iii) en collaboration avec le responsable du SE, la mise à disposition des projets les leçons, bonnes pratiques et innovations issues des interventions du FIDA ;

- *de partager la responsabilité pour les services d'appui logistique* entre : la correspondante du PPRR et bientôt d'AD2M, pour les projets ; et l'assistante de la CAP, pour l'appui aux missions et à l'organisation d'ateliers et séminaires en dehors du cadre des projets ;
- *d'élaborer des descriptions de poste détaillées pour l'ensemble des personnels*, et d'avoir des plans de travail annuels pour chaque membre de la CAP, sur lesquels sera basée l'évaluation annuelle des performances ;
- *de constituer une équipe de consultants nationaux* qui seront mobilisés régulièrement pour fournir les appuis techniques au programme.

211. **Officialisation.** Enfin, il y a lieu d'achever le processus de mise en place de la CAP/FIDA par sa reconnaissance officielle par le gouvernement et l'établissement d'un accord de siège avec le FIDA.

Autres instruments communs

212. D'autres instruments communs seront progressivement mis en place selon les intérêts des projets et en vue d'améliorer la performance globale du programme. Certains de ces appuis sont déjà prévus dans le présent rapport, principalement des stratégies communes à l'ensemble du programme en matière de genre (para.181-182), de finance rurale (para.150) et de communication (para.220-221).

F. Nouvelle programmation

213. **Ressources.** Le COSOP prévoyait une allocation d'environ 10,7 millions de \$EU par an, soit environ 32 millions pour le cycle de financement 2007-2009. Grâce à la bonne performance du pays et du programme, ce montant a été porté à 36 millions de \$EU. En outre, Madagascar vient tout juste de bénéficier d'une allocation complémentaire de 4 millions de \$EU, ce qui porte les ressources totales pour ce cycle à 40 millions. Ces ressources complémentaires seront vraisemblablement allouées à AD2M pour compenser le fait que le financement attendu de MCA de 4,5 millions de \$EU ne s'est pas concrétisé.

214. Pour le cycle de financement 2010-2012, une allocation de 50 millions de \$EU est attendue, soit une augmentation de l'ordre de 50 à 75%, qui reflète le montant élevé d'annonces de contributions au FIDA lors des consultations sur le 8^e réapprovisionnement du Fonds. Le FIDA prévoit de consacrer une partie de ces ressources à l'extension de projets en cours, et une partie à une ou deux interventions nouvelles.

215. **Extensions.** Le montant et l'utilisation des ressources qui seront affectées aux extensions éventuelles dépendront d'un certain nombre de critères à vérifier dans le courant 2009, notamment : (i) les priorités du PSA ; (ii) les taux de décaissement des projets qui devront être satisfaisants pour justifier une extension ; (iii) les succès rencontrés et justifiant une réplique ; (iv) les exigences de durabilité. Le PPRR est un bon candidat, dans la mesure où l'expérience des CAM est globalement positive mais a besoin d'être étendue à un nombre de CAM beaucoup plus important si l'on veut que ces derniers puissent résister à la fin du projet (voir para.143).

216. **Nouveau(x) projet(s).** Le ou les nouveaux projets seront alignés sur les priorités du PSA. Les domaines dans lesquels ils interviendront seront donc précisés lorsque le PSA sera disponible. Toutefois, la mission recommande d'ores et déjà certaines caractéristiques :

- *niveau national et régional* : les nouveaux projets associeront, à l'instar des projets les plus récents, une composante d'appui aux politiques dans le cadre de la mise en œuvre du PSA, et des opérations au niveau régional ;

- *soutien à des mécanismes nationaux* : les nouveaux projets soutiendront les politiques nationales et s'inscriront dans le cadre d'institutions et de mécanismes nationaux existants ou en cours, plutôt que de s'appuyer sur des instruments sui generis ;
- *couverture géographique* : dans chacune de leurs régions d'intervention, les nouveaux projets couvriront l'ensemble des districts, ce qui répondra mieux aux attentes du gouvernement et permettra aussi de mettre en œuvre les orientations du COSOP de lier les zones ayant une forte dynamique économique et les zones plus marginalisées ;
- *soutien aux politiques régionales* : les nouveaux projets s'inscriront dans le cadre des politiques régionales de leurs régions d'intervention et soutiendront le développement et la mise en œuvre de ces politiques ;
- *stratégies d'inclusion* : les nouveaux projets devront comprendre une stratégie explicite et détaillée visant à favoriser l'inclusion des groupes défavorisés et des zones marginalisées dans les dynamiques qui seront soutenues par les projets.

217. **Préparation des nouveaux projets.** La mission recommande au FIDA d'inclure dans les études préparatoires des analyses AMED sur échantillons, de façon à mieux appréhender les stratégies d'existence des pauvres et les environnements dans lesquels elles s'inscrivent, et à proposer des stratégies d'intervention adaptées.

G. Tableau synthétique des recommandations

218. Le tableau ci-après résume les recommandations qui viennent d'être exposées, en indiquant pour chacune d'entre elles les principales responsabilités ainsi qu'un ordre de priorités. Les chiffres entre parenthèses renvoient aux paragraphes.

Tableau 5 – Synthèse des recommandations

Recommandation	Responsabilité	Collaborations	Période
A. Renforcement de l'efficacité et de la qualité des interventions			
<i>Accès aux services d'appui financiers</i>			
Elaborer une stratégie de finance rurale commune à l'ensemble du programme (150)	Siège FIDA	Consultation extérieure, projets FIDA, CNMF, Groupe de réflexion financement agricole et rural	2009
Elaborer une étude sur le financement des activités agricoles (151-152)	Siège FIDA	Consultation extérieure, projets FIDA, CNMF, Groupe de réflexion financement agricole et rural	2009-2010
<i>Accès aux services d'appui non financiers</i>			
Aligner les approches des projets plus anciens avec les politiques de services aux producteurs (153-155)	PPRR et AD2M		2009
Clarifier les critères d'éligibilité pour accéder aux CSA, au financement des FRDA et aux GUMS (156)	PROSPERER et AROPA	MAEP, MECI et organisations professionnelles	2009
Introduire dans le SEGS des indicateurs sur les effets des CSA/GUMS et l'accès aux services d'appui non financiers (157)	CAP/FIDA	PROSPERER et AROPA	2009
<i>Développement des micro, petites et moyennes entreprises rurales</i>			
Conduire une réflexion sur l'élargissement de l'appui du PPRR aux petits producteurs agricoles individuels, pour en définir les conditions d'éligibilité et les modalités (158)	PPRR	Consultation extérieure Comité pilotage et siège FIDA (pour validation)	2009-2010
<i>Accès aux marchés</i>			
Confier la mise en œuvre des travaux d'infrastructures, en particulier d'infrastructures routières, à de petites PME locales appliquant les approches HIMO (159)	Projets FIDA	Centre de formation HIMO d'Antsirabe	Continu
Organiser une journée d'information sur les méthodes HIMO pour les équipes de projet (160)	CAP/FIDA	Centre de formation HIMO Projet BIT Appui projets HIMO	2009
Conduire une étude sur le financement des CAM (161)	PPRR	Consultation extérieure, Groupe de réflexion financement agricole et rural	2009
Envisager une augmentation du nombre des CAM dans le cadre de la nouvelle programmation (162)	Siège FIDA	PPRR, consultation extérieure	2010
Substituer à l'«approche par la demande des paysans » une approche fondée sur le soutien au développement de filières porteuses (163)	PPRR et AD2M		2009 & suivantes
Identifier les goulots d'étranglement des filières et les domaines d'appui prioritaires (164)	Projets FIDA		2009 & suivantes

Recommandation	Responsabilité	Collaborations	Période
Organiser une formation des équipes de projet sur l'intégration des petits producteurs dans les filières (165)	CAP/FIDA	MAEP, interprofessions	2009
<i>Professionnalisation des petits producteurs et de leurs organisations</i>			
Supprimer la planification villageoise (166) et sortir de la planification communale les investissements privés (167)	PPRR et AD2M		2009
Elargir la gamme des appuis aux OP afin qu'elles puissent fournir des services à leurs membres et être plus représentatives (168)	Projets FIDA		Continu
Promouvoir les organisations de producteurs par filières (169)	Projets FIDA		Continu
Renforcer les liens OPF/TT-OP (170 et 172)	CAP/FIDA et AROPA	OPF et TT Siège du FIDA	2009
Associer les organisations professionnelles à la mise en œuvre de PROSPERER (171)	PROSPERER		2009 & suivantes
<i>Autres</i>			
Clarifier et compléter les stratégies d'intervention du PPRR et d'AD2M (173)	Siège FIDA avec PPRR et AD2M	Consultations extérieures si nécessaire	2009
Conduire une étude sur les perspectives de durabilité du PHBM II (174)	Siège FIDA	AROPA	2010
B. Stratégies d'inclusion			
Définir une stratégie d'inclusion pour chacun des projets en s'appuyant sur des analyses AMED (175-180 et 183-185)	Siège FIDA et projets FIDA	Consultation extérieure CAP/FIDA	
Elaborer une stratégie commune au programme d'intégration des femmes et de leurs organisations dans les activités des projets (181-182)	Programme pilote	Projets FIDA, CAP/FIDA	
C. Exécution financière et gestion des projets			
Préparer un kit de démarrage des projets (186)	CAP/FIDA	Projets FIDA	2010
Elaborer un plan annuel de formation des équipes de projet (187)	CAP/FIDA	Projets FIDA	Annuel
Inclure dans les PTBA des programmes de renforcement des capacités des prestataires de services (188)	Projets FIDA		Annuel
Appuyer les personnels régionaux dans leurs nouvelles responsabilités (189)	Projets FIDA		2009
D. Alignement sur les politiques nationales et dialogue sur les politiques			
<i>Alignement sur les politiques nationales</i>			
Aligner le COSOP et les projets avec le PSA (190-193)	CAP/FIDA et projets FIDA	MAEP	2009
Faire un diagnostic institutionnel de la DVAAOP et éventuellement compléter les ressources humaines nécessaires à la mise en œuvre d'AROPA (198)	AROPA	Consultation extérieure MAEP et siège FIDA (validation)	2009

Recommandation	Responsabilité	Collaborations	Période
<i>Harmonisation des actions avec les bailleurs de fonds</i>			
Soutenir la concertation MAEP-bailleurs de fonds (199)	Siège FIDA et CAP/FIDA		Continu
Examiner la possibilité d'ouvrir les marchés d'approvisionnement du PAM aux petits producteurs des zones des projets (200)	CAP/FIDA	PAM, projets FIDA	2009
<i>Dialogue sur les politiques</i>			
Identifier annuellement un ou deux domaines d'action prioritaires sur lesquels faire porter la gestion des connaissances (201-202)	Projets FIDA	CAP/FIDA	Annuel
Diffuser l'expérience du PPRR sur la régulation de la filière girofle (202)	PPRR	CAP/FIDA, Région Analanjirofo, MAEP	2009
Faciliter la concertation sur les politiques au niveau régional (203)	Projets FIDA	Acteurs régionaux	2010 et suivantes
Promouvoir la concertation sur les politiques entre le MAEP et les OP/la TT (204)	CAP/FIDA, AROPA et siège FIDA		Continu
E. Dispositif de gestion du programme et instruments communs			
<i>SEGS</i>			
Elargir la gamme des utilisateurs (215)	CAP/FIDA	Organisations professionnelles nationales et TT, MAEP, MECI	2009
Harmoniser les cadres logiques du programme et des projets avec le PSA et compléter les indicateurs (216-218)	CAP/FIDA et projets FIDA	MAEP	2009
Mettre en place des cadres d'analyse (219)	CAP/FIDA et projets FIDA	MAEP, MECI	2009
Préparer une stratégie de communication (220-221)	Siège FIDA	Projets FIDA et CAP/FIDA, MAEP et MECI, organisations professionnelles	2009
Elaborer un manuel de référence du SEGS et harmoniser les manuels de SE des projets (222)	CAP/FIDA et projets FIDA	MAEP, MECI	2009
Préciser le rôle de la CAP/FIDA dans la mise en œuvre du SEGS (223)	CAP/FIDA	Projets FIDA	2009
<i>CAP/FIDA</i>			
Préciser les fonctions détaillées de la CAP, les termes de référence du personnel, les règles de fonctionnement et les consigner dans un manuel de la CAP/FIDA (224 et 226-228)	CAP/FIDA	Projets FIDA, siège FIDA	2009
Elaborer annuellement un PTBA de la CAP et préparer des rapports d'activités (225)	CAP/FIDA		Annuel
Achever le processus d'officialisation de la CAP (229)	Siège FIDA et CAP/FIDA		2009

ANNEXES

Annexe 1: Note méthodologique pour la revue de la mise en œuvre du COSOP

Contexte

COSOP. Le Document d'Options stratégiques pour le Programme Pays (COSOP) pour la période 2007-2012 a été préparé tout au long de l'année 2006 et a été approuvé par le Conseil d'administration du FIDA lors de sa session de décembre 2006. Le processus de préparation du COSOP s'appuyait sur trois éléments importants et novateurs :

- *la forte participation des organisations professionnelles* : sous l'impulsion de divers bailleurs de fonds et avec leur appui, des organisations professionnelles ont été mises en place et se sont progressivement structurées jusqu'au niveau national. Ces organisations encore fragiles et qui regroupent environ 20% des agriculteurs du pays étaient peu présentes au sein du programme FIDA. Le processus d'élaboration du COSOP a permis d'initier une nouvelle relation entre le FIDA et ces organisations, qui ont été associées aux principales étapes de l'élaboration du COSOP et qui sont devenues depuis des partenaires très présents dans le développement du programme ;
- *le comité de préparation* : un groupe composé de représentants des partenaires du FIDA à Madagascar a été constitué pour orienter tout le processus de préparation. Ce comité de préparation du COSOP était composé de représentants du gouvernement, des organisations professionnelles, des bailleurs de fonds, des collectivités locales et des ONG de développement travaillant dans le secteur agricole, en particulier les agri-agences. Il comprenait aussi les directeurs de projets en cours d'exécution ;
- *les analyses participatives de la pauvreté* : des analyses participatives de la pauvreté selon l'approche des moyens d'existence durables (AMED) ont été conduites dans douze régions, afin d'identifier les problèmes clés à aborder dans 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 outre, la préparation du COSOP s'appuyait sur une revue des projets en cours d'exécution par le ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (MAEP), afin d'identifier leurs points forts et leurs points faibles, et de dégager des enseignements utiles. Enfin, 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.

Objectifs. En appui au gouvernement qui fonde la lutte contre la pauvreté en milieu rural sur le développement de pôles de croissance régionaux, l'objectif stratégique assigné au programme FIDA est 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* ». Cet objectif stratégique était articulé en trois objectifs spécifiques :

- *améliorer la gestion des risques et réduire la vulnérabilité* des ruraux pauvres en leur donnant plus largement accès aux ressources et aux services ;
- *améliorer les revenus des ruraux pauvres* par la diversification des activités agricoles et la promotion de l'entrepreneuriat rural ;

- *professionnaliser les petits producteurs et leurs organisations* pour les associer plus étroitement au développement économique et politique.

Nouveaux défis. Depuis l'adoption du COSOP, de nouveaux développements sont intervenus, au plan tant national qu'international. La mise en œuvre du programme est obligée de les prendre en compte si elle veut assurer une contribution significative à la lutte contre la pauvreté rurale. Il s'agit principalement des éléments suivants :

- *l'élaboration du Programme sectoriel agricole (PSA)* : le futur PSA doit permettre, en concertation avec tous les acteurs du secteur agricole, de définir les priorités de développement, d'aligner les contributions des partenaires techniques et financiers sur les priorités définies, de renforcer la coordination entre tous les acteurs, et d'améliorer l'impact des actions entreprises. Il est prévu aussi de mettre en place un système commun de suivi-évaluation. Par ailleurs, une revue des dépenses publiques du secteur est envisagée, qui permettra d'affiner les priorités du secteur en accord avec les objectifs politiques du gouvernement et de mettre à jour les domaines dans lesquels des améliorations sont nécessaires ;
- *l'introduction des CSA et la préparation de la note cadre de la politique des services aux agriculteurs* : des Centres de Services aux Agriculteurs (CSA) sont progressivement mis en place sur tout le territoire national afin de faciliter l'accès des agriculteurs aux services et de jouer le rôle d'intermédiaire entre organisations paysannes et prestataires de services. En s'appuyant sur cette initiative, le MAEP a aussi lancé, en collaboration avec les organisations professionnelles, l'élaboration d'un document devant définir les grandes orientations d'une nouvelle politique de services aux agriculteurs ainsi que le rôle des acteurs publics, associatifs et privés dans leur mise en œuvre ;
- *la crise alimentaire mondiale* : suite à la crise alimentaire mondiale, à la montée des prix agricoles et à l'adoption par l'Union africaine et le Secrétariat du NEPAD de l'Initiative en réponse à la flambée des prix alimentaires (ISFP), une mission multi-agences organisée par la FAO (à laquelle a participé le FIDA) a proposé un ensemble de mesures de court et moyen terme, en particulier pour soutenir la production agricole, améliorer la disponibilité alimentaire et stabiliser les marchés et les prix. Ces mesures, qui sont en voie d'adoption, devraient être largement reflétées dans le PSA ;
- *Accra* : le 3e Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, tenu à Accra en septembre 2008 et auxquels ont participé tant le gouvernement de Madagascar que le FIDA, a adopté un Programme d'Action pour améliorer l'efficacité de l'aide qui fait suite à la Déclaration de Paris et qui prévoit notamment de : renforcer l'appropriation des politiques de développement par les administrations des pays en développement et leurs citoyens ; de bâtir des partenariats plus efficaces et ouverts à tous les acteurs du développement ; de centrer les efforts sur l'obtention de résultats et la communication de ces résultats ; de concevoir et de mettre en œuvre des politiques et programmes de développement selon des modalités concordant avec les engagements pris au niveau international concernant l'égalité homme-femme ; et d'utiliser en priorité les systèmes nationaux des pays partenaires pour acheminer l'aide et suivre les résultats de sa mise en œuvre.

Nouvelles règles pour les COSOP. En outre, le FIDA a élaboré en 2008 de nouvelles règles pour la préparation des COSOP, afin d'en améliorer la qualité et la pertinence. Ces règles mettent en particulier l'accent sur le respect de standards de qualité harmonisés, qui sont définis dans une grille de référence de « facteurs clé de succès ». Cette grille de référence est destinée à être appliquée aussi pour le suivi de la mise en œuvre des COSOP.

Objectifs du bilan à mi-parcours

Objectif général. L'objectif général du bilan à mi-parcours est d'analyser la mise en œuvre du COSOP à la lumière des objectifs qui lui avaient été assignés, et, sur cette base mais aussi en tenant compte des nouveaux développements intervenus dans le contexte de la mise en œuvre, d'identifier les corrections qui devraient être adoptées afin d'améliorer les effets des interventions cofinancées par le FIDA sur les conditions de vie des pauvres ruraux.

Objectifs spécifiques. Le premier objectif spécifique du bilan à mi-parcours est d'effectuer un *bilan des réalisations* en vue d'apprécier les progrès accomplis dans la mise en œuvre du COSOP. Cette appréciation portera tant sur les progrès réalisés dans le développement du programme, à travers l'approbation des nouveaux projets et la mise en place des nouveaux instruments prévus dans le COSOP, que sur les résultats obtenus dans l'exécution des projets.

Le deuxième objectif spécifique consiste à fournir *les orientations qui permettront de guider la mise en œuvre* du COSOP dans quatre grands domaines, en s'appuyant sur les progrès enregistrés et en tenant compte des nouveaux développements déjà évoqués :

- *renforcement de l'efficacité et de la qualité des interventions* : le COSOP prévoyait le lancement de deux nouveaux projets pendant la première moitié de la période couverte par le COSOP. C'est chose faite avec l'approbation d'abord de PROSPERER dans le domaine de la promotion des micro et petites entreprises rurales, puis d'AROPA qui soutient les organisations paysannes professionnelles et le développement des services aux agriculteurs. Le programme est à présent constitué de quatre projets en exécution (ou en voie de l'être pour AROPA) et, au cours de la deuxième période de mise en œuvre du COSOP, l'accent sera mis sur le renforcement de la performance des projets ;
- *achèvement de la programmation* : le COSOP prévoyait un troisième nouveau projet, à définir lors du bilan à mi-parcours du COSOP. Il s'agira donc de fournir les orientations sur lesquelles appuyer l'identification du nouveau projet, en tenant compte des allocations disponibles telles que définies par le PBAS, en accord avec le PSA;
- *consolidation et développement des instruments de gestion du COSOP* : le COSOP prévoyait l'adoption d'un certain nombre d'instruments pour faciliter la gestion globale du programme, en particulier un système de suivi-évaluation commun à l'ensemble du programme, une stratégie de communication et de partage des connaissances, des aides méthodologiques et le renforcement de la Cellule d'appui aux projets (CAP). Il s'agira, sur la base des progrès accomplis, de proposer des orientations pour renforcer l'efficacité et la pertinence de ces instruments. Alors que les projets sont passés sous supervision directe du FIDA et qu'un accord de siège entre le FIDA et le gouvernement malgache est en cours de préparation, le développement de la CAP, tant du point de vue de son mandat que de sa composition fera l'objet d'une attention particulière. De même, le développement de partenariats avec les acteurs du secteur rural -- organisations professionnelles, secteur privé et bailleurs de fonds en particulier -- sera spécialement pris en compte ;
- *contribution au dialogue politique* : le développement équitable, la promotion des micro et petites entreprises pour lutter contre la pauvreté et les organisations politiques sont les trois domaines dans lesquels le COSOP a prévu de mettre l'accent en matière de dialogue politique. Des orientations devront être fournies pour préciser les objectifs poursuivis, le rôle des projets en la matière, les partenariats à développer et les moyens complémentaires éventuellement nécessaires pour que le FIDA, qui est parmi les principaux bailleurs de fonds du secteur agricole, continue à participer activement au dialogue politique et en particulier à la formulation et à la mise en œuvre du PSA.

Processus

Le bilan à mi-parcours n'a pas pour objectif de réaliser une évaluation approfondie du programme. Compte tenu des moyens disponibles, il s'appuie plutôt sur une analyse rapide des points saillants de la mise en œuvre du programme et des projets qui le composent. Cette analyse, qui sera conduite conjointement avec les acteurs du programme, débouchera sur un atelier au cours duquel ceux-ci prendront connaissance des résultats obtenus, discuteront des succès et des domaines à renforcer, et s'entendront sur les orientations qui devront guider la deuxième partie de la mise en œuvre du COSOP. L'ensemble de cet exercice se déroulera sur une période relativement courte, soit du 17 novembre au 2 décembre, et recevra l'appui d'une consultante recrutée par le FIDA, Mme Agnès Deshormes. Les termes de référence de la consultante sont joints en annexe de la présente note.

Participation des acteurs. A l'image de ce qui a été fait lors de la formulation, le bilan à mi-parcours du COSOP sera fondé sur la participation des principaux acteurs des projets et du secteur agricole, c'est-à-dire les paysans et les petits entrepreneurs qui participent aux projets, les collectivités locales, les organisations professionnelles, le MAEP, les ONG internationales et les bailleurs de fonds du secteur. A cet effet, trois instruments seront utilisés :

- *Comité de Suivi du Programme*¹⁸ : en accord avec les nouvelles instructions du FIDA, ce comité comprendra une équipe à Madagascar et une équipe à Rome. L'équipe de Madagascar regroupera sensiblement les mêmes personnes qui avaient fait partie du comité de pilotage mis en place pour l'élaboration du COSOP en 2006, soit les représentants du MAEP ; les présidents d'un échantillon de régions où intervient le programme FIDA ; les représentants des 4 organisations professionnelles nationales et de la Chambre d'Agriculture ; les représentants des principales ONG du secteur agricole ; les directeurs des projets FIDA et le Chargé de liaison du FIDA à Madagascar. La mission générale du Comité de Suivi du Programme (CSP) sera de participer au développement du programme et des projets du FIDA. Dans le cadre du bilan à mi-parcours de la mise en œuvre du COSOP, le CSP sera chargé d'orienter l'exercice et, sur la base des recommandations de l'atelier du bilan à mi-parcours (voir ci-après) de préciser les orientations pour le futur;
- *entretiens avec les acteurs* : la consultante qui accompagne le bilan à mi-parcours aura des entretiens avec les représentants des acteurs impliqués dans la mise en œuvre du programme, tant dans la capitale qu'auprès des deux projets dont l'exécution est déjà suffisamment avancée, soit A2DM et PPRR. Un entretien avec les responsables de PROSPERER sera organisé avec les responsables de PROSPERER à Antananarivo ;
- *atelier* : un atelier regroupant les différents acteurs de façon plus élargie que le CSP sera organisé au terme de la série d'entretiens. L'atelier comprendra une présentation des premières conclusions et recommandations de la consultante, qui seront débattues pour déboucher sur des recommandations pour le futur.

Trame d'analyse. Pour apprécier les progrès accomplis dans la mise en œuvre du COSOP, une trame d'analyse sera construite à partir des éléments suivants :

- *le cadre logique du COSOP* : en s'appuyant sur les systèmes d'évaluation des projets, le degré de réalisation des objectifs du COSOP sera évalué et les raisons des écarts entre les valeurs cible et la situation réelle seront discutées afin de rechercher les mesures de correction à prendre. Ce premier niveau d'analyse sera aussi relié au Madagascar Action Plan ainsi qu'au PSA, et permettra d'apprécier la contribution du FIDA à la réalisation des objectifs de ce dernier. Il permettra également d'apprécier dans quelle mesure le programme de Madagascar pourra satisfaire l'objectif global du FIDA d'avoir un impact positif sur

¹⁸ En anglais *Country Programme Management Team* (CPMT).

l'augmentation des revenus, l'amélioration de la sécurité alimentaire et l'*empowerment* des pauvres ruraux ;

- *les critères d'efficacité de l'aide* tels qu'ils ont été définis dans la Déclaration de Paris, développés dans le Programme d'Action d'Accra et incorporés dans le Cadre de Mesures des Résultats adopté par le FIDA, soit : l'appropriation par les pays partenaires des politiques et stratégies de développement et de leur mise en œuvre ; l'alignement avec les politiques nationales ; l'harmonisation des actions des donateurs ; la gestion axée sur les résultats et la responsabilité mutuelle des pays partenaires et des donateurs dans ce domaine. Dans ce contexte, l'articulation du programme FIDA avec le Cadre des Nations Unies pour l'Aide au Développement (UNDAF) et les complémentarités avec les agences du Système des Nations Unies seront aussi examinées;
- *les critères de succès* qui ont été définis par le FIDA pour la formulation des COSOP et qui seront adaptés pour l'exercice du bilan à mi-parcours. Il s'agit plus particulièrement des critères de succès relatifs : à l'analyse de la pauvreté et au ciblage ; aux modalités de mise en œuvre et aux aspects institutionnels ; aux risques et à la durabilité ; à l'innovation, à l'apprentissage et à la gestion des savoirs.

Calendrier. Sur la base de ce qui précède, il est proposé d'organiser les travaux relatifs au bilan à mi-parcours du COSOP comme exposé ci-après. Cette proposition reste à être avalisée par le gouvernement et sera présentée également lors de la première réunion du CSP.

Dates	Activités
17 novembre	Rencontre MAEP
18-19 novembre	Première réunion CSP
20-21 novembre	Visite au projet AD2M
23-28 novembre	Visite au projet PPRR
2 décembre	Entretiens à Antananarivo
3 décembre	Atelier
	Deuxième réunion CSP

Annexe 2 : Références bibliographiques

Bayouli Amor et al., Projet de mise en valeur du Haut Bassin du Mandraré – phase II (PHBM II), Evaluation Terminale, FIDA, novembre 2008

Dumas Jean-Pierre, Analyse des dépenses publiques du MAEP, Présentation PPT, MAEP/Délégation de la Commission européenne, 29 novembre 2008

FAO/FIDA/PAM, Initiative sur la flambée des prix alimentaires, Plan d'action à impact rapide, Madagascar, août 2008

FIDA, PROSPERER, Mission de supervision du 7 au 29 octobre 2008

FIDA, PPRR, Revue à mi-parcours, mars 2008

FIDA, Initiative SEGS (Suivi-Evaluation et Gestion des Savoirs) du Programme FIDA - Madagascar, Manuel de référence, août 2007

Galet-Lalande Noël et al., Projet de Mise en Valeur du Haut Bassin du Mandraré, Deuxième phase, de revue à mi-parcours, FIDA, juillet 2005

Losch Bruno, Freguin-Gresh Sandrine et Giordano Thierry, Structural Dimensions of Liberalization on Agriculture and Rural Development, Background, positioning and results of the first phase, World Bank, June 2008

MAEP, Programme sectoriel agricole, Version révisée du 17 mars 2008

MAEP et Direction des Domaines et des Services fonciers, Projet d'appui au Programme national foncier, Don FIDA NO. 771-MG, Rapport d'achèvement, 2007

Ministère de l'Economie, du Commerce et de l'Industrie, Rapport annuel de mise en œuvre du MAP 2007, novembre 2008

Ministère des Finances et du Budget, Stratégie nationale de Microfinance 2008-2012, Octobre 2007

Randriamamonjy Marie D., Programme pilote de soutien aux femmes rurales leaders dans les organisations paysannes, draft, novembre 2008

UNDP, Human Development Indices, November 2008, http://hdr.undp.org/en/media/HDI_2008_EN_Tables.pdf

Van Imschoot Marc, Analyse comparative des différentes approches utilisées pour la réalisation des Infrastructures de base à Madagascar, Impact sur la création d'emplois et l'utilisation de devises, BIT, Madagascar, septembre 2006

Vermeulen Sonja, Woodhill Jim, Proctor Felicity and Delnoye Rik, Chain-Wide Learning for Inclusive Agrifood Market Development, A guide to multi-stakeholder processes for linking small-scale producers, IIED and Wageningen University and Research Centre, the Netherlands, 2008