

**REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA**  
**Tanindrazana – Fahafahana – Fandrosoana**  
**MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE (MINAGRI)**

SECRETARIAT GÉNÉRAL et  
DIRECTION GÉNÉRALE DE L'AGRICULTURE

**Appui au renforcement des organisations professionnelles et des services agricoles  
(AROPA)**

**ÉTUDE DE CAS PROGRAMME PAYS MADAGASCAR**  
Direction: Caroline Bidault. Chargée de Programme FIDA Madagascar

Rédaction: Leonor Fernández Huerga  
décembre 2011



**Étude de cas : Le système de prise de décision dans le projet AROPA**

## Table des matières

<b>1. Introduction.....</b>	<b>5</b>
<b>1.1 Le suivi-évaluation comme outil de prise de décision.....</b>	<b>5</b>
<b>2. Description du processus de prise de décision.....</b>	<b>5</b>
<b>2.1 La collecte et l'analyse de l'information.....</b>	<b>5</b>
2.1.2 Sous-composante 1.1.....	6
2.1.3 Sous-composante 1.2.....	6
2.1.4 Composante 2.....	6
2.1.5 Composante 3.....	7
2.1.6 Au-delà du niveau régional.....	7
<b>2.2 La participation des bénéficiaires.....</b>	<b>7</b>
<b>2.3 Le système de prise de décision.....</b>	<b>7</b>
2.3.1 Niveau national : le Comité national d'orientation et de suivi (CNOS).....	8
2.3.2 Niveau régional : le Comité régional d'orientation et d'allocation (CROA) .....	8
2.3.3 Niveau District : le Comité de pilotage paritaire (COPILLO).....	9
<b>3. Analyse du processus de prise de décision.....</b>	<b>10</b>
<b>3.1 L'analyse de l'information.....</b>	<b>10</b>
<b>3.2 La participation.....</b>	<b>11</b>

## Acronymes

AEIC	Animateur d'équipe intercommunale
AFDI	Agriculteurs français et développement international
ANICO	Animateur communal
AROPA	Appui au renforcement des organisations professionnelles et des services agricoles
CIR	coordonateur interrégional
CNOS	Comité national d'orientation et de suivi
COPILLO	Comité de pilotage paritaire
COS	Comité paritaire d'orientation et de suivi
COSOP	Programme d'options stratégiques par pays
CROA	Comité régional d'orientation et d'allocation
CSA	Centre de services agricoles
DER	Direction exécutive régionale
FERT	Formation pour l'épanouissement et le renouvellement de la terre
FIDA	Fonds international de développement agricole
FRDA	Fonds régional de développement agricole
MAP	Madagascar Action Plan
ONG	Organisation non gouvernementale
OP	Organisation paysanne
OPA	Organisation professionnelle agricole
OPB	Organisation paysanne de base
OPF	Organisation paysanne faîtière
OPR	Organisation paysanne régionale
PTBA	Programme de travail et budget annuel
RACSA	Responsable de l'appui aux CSA
RAR	Responsable d'antenne régionale
RSE	Responsable suivi-évaluation
S&E	Suivi-évaluation

SNISE	Systeme national intégré de suivi-évaluation
SYGRI	Systeme de gestion des résultats et d'impact
TEMOS	Technicien de maîtrise d'ouvrage et de suivi
TT	<i>Tranoben'ny Tantsaha</i> (Chambre d'agriculture)

# 1. Introduction

## 1.1 Le suivi-évaluation comme outil de prise de décision

Le rapport de conception du projet Appui au renforcement des organisations professionnelles et des services agricoles (AROPA) fixe au système de suivi-évaluation (S&E) l'objectif de « renforcer les capacités des acteurs à la base dans la gestion des ressources sur lesquelles ils ont un pouvoir décisionnel ».

En effet, les informations et analyses transmises à travers le système de S&E devraient permettre de rendre compte des avancées du projet auprès des décideurs, qui pourront ainsi ajuster les stratégies en fonction de la réflexion critique alimentée par ces données.

Ainsi, le système de S&E est directement lié au processus de prise de décisions, comme l'illustre le schéma suivant :

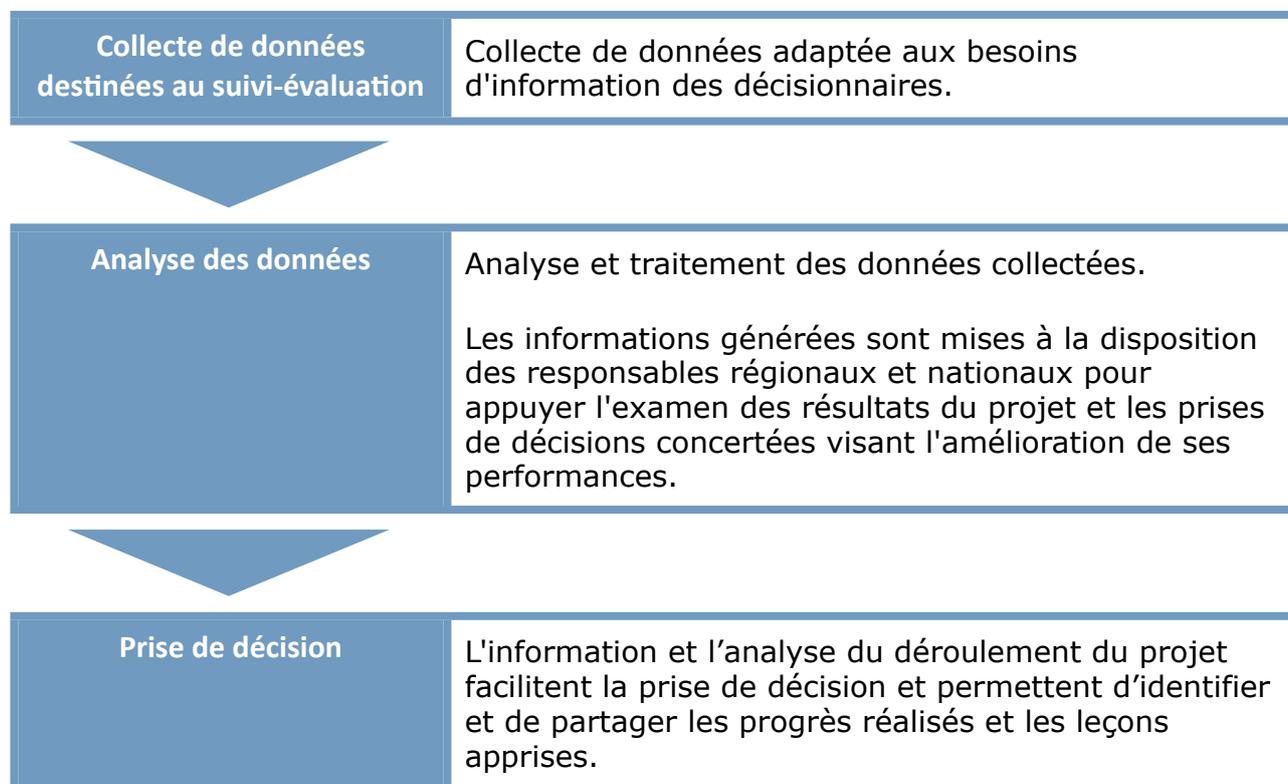


Figure 1: Relation entre le système de S&E et la prise de décision.

## 2. Description du processus de prise de décision

### 2.1 La collecte et l'analyse de l'information

L'information relative au projet AROPA, collectée au niveau du terrain, remonte les échelons administratifs sous forme de rapports et dans les bases de données.

Dans le cas des bases de données, l'information recueillie vient s'inscrire directement dans la liste d'indicateurs préalablement définis dans le cadre logique du projet.

Les rapports, cependant, doivent contenir une analyse de l'information afin de faciliter sa compréhension et son utilisation pour la prise de décision.

Selon le coordinateur de l'association Agriculteurs français et développement international (AFDI), l'analyse de l'information en Haute Matsiatra a commencé en 2011. L'analyse est incluse dans chacun des rapports. Le flux d'information, décrit en détail dans l'étude de cas « [Synthèse sur le système de collecte de données pour le S&E des activités du projet AROPA dans la région de Haute Matsiatra](#) », est le suivant :

### **2.1.2 Sous-composante 1.1**

Les animateurs communaux (ANICO) collectent l'information grâce à des outils et parfois avec les producteurs et les organisations paysannes (OP) (membres, représentants ou techniciens). Chaque fin de mois, les ANICO se réunissent avec l'animateur d'équipe intercommunale (AEIC) pour partager les données ainsi qu'un rapport. Chaque AEIC appuie environ quatre à cinq ANICO. L'AEIC vérifie les données des ANICO et remplit une base de données Excel. Chaque mois, l'information de la base de données ainsi qu'un rapport sont envoyés au responsable d'antenne régionale (RAR) adjoint.

Celui-ci collecte les données transmises par les AEIC et remplit la base de données Access. Il est ensuite chargé de fournir ces données au responsable de S&E régional de l'opérateur du projet Formation pour l'épanouissement et le renouvellement de la terre (FERT) et au RAR.

### **2.1.3 Sous-composante 1.2**

Les paysans collectent l'information sur le terrain, accompagnés par l'organisation paysanne de base (OPB) qui est chargée de compiler tous les cahiers des paysans. Le responsable de secteur collecte ensuite toute l'information des OPB de sa zone et la transmet à l'organisation paysanne régionale (OPR). Le comité de S&E et le technicien « remontent » enfin l'information tous les trois mois sous forme de rapport vers le responsable du suivi-évaluation (RSE) de AFDI-AROPA, afin de remplir la base de données et faire leur propre rapport.

### **2.1.4 Composante 2**

Les techniciens de maîtrise d'ouvrage et de suivi (TEMOS) remplissent les fiches de S&E des services en cours dans chaque Centre de services agricoles (CSA), parfois avec le concours des OP et des paysans, puis les remettent chaque mois à leur coordinateur pour insertion dans la base de données.

En ce qui concerne le projet AROPA et le Fonds régional de développement agricole (FRDA), principaux responsables du projet, le coordinateur remet chaque mois au FRDA et au responsable de l'appui aux CSA (RACSA) les bases de données contenant l'information sur les services en cours dans chaque CSA. Ces bases de données, mises à jour mensuellement, constituent pour les CSA des tableaux de bord et de suivi des actions financées par le FRDA.

Par ailleurs, des réunions trimestrielles sont organisées avec les coordinateurs des CSA. Ils y capitalisent leurs expériences et le RACSA, sur la base des bases de données de chaque CSA, élabore des récapitulatifs principalement destinés au RSE. Le RSE vérifie à nouveau les informations, exploite et compile l'information de chaque sous-composante et fait un rapport semestriel des activités de l'AFDI qu'il envoie à AROPA.

### **2.1.5 Composante 3**

Tous les trois mois, le responsable du suivi-évaluation AFDI-AROPA reçoit un extrait de la base de données Excel envoyée par le FRDA ; celle concernant les demandes et le financement des services aux agriculteurs. Cette information est par la suite utilisée pour enrichir le rapport semestriel élaboré par le RSE.

#### **2.1.6 Au-delà du niveau régional**

Une fois que le RSE AFDI-AROPA a collecté toute l'information concernant les sous-composantes au niveau régional, il remplit la base de données du projet à Haute Matsiatra, mise à jour systématiquement et envoyée tous les trois mois au RSE AROPA. Il envoie aussi un rapport du S&E tous les six mois.

Avec en main l'information provenant des différentes régions du projet, le responsable national de S&E AROPA remplit sa base de données, appelée « Annexe D1 ». Celle-ci contient les informations répondant aux indicateurs du projet. À partir de l'Annexe D1 et des indicateurs définis dans les stratégies d'action de chaque bailleur de fonds -- Madagascar Action Plan (MAP) pour le Ministère de l'agriculture, MinAgri, et le Programme d'options stratégiques par pays (COSOP) pour le Fonds international de développement agricole (FIDA) à travers le Système de gestion des résultats et d'impact (SYGRI) --, deux autres bases de données sont remplies : le tableau Système national intégré de suivi-évaluation (SNISE) pour le MinAgri et le tableau du Result-oriented and Impact Management System (RIMS) pour le FIDA.

La périodicité de l'envoi de la base de données à chaque bailleur est semestrielle. En outre, une fois par an et à partir des informations fournies par la base de données et des rapports régionaux, des rapports nationaux leur sont envoyés. De plus, pour le cas du MinAgri, le RSE national envoie mensuellement un rapport résumant les effets marquants de chaque opérateur d'appui. C'est sur la base de toute cette information, analysée et adaptée, que sont prises les décisions relatives au projet.

## **2.2 La participation des bénéficiaires**

La participation des acteurs dans la prise de décisions est faite à travers des comités de pilotage.

Étant donné qu'ils sont considérés comme responsables des interventions qui les concernent, ils doivent donc assurer une participation élevée dans le suivi et le contrôle de la qualité des réalisations.

Le système, tel que défini dans les documents du projet AROPA, doit donc s'adapter à la structure décentralisée afin d'assurer la fluidité des transferts d'information et l'agrégation et l'analyse des données aux niveaux régional et national.

## **2.3 Le système de prise de décision**

Le système global de suivi-évaluation du projet s'articule entre les cellules techniques des CSA, les cellules régionales et la cellule nationale. En effet, le projet prévoit la nécessité d'une conception adaptée d'évaluation fondée sur une démarche participative et flexible impliquant les différents acteurs et qui soit utilisée comme un véritable outil de gestion.

Ainsi, il y a trois niveaux de prise de décisions étroitement liés au dispositif de gestion du projet, dans lesquels les acteurs du projet participent, à savoir : (i) le niveau national, à travers le Comité

national d'orientation et de suivi ; (ii) le niveau régional, à travers le Comité régional d'orientation et d'allocation ; et (iii) le niveau district, à travers le Comité de pilotage paritaire.

### **2.3.1 Niveau national : le Comité national d'orientation et de suivi (CNOS)**

Le Comité national d'orientation et de suivi (CNOS) est constitué de mandataires des collèges représentant les différents acteurs du secteur agricole malgache, soit :

- Chambre d'agriculture (TT)
- Organisations paysannes (OP), Organisation paysanne faîtière (OPF), Organisation professionnelle agricole (OPA)
- Ministère de l'agriculture (MinAgri)
- Agri-agences et organisations non gouvernementales (ONG)
- Système multi-bailleurs
- Représentants des prestataires de services privés

Le comité donne les grandes orientations du projet, valide les programmes de travail et budget annuel (PTBA) et les rapports d'activités annuels du projet et assure le suivi de son exécution à travers ses membres qui effectuent des visites périodiques dans les régions d'intervention. Il se réunit deux fois par an.

La cellule technique nationale appuie le CNOS afin d'exécuter les missions de coordination et de suivi qui lui sont confiées.

Cette cellule veille à la cohérence de la mise en œuvre du projet au niveau national en s'appuyant sur les cellules techniques régionales, et facilite le transfert d'informations pour la prise de décision au niveau du CNOS.



### **2.3.2 Niveau régional : le Comité régional d'orientation et d'allocation (CROA)**

Le Comité régional d'orientation et d'allocation (CROA) assure le rôle du CNOS au niveau régional et sert de conseil d'administration du FRDA, notamment en termes d'allocation des fonds du FRDA aux OP des districts. Il examine et approuve ou non le financement des projets soumis au FRDA.

Le CROA approuve également les états financiers audités du FRDA, le rapport de gestion de la Direction exécutive régionale (DER) du FRDA ainsi que ses rapports financiers et techniques. Le comité se réunit tous les deux mois.

C'est l'équipe technique de la DER qui prépare les éléments de décision pour le CROA. Certains de ces éléments sont fournis par la RSE Haute Matsiatra et le coordonateur interrégional (CIR).



### 2.3.3 Niveau District : le Comité de pilotage paritaire (COPILO)

Au niveau des districts, chaque CSA<sup>1</sup> est piloté par le COPILO, constitué, à l'instar du Comité paritaire d'orientation et de suivi (COS), de représentants des différents acteurs du secteur agricole dont un minimum de 50% de représentants des TT et/ou OPF régionales, de représentants des collectivités territoriales, des services techniques et des opérateurs économiques, dans la mesure où ceux-ci seront renforcées dans le cadre de la composante 3 du projet.

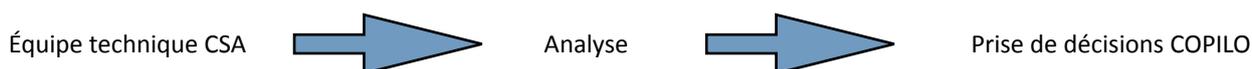
Ainsi, Le COPILO est composé de douze membres:

- Un représentant pour chacune de ces entités :
  - Services techniques
  - Maires
  - Circonscription territoriale du district
  - Opérateurs économiques
  - ONG et projets ou programmes
  - Institutions financières
- Cinq paysans producteurs
- Un représentant de la Chambre d'agriculture (TT)

Le Comité de pilotage choisit son président parmi les paysans qui siègent au sein du Comité. Son mandat dure 2 ans.

Le Comité met en place des réunions ordinaires tous les deux mois.

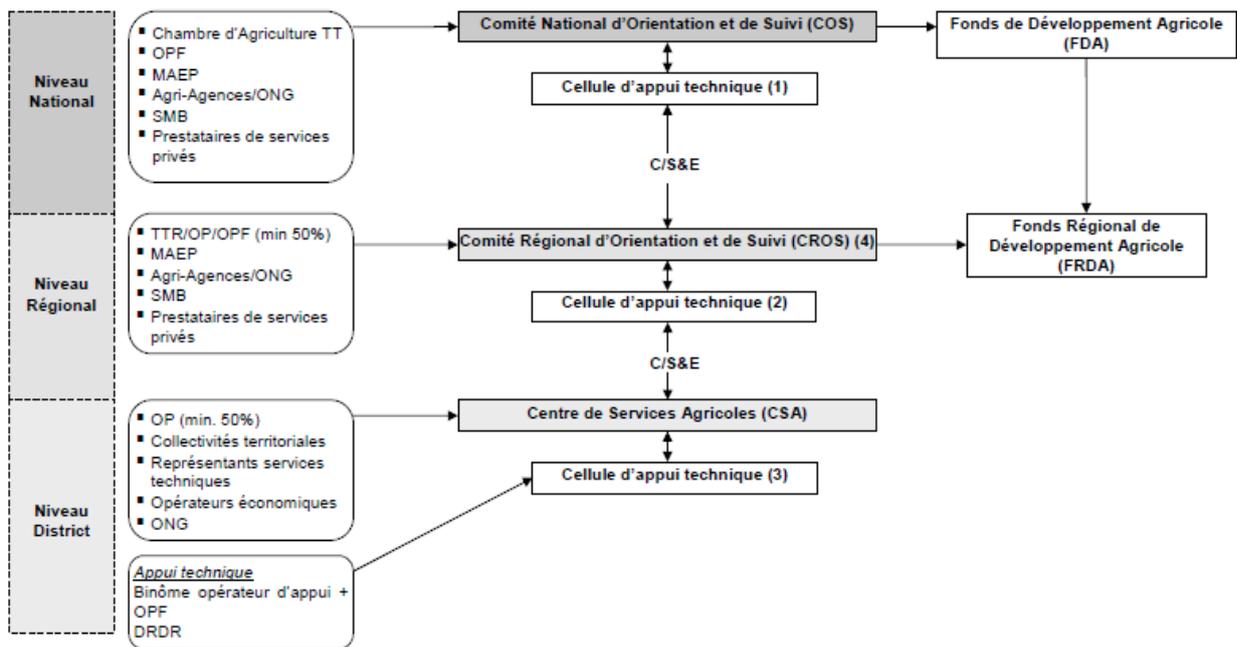
La composante 2 comporte un volet concernant le renforcement des capacités du collègue paysan de façon à ce qu'ils puissent s'acquitter de leurs responsabilités et contribuer à la bonne gouvernance des CSA. Cette même composante aborde également la question de la représentativité des collègues membres des comités de pilotage des CSA, et en particulier celle du collègue paysan.



---

<sup>1</sup> Les trois organes qui constituent le CSA sont: le comité de pilotage, l'équipe exécutive et le commissariat aux comptes.

Dispositif organisationnel de coordination et de suivi du projet AROPA



Source: Rapport final de conception du projet AROPA. Document de travail 6.

### 3. Analyse du processus de prise de décision

#### 3.1 L'analyse de l'information

Étant donnée l'importance de l'analyse de l'information pour le processus de prise de décisions, cette étape mérite une attention particulière. Si les bases de données existantes n'ont pas montré de blocages, les rapports restent encore à améliorer.

Lors des entretiens avec les acteurs du système de S&E, nous avons constaté que le processus de S&E est souvent perçu comme un outil de suivi de réalisation des activités et comme un moyen de contrôle. C'est la raison pour laquelle les efforts sont parfois dirigés vers l'adaptation du système à cet objectif et non pas vers une utilisation comme outil de pilotage. Ainsi, l'analyse des informations reste souvent trop descriptive, marquant un effort pour décrire les actions réalisées, mais elle n'est pas analytique, puisqu'elle ne traite pas l'information de façon à faciliter la compréhension de la dynamique qui sous-tend la réalisation des activités et la prise de décisions.

Il apparaît donc nécessaire de mettre en place un système permettant de mieux traiter l'information afin de faire face à la prochaine phase de collecte de l'information, soit la phase de collecte de données de mesure d'effets et d'impacts.

En effet, un système d'analyse intégré à chaque niveau de collecte serait capable de traiter l'information afin de la transformer en un outil de prise de décisions et de pilotage du projet. C'est pour cela, et c'est également l'opinion des agents de collecte que nous avons rencontrés, qu'il serait souhaitable de créer des structures de rapports prédéterminées, afin de faciliter l'analyse de l'information collectée.

D'après les agents de collecte, il est plus aisé de rédiger des rapports lorsqu'ils sont déjà structurés et qu'ils contiennent des instructions quant au contenu et au degré d'analyse attendu. Ainsi, un cadre bien structuré qui décrirait comment réaliser l'analyse pourrait contribuer à améliorer la qualité des rapports.

### **3.2 La participation**

Les bénéficiaires participent à la prise de décision du projet à travers des comités. Il est toutefois nécessaire d'augmenter la participation des bénéficiaires dans le processus de collecte de données, d'analyse, de suivi et de l'évaluation des activités, de préférence avec l'appui d'un agent de terrain.

Une participation accrue pourrait amener les bénéfices suivants :

- Une amélioration de la durabilité des activités du projet grâce à l'identification des atouts et des faiblesses pour une meilleure gestion du projet et de la prise de décisions.
- Un renforcement des capacités des acteurs à analyser et à résoudre les problèmes.
- Une augmentation des capacités locales de suivi-évaluation qui, en retour, contribuerait à accroître l'autonomie dans la mise en œuvre globale des projets.
- Le partage des expériences à travers la documentation et l'analyse systématique basées sur une large participation.
- Un engagement face aux mesures à prendre pour corriger la situation.
- L'adaptation du projet aux conditions locales et au contexte.
- Une meilleure compréhension du processus de S&E.

Pour mettre en place un système d'évaluation participatif, il faudrait un responsable de S&E au niveau régional pour animer et renforcer les capacités des acteurs. Une évaluation participative de type empowerment est donc proposée pour sa contribution au renforcement des capacités des acteurs.