

MADAGASCAR

PROJET D'AMELIORATION ET DE DIVERSIFICATION AGRICOLE DANS LE NORD-EST

RAPPORT DE PREPARATION

TABLE DES MATIERES

Equivalence Monétaire

Liste des Abréviations

RESUME ET CONCLUSIONS

1. INTRODUCTION

2. INFORMATIONS GENERALES

Population

Economie

Secteur agricole

Institutions rurales

Potentialités et contraintes de développement agricole

3. LA ZONE DU PROJET

Données de base

Voies de communication

Infrastructures socio-économiques

Economie de la région

Production agricole

Systèmes de production et zonage

Exploitations agricoles

Institutions et opérateurs économiques

4. PROBLEMATIQUE DU DEVELOPPEMENT ET RAISON D'ETRE DU
PROJET

Dégradation de la situation économique et sociale

Stratégie paysanne

Atouts et potentialités de développement

Raison d'être du projet et approche de la mission

5. LE PROJET

- Objectifs généraux
- Population cible
- Description générale
- Composantes du projet
- Amélioration de l'environnement socio-économique
- Réhabilitation des équipements hydro-agricoles
- Développement des petites exploitations
- Renforcement institutionnel et gestion du projet

6. COUTS DU PROJET ET FINANCEMENT

- Hypothèses de calcul
- Coûts totaux du projet
- Coûts récurrents
- Financement

7. MODALITES D'EXECUTION DU PROJET

- Principes
- Aspects généraux
- Aspects particuliers

8. DEVELOPPEMENT AGRICOLE; EFFETS ATTENDUS

- Rappels sur la situation de départ
- Objectifs du projet et résultats escomptés
- Modalités opérationnelles
- Environnement
- Commercialisation et prix

9. ANALYSE FINANCIERE ET ECONOMIQUE

- Justification générale
- Résultats financiers dans les unités de production
- Finances publiques
- Analyse économique

10. QUESTIONS EN SUSPENS ET SUITES A DONNER

- A. Questions en suspens
- B. Options et alternatives
- C. Suites à donner

ORGANIGRAMME du MDDRF

CARTES

1. La zone du projet
2. Densité de population par firaiana dans la zone du projet
3. Zonage écologique
4. Terroirs et zones prioritaires d'intervention

ANNEXES (VOL. II)

1. La zone du projet et la population cible
2. Routes et pistes rurales
3. Amélioration des équipements hydro-agricoles
4. Organisations paysannes
5. Développement agricole
6. Commercialisation et prix
7. Financement rural
8. Coûts du projet
9. Analyse financière et économique

DOCUMENTS DE TRAVAIL (VOL. III)

1. Fiches descriptives. Interventions ponctuelles de type micro-hydraulique
2. Opérations ODOC et ZGC
3. Problèmes de diversification dans le secteur agricole
4. Diffusion d'informations économiques et techniques

Equivalence Monétaire

Unité monétaire = Franc malgache (FMG)

Taux de change = 1 \$EU = 3 750 FMG = 5 FF

RESUME ET CONCLUSIONS

(i) Dans la période actuelle, marquée par de nombreuses réformes, le Gouvernement malgache accorde une haute priorité au développement du secteur agricole au sens large, secteur qui contribue pour 38% à la formation du PIB et qui recèle de grandes potentialités. La région du Nord-Est a été pendant longtemps l'une des régions prospères du pays, mais depuis une dizaine d'années la situation s'y dégrade fortement et il est urgent d'intervenir pour mieux valoriser les ressources et pour redonner à cette région la place qu'elle mérite dans le développement du pays.

(ii) La situation actuelle dans la zone du projet peut en effet être caractérisée par des facteurs préoccupants de dégradation de la situation économique et sociale. Il s'agit notamment de l'aggravation de l'insécurité alimentaire entraînée par la détérioration des termes de l'échange entre produits vendus (vanille et café principalement) et riz, nécessairement acheté pour faire face au déficit structurel de la région où, grosso modo, on produit 50 000 tonnes de paddy pour une consommation de 90 000 tonnes. Il s'agit aussi des handicaps liés à l'enclavement de la zone et à la dégradation des infrastructures, particulièrement importants dans une économie largement tournée vers les échanges. C'est enfin un constat de faiblesse dans les politiques mises en oeuvre et dans le comportement des opérateurs économiques, faiblesse marquée par le manque de rigueur et la prépondérance des objectifs à court terme par rapport au développement durable de la région.

(iii) Cette dégradation générale met en cause l'avenir dans la mesure où le pays perd des parts de marché à l'exportation, où le développement anarchique du tavy détruit le patrimoine foncier et où les différents opérateurs ne manifestent pas la solidarité nécessaire à une relance de l'économie. Une des conséquences majeures de cette détérioration est le malaise social qui se traduit par le chômage et la délinquance chez les jeunes et le manque de confiance dans l'avenir chez les adultes, particulièrement en milieu rural.

(iv) La région du Nord-Est, et notamment la zone du projet, a pourtant de nombreux atouts pour assurer un développement durable. Au plan technique, la production peut être dynamisée grâce aux potentialités reconnues en matière de riziculture irriguée, grâce à une écologie particulièrement favorable à une large diversification des productions, et grâce à des débouchés extérieurs non satisfaits aujourd'hui. Par ailleurs la filière vanille peut redevenir un moteur du développement si l'on s'appuie sur un savoir-faire encore inégalé, sur une meilleure répartition de la valeur ajoutée au profit des paysans et sur une politique réaliste et rigoureuse à l'exportation. Enfin la présence de nombreux opérateurs privés, notamment dans le secteur commercial et dans celui des travaux publics, représente une chance si la concertation et la préoccupation de l'avenir remplacent la méfiance et la recherche du gain facile.

v) Cette situation concerne environ 480 000 habitants dans la zone retenue pour le projet; la majorité de cette population est constituée d'environ 58 000 familles de petits exploitants agricoles; cette population rurale, très homogène, est la cible prioritaire du projet. Le premier enjeu du projet est de redonner espoir aux paysans et de créer les conditions d'une relance économique. Les bases techniques existent; c'est dans une nouvelle définition du rôle des divers acteurs de la vie économique et dans un comportement plus respectueux de l'avenir que résidera pour l'essentiel le succès du projet. En effet les paysans, opérateurs primordiaux, sont aujourd'hui isolés entre une administration trop faible et un secteur commercial très puissant; il faut que progressivement chacun tire dans le même sens, et que les paysans parviennent à mieux maîtriser leur environnement économique; c'est à la fois le deuxième enjeu et le défi du projet.

(vi) Les principaux choix stratégiques mis en avant concernent: l'intégration aux programmes nationaux lorsque ceux-ci sont opérationnels (PNVA); une approche participative, nuancée pour tenir compte des conditions actuelles marquées par le très faible niveau d'organisation des paysans et par un déficit dans les relations entre opérateurs; la généralisation à toute la zone des investissements liés prioritairement à l'amélioration de l'environnement socio-économique et de la sécurité alimentaire (microhydraulique, pistes de désenclavement, diffusion d'information, santé de base) et la concentration géographique sur six zones prioritaires d'intervention (ZPI) des composantes liées au développement des exploitations agricoles et à la dynamique paysanne, basés principalement sur la promotion de groupements paysans, stratégie d'innovation dans la zone.

(vii) Dans cette perspective, le projet financera quatre grandes composantes comprenant chacune un ou plusieurs volets. Il s'agit de:

- l'amélioration de l'environnement socio-économique (opération de réhabilitation sur 138km de routes et pistes de désenclavement; création auprès des CLD de Sambava et d'Antalaha d'un centre de diffusion d'informations techniques et économiques; réhabilitation[^] 12 centres de santé de base, CSB);
- la réhabilitation des équipements hydro-agricoles (microhydraulique pour 1 900 ha, aménagement de périmètres irrigués sur 475 ha, et travaux de drainage sur 1 600 ha);
- le développement des petites exploitations agricoles (promotion de groupements, développement de caisses mutuelles d'épargne et de crédit, programme de conseil et de vulgarisation, opérations de sécurisation foncière, recherche développement); et
- la gestion du projet, comprenant l'installation d'une direction opérationnelle à Sambava et l'appui aux cellules centrales basées à Tananarive.

(viii) Le coût total du projet, y compris 16% d'imprévus physiques, s'élève 57,20

milliards FMG soit 15,25 millions \$EU, les dépenses étant étalées sur une période de 6 ans. La part des investissements est de l'ordre de 76%; la part payable en devises est d'environ 40%. Les coûts récurrents à la charge de l'administration sont particulièrement faibles, de l'ordre de 650 millions FMG, soit 175 000 \$EU en année de croisière.

(ix) La mise en oeuvre du projet repose sur une direction opérationnelle chargée notamment de l'élaboration des programmes annuels, des relations avec les divers intervenants, de la gestion du programme du centre d'information des CLD et du suivi-

évaluation interne; et sur l'intervention des cellules d'appui comptable et de suivi-évaluation externe basées à Tananarive. Le programme national de vulgarisation agricole (PNVA) sera développé dans la zone par le projet. Deux activités majeures seront confiées à des ONG

spécialisées à la promotion de groupements paysans et le développement de caisses mutuelles d'épargne et de crédit; ces activités sont fondamentales pour rompre l'isolement des paysans et pour leur donner progressivement un pouvoir économique. Les autres activités seront confiées pour l'essentiel à des opérateurs privés, certains services publics (CIRGR, FOFIFA) intervenant dans le cadre de procédures contractuelles.

(x) La démarche participative sera développée autant que le permettra le niveau d'organisation de la population cible; en ce sens cette démarche est considérée à la fois comme une fin et comme un moyen; c'est notamment une fin en ce qu'elle représente une

expression de la démocratisation et de la décentralisation des décisions; c'est particulièrement un moyen lorsqu'il s'agit de responsabiliser un groupe ou une communauté quant à son avenir. L'approche participative, en particulier au niveau du développement des exploitations s'appuiera sur des programmes de formation et d'information qui représentent des conditions de l'efficacité. S'agissant d'une rupture avec les processus actuels de décisions, il faudra à coup sûr beaucoup de prudence et de persévérance.

(xi) Les résultats attendus sont multiples mais le véritable impact du projet ne devrait être apprécié que lors d'une deuxième phase de consolidation. En termes de production, le développement de la riziculture sera le plus notable, avec un accroissement de l'ordre de 7 500 tonnes; l'augmentation des autres productions traditionnelles (café et vanille) et à fortiori des nouvelles productions (poivre, cannelle) ne seront sensibles qu'en fin de projet. Cependant pour la vanille, une meilleure rémunération des paysans, de la rigueur dans la qualité des produits exportés et du réalisme dans le niveau des prix FOB permettrait de dynamiser assez rapidement la production; ce sont là des conditions qui échappent partiellement au projet sensu stricto. Malgré une certaine prudence dans l'estimation des flux additionnels de production, le taux de rentabilité interne s'élève à 13%.

xii) D'autres résultats pourraient être beaucoup plus importants dans l'avenir. Le projet vise en effet une certaine redéfinition des rôles des divers opérateurs dans le cadre de la libéralisation de l'économie; si dans ce domaine on parvient à plus de concertation, plus de transparence et aussi plus de solidarité dans la préservation de l'avenir, le but sera largement atteint. En particulier le décloisonnement des circuits commerciaux et l'émergence d'organisations paysannes permettraient de pallier aux insuffisances d'une administration trop faible.

(xiii) Le dernier chapitre est consacré aux questions en suspens et aux suites à donner au présent travail; il est important d'en souligner les points essentiels. Les problèmes liés à la gestion de la filière vanille, à l'entretien des routes et pistes rurales, et au choix définitif des ONG spécialisées ne sont pas encore totalement résolus. Par ailleurs, compte tenu de l'importance des enjeux et de la complexité du projet, il est suggéré que le projet soit renforcé (notamment au niveau des investissements dans les infrastructures économiques et sociales) puis étendu à l'ensemble de la région (notamment sur le FVD d'Andapa); pour ce faire, le concours d'autres bailleurs de fonds pourrait être envisagé. Un tel concours donnerait davantage de poids au projet dans la redéfinition du rôle de chacun et dans la promotion d'une politique de développement à moyen et long terme. Enfin, la séquence des travaux restant à faire pour aboutir à l'exécution du projet dans les meilleures conditions est précisée; et ce dans le cadre d'un processus permanent d'enrichissement du dossier.

1. INTRODUCTION

1.1 Le projet d'amélioration et de diversification agricole dans le Nord-Est (P AD ANE) a été identifié en mars 1993 par une mission du FIDA, cherchant ainsi à diversifier les interventions du FIDA largement concentrées sur les hautes terres. En février 1994 le Centre d'investissement de la PAO a envoyé une mission pour élaborer les termes de référence d'une première étude destinée à préciser les conditions de développement dans la zone considérée; cette étude" a donné lieu à un document (2 volumes) qui indiquait entre autres la nécessité de poursuivre les études dans des domaines plus ciblés.

1.2 En octobre 1994 une nouvelle mission du Centre d'investissement s'est rendue à Madagascar pour élaborer les termes de référence des études de deuxième phase et pour en négocier l'exécution par des bureaux locaux. Ces études ont donné lieu à trois documents (i) le premier ' correspond à la suite logique de l'étude préliminaire et il est consacré à l'analyse socio-économique de cinq zones pilotes de référence à l'intérieur de la zone du projet; (ii) le deuxième 3 ' est relatif aux conditions de la diversification dans le domaine des cultures spéciales (plantes aromatiques surtout); et (iii) le troisième⁴ porte sur les conditions de réhabilitation d'un échantillon représentatif de périmètres hydro-agricoles destinés à la riziculture (génie rural).

1.3 Une mission de préparation du Centre d'investissement⁵ s'est enfin rendue à Madagascar du 24 novembre au 20 décembre 1994; elle a travaillé en étroite collaboration avec les services du MDRRF et a séjourné longuement dans la zone du projet. C'est à l'occasion de cette mission qu'ont été retenues les limites définitives de la zone d'intervention du projet⁶ ; par ailleurs l'étude de génie rural ayant été jugée incomplète, des compléments ont été demandés pour la fin janvier 1995.

1.4 C'est donc sur des bases solides qu'a pu être conduit le travail de préparation, ce qui ne signifie pas que le projet soit simple ou facile à exécuter. Tel qu'il est formulé le projet est cohérent avec la stratégie du Gouvernement. Les propositions de la mission ont été discutées lors d'une réunion de synthèse tenue le 19 décembre au MDRRF; elles ont été approuvées dans leurs grandes lignes. Des versions provisoires du présent document ont été discutées à Tananarive en avril 1995 puis en juin 1995; des ajustements et des compléments ont été apportés pour aboutir à la présente version, considérée comme définitive, du document de préparation.

2. INFORMATIONS GENERALES

2.1 Située entre les 12ème et 26ème degrés de latitude Sud, Madagascar a une superficie de 590 000 km². Son extension en latitude, sa double façade maritime et son relief engendrent une grande variété de climats; le pays est périodiquement affecté par des cyclones dévastateurs.

2.2 Grâce à la diversité des conditions écologiques, on trouve à Madagascar la plupart des produits agricoles, tropicaux ou tempérés. L'étendue du pays, la densité moyenne relativement faible de la population et le relief assez mouvementé ont entraîné un certain isolement de nombreuses régions, les échanges entre régions restant faibles à cause des difficultés de transport.

Population

2.3 La population totale est estimée à environ 13 millions d'habitants, avec un taux de croissance annuelle de l'ordre de 3%. La densité moyenne est de 22 hab./km² mais des densités dépassant 100 hab/km² se rencontrent sur les Hauts-Plateaux où près de 60 % de la population est concentrée sur 20 % du territoire. La population urbaine dépasse 3 millions d'habitants (25 % du total) et croît à un taux de 5,5 % l'an. La capitale Antananarivo compte plus d'un million d'habitants.

2.4 Le taux de fertilité est estimé à 46 ‰ et le taux de mortalité à 14 ‰ /oo l'espérance de vie à la naissance est de 55 ans; 45 % de la population a moins de 15 ans; le taux d'illettrisme reste élevé, de l'ordre de 35 % de la population; le chômage en zone urbaine est très important. L'indice de développement humain (IDH) place Madagascar parmi les derniers pays du monde.

Economie

2.5 Depuis 1972 la situation économique s'est progressivement dégradée; selon la Banque Mondiale, le PIB par habitant aurait baissé de 40 % entre 1972 et 1992. Les années 1991 et 1992 ont été très perturbées par de longues grèves et par des conditions climatiques défavorables; l'année 1993, pourtant placée sous le signe du renouveau, n'a pas permis une remontée économique très nette (1,9 % de croissance). L'année 1994 devrait confirmer la reprise économique; elle sera marquée par ailleurs par la dévaluation de fait de la monnaie malgache d'environ 50 % ". L'inflation, de l'ordre de 13% en 1992 et 1993, pourrait dépasser 40% en 1994. Le PIB par habitant serait de l'ordre de 250 \$ EU et situe Madagascar parmi les pays les plus pauvres du monde.

2.6 La structure du PIB n'a pas connu de modification radicale au cours des dernières années; en 1992, le secteur primaire représentait 38 % du PIB, le secteur secondaire 13 % et le secteur tertiaire 49 %. La demande finale est caractérisée par une consommation très forte et, par voie de conséquence, par un taux d'épargne et d'investissement faible, probablement inférieur à 10% du PIB.

2.7 **Finances publiques.** La situation des finances publiques est très préoccupante, le déficit atteindrait 8,7 % du PIB; ce déficit est financé principalement par l'accumulation d'arriérés de paiement; les ressources budgétaires sont par ailleurs largement affectées par le mauvais recouvrement des recettes fiscales. La dette extérieure reste élevée (environ 150 % du PIB); le service de la dette correspondrait à environ 25 % des exportations.

2.8 **Commerce extérieur.** L'économie malgache est plutôt ouverte sur l'extérieur, ce qui induit une forte dépendance vis-à-vis de la conjoncture internationale. La balance commerciale reste fortement déséquilibrée, les exportations ne couvrant en moyenne que 70 à 75 % des importations. Cependant des modifications sensibles dans la composition des échanges, sont apparues au cours des dix dernières années. En particulier, les exportations se sont diversifiées; alors que des produits traditionnels (café, girofle, pois du cap) régressaient, les produits de la pêche (crevettes surtout) occupaient avec la vanille le premier poste d'exportation en valeur, et par ailleurs le sisal, le cajou, les produits animaux, le litchi, les légumes, les tissus,... accroissaient leur niveau d'exportation. Quant aux importations, les biens d'équipements accroissaient leur part aux dépens des produits alimentaires et de l'énergie. Les récentes modifications dans le prix du café sur le marché mondial, et surtout la dévaluation du FMG devraient entraîner des transformations significatives dans les échanges et des améliorations au niveau de la balance commerciale.

2.9 **Perspectives.** L'étendue des déséquilibres macro-économiques a entraîné une crise financière très grave conduisant à l'assèchement de la trésorerie de l'Etat. L'assainissement d'une situation économique, marquée récemment par beaucoup d'hésitations, impose des mesures sévères et durables. Depuis 1991 l'ajustement structurel est suspendu, la Facilité d'ajustement structurel renforcé (FASR) étant arrivée à échéance. Des négociations difficiles ont été engagées entre le Gouvernement d'une part, le FMI et la Banque mondiale d'autre part; elles pourraient au mieux aboutir à un accord avant la fin de l'année 1995 et se concrétiser par un nouveau programme d'ajustement structurel accompagné d'un crédit d'ajustement structurel agricole.

2.10 Déjà dans le document cadre de politique économique (période 1991-1993) des grands objectifs avaient été définis, notamment: atteindre un rythme de croissance économique supérieur à la croissance démographique; réhabiliter les infrastructures

économiques et sociales;

- développer les exportations de produits vivriers et de rente;
- poursuivre la restructuration du secteur industriel et promouvoir les PME;
- développer les soins de santé primaire;
- améliorer la qualité de l'éducation et rationaliser la gestion du secteur éducatif;
- promouvoir une politique sociale en direction des groupes les plus défavorisés;
- prendre en compte les impératifs de préservation du capital naturel et de l'environnement.

2.11 L'essentiel de ces orientations sont restées lettre morte, les réformes structurelles ayant pris beaucoup de retard en 1991 et 1992 et les déséquilibres s'étant accentués.

2.12 En 1993, dans un document cadre de politique économique inspiré par la Banque Mondiale et le FMI, le Gouvernement a indiqué des objectifs et une stratégie pour la période 1994 - 1996. Les principaux objectifs quantitatifs sont (i) un taux de croissance du PIB de 3% en 1994 qui se relèvera pour atteindre 4,7% en 1996; (ii) une réduction du taux d'inflation annuel de 19% en 1994 à 6,6% en 1996" et (iii) une baisse du déficit du compte courant de la balance des paiements, hors transferts publics, de 17% du PIB en 1994 à 11,7% en 1996. Par ailleurs la stratégie est marquée notamment par une libéralisation tous azimuts et un rôle accru du secteur privé; une telle libéralisation ne pourra en fait se montrer efficace que si les règles du jeu sont clairement définies (rôle du Gouvernement) et que si ces règles sont appliquées par les différents acteurs (rôle de l'administration), ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

2.13 En outre la Banque mondiale et le FMI ont formulé une matrice de réformes et de mesures à prendre dans le cadre d'un futur accord; elles visent entre autres à réduire fortement le déficit budgétaire, à laisser flotter la monnaie (ce qui est acquis depuis mai 1994), à libéraliser certains secteurs (vanille notamment), à réduire les limitations aux importations et exportations et à engager un programme de privatisation.

2.14 Si des mesures sévères sont indispensables pour restaurer les équilibres macro économiques et restaurer le crédit de l'Etat dans ses fonctions de base (santé primaire, enseignement, sécurité, infrastructures), Madagascar ne manque pas d'atouts. Il s'agit notamment des grandes possibilités de diversification et d'intensification dans le secteur agricole en général, de la disponibilité d'une énorme main-d'oeuvre qualifiée ou qualifiable,

à coût faible, d'un code d'investissement favorable aux initiatives privées et de la récente dévaluation de la monnaie, qui, bien gérée, devrait doper certains secteurs d'exportation en particulier.

Secteur agricole

2.15 L'agriculture est le secteur qui fournit la plus grosse contribution à l'économie malgache (35 % du PIB). L'agriculture emploie plus de 70 % de la population active, et procure au pays 60 à 65 % de ses recettes à l'exportation. C'est une source de matières premières pour l'industrie de l'alimentation et l'industrie textile qui, à elles deux, représentent 75 % de la valeur ajoutée dans le secteur industriel.

2.16 De 1972 à 1983 la croissance du secteur est restée inférieure à celle de la population; à partir de 1983 et plus encore après 1988, le secteur a réagi aux mesures de libéralisation, mais en dehors de l'année 1989 (récolte record de riz), le PIB agricole n'a pas augmenté aussi vite que la population et le déficit alimentaire n'a pas été vraiment maîtrisé.

2.17 Les évolutions ont varié beaucoup selon le type de production. Le riz, base de l'alimentation malgache, a vu sa production augmenter sensiblement de 1986 à 1989 puis stagner jusqu'à aujourd'hui aux alentours de 2,4 millions de tonnes (paddy), soit environ 120 kg de riz par an et par personne. Pour les autres produits de base (manioc, patates douces, maïs), l'offre s'est plus ou moins adaptée à la demande. Les produits traditionnels d'exportation (café, vanille, girofle, pois du cap) ainsi que le coton, n'ont pas bénéficié des mesures de libéralisation, souvent insuffisantes; par ailleurs les prix mondiaux étant à la baisse, leur poids dans les exportations totales a chuté fortement. Par contre de nouveaux produits ont augmenté rapidement leur part dans les exportations; il s'agit des produits de la pêche, des fruits et légumes, des textiles; de même des productions destinées au marché local se sont développées (lait, pommes de terre).

2.18 **Sécurité alimentaire.** Si la production de denrées alimentaires est largement suffisante pour satisfaire la ration alimentaire (2 100 calories/jour/habitant), la sécurité alimentaire n'est cependant pas assurée, et ce pour une part croissante de la population. Il s'agit donc principalement d'un problème de répartition.

2.19 La proportion de la population souffrant d'insécurité alimentaire a beaucoup progressé au cours des dernières années; elle serait supérieure à 40 % dans les villes et de l'ordre de 30 % dans les campagnes.

2.20 Dans la plupart des régions la sécurité alimentaire signifie avant tout la disponibilité d'une ration suffisante de riz. Or la production nationale par habitant est passée

de plus de 170 kg/an en 1970 à moins de 125 kg/an aujourd'hui; compte tenu de la

répartition spatiale de la production, il y a un nombre de plus en plus élevé de familles qui doivent acheter tout ou partie de leurs besoins en riz ; le problème devient alors celui de la répartition des revenus et de leur accroissement (en termes de pouvoir d'achat); ce devrait être aussi l'occasion d'une remise en cause de la prééminence "forcenée" du riz dans l'alimentation; alors que "la riziculture malgache n'en finit pas de chercher un impossible équilibre entre une offre atomisée à l'extrême et une demande dont le niveau réel est au centre de toutes les polémiques", l'ajustement de l'offre à la demande ne devrait-il pas se réaliser grâce notamment à un report vers divers substituts.

Institutions rurales

2.21 **Structures administratives.** Les services administratifs les mieux représentés dans le monde rural sont d'abord ceux de l'administration territoriale élue et de l'enseignement, présents jusqu'aux collectivités de base, à savoir les fokontany ou communes (11 400), puis ceux de la santé et de la production agricole. Les institutions étatiques sont en principe implantées aux niveaux des firaisana (1 250), des fivondronana (115) et des faritany (6). Des régions entières sont sous-administrées. Une loi de décentralisation, récemment votée, doit mettre en place un nouveau découpage administratif guidé par une moindre intervention de l'Etat, une meilleure cohérence pour les programmes de développement économique et le renforcement du processus démocratique (assemblées régionales élues).

2.22 **Structures d'appui au développement rural.** Les services d'appui au secteur rural relèvent du Ministère du développement rural et de la réforme foncière (MDRRF) (couvrant l'agriculture, l'élevage, la pêche, les eaux et forêts, l'environnement et la sécurité alimentaire)¹, et le Ministère de la recherche scientifique (couvrant la recherche agronomique). Le personnel du MDRRF est implanté au niveau des faritany (circonscriptions), des fivondronana (zones) et en principe des firaisana (secteurs). La répartition du personnel sur le territoire (vulgarisation agricole, génie rural, agents d'élevage et des eaux et forêts) dépend de la densité de la population rurale et de la présence de projets spécifiques de développement. De nombreux firaisana restent dépourvus de tout agent du MDRRF.

2.23 **Financement rural.** La BTM, banque chargée du crédit dans le monde rural, ne consacre aux petits paysans qu'une infime partie de ses activités, et ceci à la suite de l'échec des opérations de crédit Financement du monde rural (FMR) qui reposait sur la caution morale des élus au sein des collectivités décentralisées de base. Le nouveau projet de finance rural mis au point à l'issue des multiples expériences menées par les projets de développement, repose sur un système d'épargne-crédit basé sur l'organisation d'associations

assurant la caution solidaire du crédit. De fait le financement rural s'opère surtout à travers ce qu'il est convenu d'appeler le crédit informel.

2.24 Dans l'ensemble, l'impact des services d'appui au développement rural est limité; ceci pour les raisons principales suivantes: (i) dispersion des actions; (ii) faible niveau général du personnel de terrain et (iii) absence de fonds pour assurer convenablement les coûts de fonctionnement.

Potentialités et contraintes de développement agricole "

2.25 **Potentiel de croissance agricole.** Toutes les analyses s'accordent à conclure que Madagascar est dotée d'un solide potentiel pour une croissance agricole accélérée. En termes de production, le pays possède des terres arables en abondance et des zones écologiques très diversifiées qui offrent des conditions de culture appropriées pour une grande variété de produits agricoles tropicaux et tempérés. Il dispose de vastes infrastructures d'irrigation qui, à condition d'être correctement entretenues, doivent permettre d'obtenir une productivité élevée avec une flexibilité suffisante pour répondre à l'évolution de la demande du marché. Et, compte tenu de la faiblesse des rendements actuels dans la plupart des cultures, les possibilités d'amélioration de la productivité sont énormes. Au plan économique, Madagascar jouit d'une excellente compétitivité: le faible coût de sa main-d'oeuvre lui confère des avantages de prix lui permettant de substituer une production intérieure aux importations agricoles et de se placer en position avantageuse sur les marchés internationaux. En termes d'accès au marché, les produits malgaches - abstraction faite de la vanille et du clou de girofle - ne représentent que des parts infimes sur le marché mondial; il en va de même sur les marchés régionaux (par exemple, Afrique du Sud, Arabie Saoudite, Maurice, Réunion) où la proximité et la plus grande facilité des relations commerciales peuvent lui assurer un avantage sur ses concurrents; d'une manière générale, le potentiel d'exportation est loin d'être pleinement exploité.

2.26 **Obstacles à la croissance.** L'exploitation de ce potentiel se heurte à de fortes contraintes dont les effets se conjuguent. Les principaux obstacles à la croissance peuvent être classés en quatre catégories: (a) des politiques macro-économiques et sectorielles incohérentes, préjudiciables au développement de l'agriculture et donc à celui de la

demande
intérieure; (b) absence d'un cadre juridique et réglementaire digne d'une économie de marché, d'où interventions excessives du secteur public, retard dans le développement d'un secteur privé compétitif et impossibilité d'intervenir pour les collectivités rurales; (c) faible utilisation de la technologie, d'où déclin de la fertilité des sols, déboisement et dégradation de l'environnement ; (d) inefficacité des services d'appui à l'agriculture, dégradation des routes rurales et de l'infrastructure des marchés, d'où un fonctionnement inefficace de ces derniers.

2.27 **Aides au secteur rural.** A l'intérieur d'un flux annuel d'aides extérieures de l'ordre de 450 millions de \$EU, l'aide dirigée vers le secteur rural serait de l'ordre de 65 millions de \$EU, dont 50 millions pour l'agriculture, au sens large, et 15 millions pour les ressources naturelles et l'environnement.

2.28 Bien que la politique et la stratégie agricoles du Gouvernement demandent encore à être affirmées, les grandes orientations font l'objet d'un large consensus entre bailleurs de fonds et Gouvernement. Parmi ces grandes orientations, on trouve quatre domaines majeurs: l'amélioration des services publics d'appui à l'agriculture, la réhabilitation et le développement des équipements hydro-agricoles, l'ouverture de l'économie aux marchés et la promotion des exportations, et l'amélioration de la gestion des ressources naturelles. Chacun de ces domaines fait l'objet d'un ou de plusieurs programmes nationaux, souvent à l'initiative de la Banque Mondiale, susceptibles d'interférer avec le projet proposé. Il s'agit principalement:

- du Programme national de vulgarisation agricole (PNVA), en cours d'exécution;
- du Projet de réhabilitation des périmètres irrigués (PPI), en cours d'exécution;
- du Programme national de recherche agronomique (PNRA), en cours de négociation;
 - du Programme national environnemental (PE2), en cours de négociation;
- du Projet de promotion des exportations agricoles (PPEA), en cours de négociation;
- du Projet (assistance technique) d'association pour le développement du mouvement mutualiste d'épargne et de crédit (ADMMEC).

2.29 La plupart de ces projets ou programmes nationaux, qui deviennent les outils majeurs de la politique de développement rural, seront impliqués à des degrés divers dans l'exécution du projet; il en sera traité plus loin.

2.30 **Aide du FIDA.** Depuis 1979, le FIDA-a participé au financement de cinq projets dont trois sont terminés et deux en cours d'exécution. Les projets en cours sont le Projet de développement agricole sur les hauts plateaux (ODR2) et le Projet d'appui au développement du Moyen-Ouest (PDMO). Un autre projet devrait démarrer avant la fin 1995, le projet de mise en valeur du haut bassin du Mandrare.

2.31 Les principales leçons à tirer de l'expérience des projets FIDA viennent des constats suivants: lenteur dans les procédures d'appel d'offres; difficultés de mobilisation des fonds de contrepartie; coopération insuffisante entre le ministère de tutelle (MDRRF) et le Ministère du plan quant aux montants des fonds de contrepartie lors de l'inscription d'un projet dans le programme d'investissement public (PIP); insuffisance des mécanismes de suivi-évaluation et d'appréciation de l'impact en termes de développement durable. Par ailleurs le rôle grandissant des organisations paysannes dans l'exécution de certaines composantes mérite d'être souligné et pris en considération. Les propositions de la mission tiendront compte de ces expériences et s'inscriront dans une réflexion visant à gérer plus efficacement les ressources du FIDA mis à la disposition de l'Etat malgache et à engendrer des processus de développement durable.

3. LA ZONE DU PROJET ^{1/}

Données de base

3.1 **Etudes et enquêtes.** La connaissance du milieu a été améliorée de façon décisive par les études et enquêtes menées au cours de l'année 1994 (voir Chapitre 1). En particulier des ateliers d'animation villageoise ont permis de mieux cerner les stratégies paysannes, les besoins prioritaires et les faiblesses actuelles de l'organisation du monde rural^{2/}.

3.2 **Délimitation^{3/}.** La zone d'intervention du projet comprend 46 FRS dans les trois FVD de Vohémar, Sambava et Antalaha. Elle est limitée au Nord par le FRS d'Ampanefena et au Sud par celui d'Antalaha. Il s'agit d'une zone homogène dans son écologie générale et ses systèmes de production agricole; à ce titre ont été éliminées la partie nord du FVD de Vohémar à vocation pastorale, et la partie sud du FVD d'Antalaha proprement forestière. Cette zone de "climat per-humide chaud" est notamment caractérisée par une mise en valeur agricole spécifique basée sur l'omniprésence du riz, de la vanille et du café.

3.3 Le FVD d'Andapa fait partie de la même région agro-écologique; elle a été provisoirement laissée de côté pour deux raisons; (i) d'une part de façon à réduire la zone d'intervention à une taille compatible avec la première phase d'un projet FIDA relativement complexe ^{4/}; et (ii) d'autre part pour tenir compte, le cas échéant, des décisions du FED concernant son intervention dans la zone d'Andapa où il est pratiquement le seul intervenant depuis longtemps (suites du projet SOAMA et relance café/vanille). On verra par la suite que l'intégration du FVD d'Andapa, est proposée par la mission soit après trois ans (mi- parcours de la première phase) soit

au bout de six ans (début de la deuxième phase)^{sl}.

3.4 **Milieu physique.** Le climat est caractérisé par l'abondance des précipitations (2 200 à 2 400 mm) et l'absence de véritable saison sèche; il existe cependant un gradient montrant une augmentation de la pluviométrie du Nord vers le Sud, et de l'Est vers l'Ouest. Les températures varient de 22°C à 30°C ; les amplitudes sont faibles et augmentent aussi du Nord-Est au Sud-Ouest. Les vents marins de l'Est sont réguliers; les cyclones sont malheureusement fréquents dans la région et ils peuvent entraîner des dégâts très importants.

3.5 A l'Ouest d'une plaine côtière de faible largeur où prédominent les sols sableux et alluviaux, le relief est assez mouvementé; des chaînes montagneuses Est-Ouest cloisonnent la région en bassins versants et vallées plus ou moins étendues. Le réseau hydrographique est dense, constitué notamment dans la zone de cinq grands fleuves côtiers au profil abrupt dans leur partie supérieure et très plat dans la traversée de la plaine littorale (ce qui les rend navigables dans cette dernière partie); les crues peuvent être très importantes et atteindre des débits de l'ordre de 2 000 m³/s.

3.6 En dehors des zones sableuses et alluviales, les sols latéritiques dominent; ils sont généralement assez riches en humus, en azote et en phosphore. La vanille se trouve dans son écologie de prédilection, préférant cependant les sols humifères et perméables. La végétation naturelle est dense et homogène (en dehors de la plaine côtière sableuse); la pratique du "tavy" sur les collines aboutit à une formation dégradée appelée "savoka".

3.7 Le zonage^{2l} défini ultérieurement prendra en compte trois terroirs naturels, (i) les plaines littorales; (ii) les basses collines formant une zone étroite entre le littoral et les zones montagneuses; et (iii) les zones accidentées de l'intérieur avec des vallées encaissées.

3.8 **Population et démographie.** Selon le dernier recensement (1993), la population de la zone serait d'environ 450 000 personnes (dont environ 380 000 ruraux) en 1995, avec un taux de croissance annuelle de 3 %. La densité moyenne est de l'ordre de 26 hab/km² ; au niveau des FRS, cette densité varie de moins de 10 hab/km² à plus de 100 hab/km² dans les FRS les plus urbanisés (Sambava et Antalaha); globalement la population est plus dense sur la côte et dans les vallées (voir carte No. 2 en fin de texte).

3.9 L'analyse démographique indique surtout une grande jeunesse de la population; 57 % environ des habitants ont moins de 18 ans. Du point de vue ethnique trois groupes sont de loin prédominants: les betsimisaraka d'abord, puis les tsimihety et les sakalava. En dehors

de deux FRS urbanisés, Sambava et Antalaha, la population est essentiellement rurale; globalement les ruraux seraient 85 % du total. L'unité familiale de base compte 6 à 7 personnes.

Voies de communication^{3/}

3.10 **Le réseau de routes nationales** relie les chefs-lieu de FVD, RN5A d'Antalaha à Vohémar (242 km) et RN5B de Sambava à Andapa (109 km); le tronçon Antalaha- Marofinaritra de la RN5A doit relier Maroantsetra dans l'avenir. En général les routes nationales sont praticables en toutes saisons; elles bénéficient en principe d'un entretien périodique assuré par les circonscriptions locales des TP et financé par le budget de l'Etat

à partir de fonds extérieurs. En réalité certains tronçons de la RN5A sont très dégradés (Antalaha-Antsirabato; Antsirabe Nord-Ampanefena; Tsarabaria-Analovana), et il faut compter au moins 6 heures pour se rendre d'Antalaha à Vohémar (242 km) en véhicule tout terrain. Ce réseau national doit être prochainement réhabilité grâce au financement du FED (voir para. 4.20).

3.11 **Les routes d'intérêt provincial (RIP)** correspondent principalement à des axes Est-Ouest de pénétration à partir de la RN5A et de désenclavement des FRS de l'intérieur.

3.12 La zone du projet compte environ 343 km de RIP qui sont des routes dites classées, placées, en principe, sous la responsabilité technique des services des Travaux publics. A côté de ces routes, il existe quelques rares pistes rurales non classées totalisant environ 50 km; elles sont toutes en mauvais état à cause de l'absence d'entretien tant courant que périodique.

3.13 Ces routes (RIP ou parfois non classées) sont en terre, entretenues très irrégulièrement, rarement praticables en toutes saisons; très souvent les ouvrages de franchissement et d'assainissement sont en très mauvais état. Il existe aussi des pistes charretières reliant les plus gros villages; en général elles ne sont pas carrossables, sans entretien depuis longtemps; de ce fait beaucoup de villages restent inaccessibles. En résumé, sur les 343 km:

58 km sont en cours de travaux de réhabilitation sur financement de l'I.V.A.M.A.;

78 km sont circulables toute l'année;

68 km sont circulables avec plus ou moins de difficultés en saison sèche; et enfin,

139 km ne sont plus circulables du tout.

3.14 **Les voies fluviales** représentent des possibilités insuffisamment exploitées, surtout dans les parties inférieures navigables; la Bemarivo, la Lokoho et l'Ankavanana sont largement navigables et font l'objet d'un petit trafic fluvial (pirogues).

3.15 **Deux ports maritimes** existent dans la zone, mais seuls des bateaux de petits tonnages (maximum 1 000 t) peuvent toucher Vohémar (trafic annuel de 20 000 à 25 000 t) ou rester en rade à Antalaha (trafic de 3 000 t à 5 000 t); le port de Vohémar a reçu récemment du matériel nouveau (grue mobile pour container, remorques sur pneus, charriots élévateurs), et seul son faible rayon d'évitage est une limite au trafic.

Infrastructures socio-économiques

3.16 L'état des infrastructures socio-économiques reflète le retard pris dans ce domaine par Madagascar, un des pays les moins équipés du monde.

3.17 **L'adduction d'eau potable** n'existe qu'au niveau des chefs-lieux de FVD; seul le FRS d'Ampanefena a un réseau de distribution d'eau et une étude a été réalisée à Ambohimitsinjo en vue d'un captage de source.

3.18 **Les services de santé** sont surtout concentrés dans les chefs-lieux de FVD et restent très déficients; on compte un médecin pour plus de 50 000 habitants et un agent para médical pour 2 500 habitants; 10 FRS ne disposent d'aucune structure de santé, les maladies les plus fréquentes sont le paludisme, les diarrhées, les parasitoses intestinales et les maladies sexuellement transmissibles. Les problèmes majeurs relatifs à la santé publique sont l'insuffisance des structures et leur éloignement, l'insuffisance de l'approvisionnement en matériels et médicaments, l'indigence du personnel et la trop grande centralisation à Antalaha de la gestion financière des hôpitaux publics de tout le Nord-Est.

3.19 Le plan gouvernemental prévoit un centre de santé de base (CSB) pour 7 000 à 8 000 habitants (équivalent d'un FRS en moyenne) et un hôpital de district desservant 100 000 à 125 000 personnes. Le programme de mise en place des CSB (initiative de Bamako), piloté par l'UNICEF, prévoit de couvrir tout le pays pour l'an 2000. Par ailleurs deux centres de planning familial sont ouverts à Antalaha et à Sambava; leur rôle, encore limité, mériterait d'être amplifié tant il est vrai que la croissance démographique actuelle compromet largement le développement à long terme.

3.20 **L'enseignement** général compterait environ 315 écoles primaires fonctionnelles, mais l'absence de recrutement d'instituteurs fait que régulièrement des écoles ferment et qu'en général les classes sont surchargées. Les équipements sont rudimentaires. Les statistiques font apparaître des déperditions énormes; moins de 10 % des élèves parviennent au certificat d'études primaires, et moins de 1% atteignent le lycée.

3.21 L'enseignement est déconsidéré dans la population rurale qui ne voit plus dans l'éducation un moyen de progrès social et une facilité pour trouver un emploi; la situation

est si grave que l'on considère aujourd'hui que les anciens (en moyenne) sont plus alphabétisés que les jeunes ! Cette situation pénalise très gravement les possibilités de développement à long terme.

3.22 Enfin les télécommunications (téléphone, BLU, fax, etc.) sont très déficientes et représentent un handicap supplémentaire, surtout dans une région où les activités de commerce et d'exportation sont très importantes ".

Economie de la région

3.23 La base de l'économie régionale est l'agriculture; l'élevage, la pêche et la forêt restent secondaires. Les principales caractéristiques de cette économie peuvent être synthétisées comme suit:

- la production est largement atomisée dans 55 000 petites exploitations; il y a très peu de gros planteurs (cocotier, vanille);
- l'économie est très ouverte vers le marché, la production alimentaire ne couvrant que 60% environ des besoins, et les autres productions, sources de revenus monétaires pour les paysans, sont pour l'essentiel destinées à l'exportation (vanille, café, girofle, raphia);
- l'économie est donc assez fortement monétarisée, les filières d'importation dans la zone et les filières d'exportation hors de la zone, étant très actives;
- le secteur commercial pèse un poids considérable et il est fortement concentré; quelques dizaines d'exportateurs et quelques centaines de commerçants représentent des passages obligés pour les 55 000 familles d'exploitants agricoles;
- la valeur ajoutée de la principale filière locale, la vanille, est mal répartie entre l'Etat (60 à 70%), les paysans (10 à 15%) et le secteur commercial (25 à 35%)".

3.24 La région a des ressources importantes et variées, mais l'enclavement, la politique de l'Etat, et le comportement du secteur privé trop souvent attiré par les gains faciles à court terme, ont contribué à fragiliser les bases économiques du développement régional.

Production agricole²¹

3.25 **Ressources et mise en valeur.** Hormis l'exploitation de quelques minéraux, l'essentiel des activités est lié à l'agriculture. On peut considérer que les surfaces cultivées dans la zone du projet sont de l'ordre de 105 000 à 110 000 ha, répartis approximativement comme suit.

Estimation des surfaces cultivées

Vanille	40 000/ 45 000 ha
Caféiers	22 000/ 25 000 ha
Cocotiers	18 000/ 20 000 ha
Canne à sucre	7 000/ 8 000 ha
Girofle, poivre	500 / 500 ha
Divers	10 000/ 15 000 ha
Total	98 000/114 000 ha

- riz irrigué et riz pluvial; pour le riz irrigué il s'agit de la superficie cultivée, supérieure d'au moins 50 % à la surface géographique (double culture).

- maïs, tubercules, maraîchage, fruitiers, etc.; hors jachère.

3.26 Aménagements hydro-agricoles. La région nord-est n'est pas une zone rizicole importante, mais comme partout dans le pays, il existe une production de riz et les aménagements pour la riziculture "irriguée" sont aussi nombreux que variés dans leur nature; plusieurs projets sont d'ailleurs intervenus dans le passé. Par ailleurs, il existe des potentialités de développement intéressantes.

3.27 Pour simplifier, on retiendra qu'il existe environ 18 500 ha de riziculture repiquée bénéficiant à des degrés divers d'aménagements pour gérer la ressource en eau. Ces aménagements peuvent être classés comme suit:

les plaines littorales pour lesquelles les problèmes de drainage sont souvent plus aigus que ceux de l'irrigation; les plus nombreux sont dans le FVD de Sambava, avec un périmètre classé (Ambohitrakongona). Les équipements sont généralement très rudimentaires et ne permettent qu'occasionnellement deux saisons de culture.

les vallées de bas-fonds sont nombreuses et souvent de petite dimension; elles ont fait l'objet de l'intervention AVF " au cours des années 60 et 70, mais la plupart des ouvrages sont aujourd'hui dégradés.

3.28 Riz. La riziculture est d'autant plus importante que le riz, est la base de l'alimentation, et que l'on s'acharne à considérer le riz comme irremplaçable alors que de nombreux substituts existent (maïs et tubercules notamment). Dans la zone du projet, on trouve deux grands types de riziculture:

- avec repiquage, le degré de maîtrise de l'eau étant très variable, autorisant ou non une deuxième saison;
- en semis direct, sur zone plus ou moins pentue, en général derrière brûlis sur défriche de recrû forestier (tavy).

3.29 Les statistiques, peu fiables, indiquent des superficies très variables selon les années; ce qui est sûr c'est que la dégradation des terres de l'échange entre vanille et café d'une part, riz d'autre part a entraîné un développement incontrôlé du tavy mettant en péril l'environnement. On admettra les chiffres suivants:

- les rizières repiquées: 18 500 ha, dont au moins 40 % avec double culture;
- les rizières en semis direct: 22 000 ha, dont la majeure partie en tavy (75% environ).

3.30 Les pratiques culturales sont très traditionnelles, presque entièrement manuelles, et sans intrants. Les rendements dépendent beaucoup des conditions d'irrigation et de drainage en même temps que de la pluviométrie sur les rizières de plaine ou de bas-fonds; ils varient de 1,0 t/ha à 2,0 t/ha par saison. En riziculture pluviale, ces rendements varient de 0,5 t/ha à 1,0 t/ha. La production totale de paddy serait de l'ordre de 50 000 tonnes par an, soit l'équivalent d'un disponible de 70 kg de riz par habitant.

3.31 La situation se caractérise en fait par deux constats fondamentaux:

- le développement anarchique et préoccupant de la pratique du tavy; il s'agit d'une réaction de survie explicable par la forte dépendance du riz dans l'alimentation et la non moins forte dépendance de la vanille (et partiellement du café) dans les revenus monétaires. L'évolution en termes relatifs du prix de la vanille par rapport à celui du riz montre une dégradation marquée "; les planteurs de vanille sont incités à abandonner la production de vanille au profit de la production de riz ou d'autres cultures alimentaires;
- l'existence, reconnue par la mission, de bonnes potentialités de développement de la riziculture irriguée et une forte motivation des paysans pour les mettre en oeuvre; on peut estimer à 5 000/6 000 hectares les superficies susceptibles d'être aménagées ou réaménagées dans le cadre d'un projet d'une durée de 6 ans.

3.32 **Sécurité alimentaire.** Le poids du riz dans l'alimentation est tel que la sécurité alimentaire est réfléchiée en termes de disponibilité en riz; il faut souligner néanmoins que dans les zones où le riz est cher (zones enclavées déficitaires comme la zone du projet) ou dans les zones à forte densité de population (taux d'autoapprovisionnement relativement faible), la ration moyenne a tendance à baisser, probablement vers 120/130 kg par personne et par an".

3.33 Au niveau global, la zone est fortement déficitaire, la production de paddy étant de l'ordre de 50 000 t (voir annexe 5), pour une demande de l'ordre de 90 000 t, soit 56 000 t de riz. Le déficit global est donc de 45% environ.

3.34 On retrouve des situations voisines au niveau des exploitations, avec cependant une disparité assez nette entre les exploitations de la zone littorale qui, en moyenne, sont voisines de l'autosuffisance, et les exploitations des zones intérieures où la production ne couvre que 40 à 50% des besoins.

3.35 A côté du riz, les ressources locales permettent une alimentation variée (tubercules, fruits, huile de coco), montrant cependant des carences en protéines.

3.36 **Vanille.** La zone du projet a longtemps été (et reste peut être encore) la première région productrice de vanille au monde, et la station de recherche sur la vanille d'Antalaha était jusque dans les années 70 la seule véritable station spécialisée dans la vanille dans le monde. Depuis plus de 150 ans la vanille s'est développée dans la région qui a produit jusqu'à 75% de la vanille mondiale. Les variétés développées (type bourbon) restent sans réelle concurrence quant au taux de vanilline et quant au profil aromatique. Aujourd'hui la production s'élève en année normale à environ 1 000 tonnes de vanille préparée à partir de 22 000 hectares, en chiffres arrondis, ce qui représente un rendement moyen très faible de l'ordre de 225 kg de vanille verte/ha.

3.37 Depuis une vingtaine d'années la situation de la vanille à Madagascar (et donc dans la région du projet qui, avec Andapa, produit 95% de la vanille malgache) s'est profondément dégradée². On peut résumer les causes essentielles de cette dégradation comme suit:

- le comportement "monopolistique" de l'Etat malgache (qui tirait de la vanille 10% de ses recettes budgétaires) a conduit à une augmentation excessive des prix à l'exportation; en dollars courants les prix FOB sont passés de 15 \$EU/kg en 1974, à 45 \$EU/kg en 1980 puis à

74 \$EU/kg début 1994. Dans le prix FOB c'est la part des prélèvements publics (taxes diverses) qui s'est envolée pour atteindre environ 80% du prix FOB;

- cette augmentation des prix, associée à la raréfaction de l'offre (politique de stockage, voire destruction des stocks en 1993) a eu de nombreuses conséquences; entre autres, elle a favorisé le développement rapide des succédanés (vanilline de synthèse) et le développement de producteurs concurrents de vanille naturelle. En bref, la vanilline de synthèse représente aujourd'hui 95% du marché, et l'Indonésie est devenue le premier exportateur mondial" de vanille naturelle (la vanille indonésienne, d'une qualité moindre certes, se vend à un prix de l'ordre de 40/45% du prix malgache);
- au plan du commerce international, la politique malgache (Etat et exportateurs) a manqué de réalisme, avec un comportement figé au sujet de la qualité du produit malgache qui en fait, ne correspondant qu'à un créneau très étroit (la vanille ménagère en gousse), n'a pas permis de développer la production sur les marchés porteurs (extraits naturels);
- plus grave, le comportement à courte vue des différents opérateurs (Etat compris), n'a pas permis de répercuter la hausse des prix au niveau du paysan qui a vu son revenu se détériorer de plus en plus, ne recevant officiellement que 10 à 15% du prix FOB, officiellement, et souvent moins. De la même manière la valeur ajoutée de la filière a largement échappé à la région et à l'avenir même de la filière (pas ou très peu de réinvestissement dans les infrastructures, la recherche, le conseil technique, la promotion commerciale,...). Comme il a été dit plus haut, les termes de l'échange entre vanille et riz au niveau du paysan se sont gravement dégradés;
- une distorsion entre la volonté de ne mettre sur le marché qu'une seule catégorie de qualité²¹ et le fait d'acheter tout venant la vanille verte ou la vanille vrac (déjà préparée), n'incitait aucunement le paysan à produire de la qualité mais permettait aux collecteurs intermédiaires d'imposer leur loi aux producteurs (qui, entre autres, ne peuvent conserver une vanille verte plus de 24 heures sous peine de la perdre);

- si l'on ajoute à ce bref examen la très mauvaise organisation de la filière, le peu de solidarité entre les différents acteurs (paysans, collecteurs, commerçants préparateurs, conditionneurs stockeurs, Etat), et le développement des vols de vanille verte sur pieds, on en arrive à un constat très préoccupant: Madagascar perd ses parts de marché, la qualité se dégrade, la fraude se développe et le paysan se désintéresse de la vanille.

3.38 Malgré ce sombre tableau, il reste des atouts qu'il devient de plus en plus urgent de valoriser" : la vanille malgache est aujourd'hui encore sans égale; un savoir faire réel existe à tous les niveaux, bien que celui-ci se dégrade lentement; il existe encore des circuits et des opérateurs capables de mettre sur le marché plusieurs centaines de tonnes de vanille de qualité supérieure; et surtout l'Etat et les opérateurs privés ont pris conscience de la gravité de la situation. On peut donc espérer un sursaut, notamment dans le cadre de la libéralisation de la filière dont la Banque Mondiale fait une condition à la mise en oeuvre d'un programme d'ajustement structurel.

3.39 **Café.** La zone du projet compte près de 20 000 ha de caféraies, généralement âgées et en mauvais état; la production serait de 6 000 à 6 500 t. de café marchand, avec un rendement moyen de l'ordre de 300 kg/ha. Depuis l'abandon progressif du programme OCPGC et la chute des cours à l'exportation, la production baisse inexorablement en quantité et en qualité. En 1994, à la faveur d'une flambée des cours sur le marché mondial, les prix d'achat aux producteurs ont été multipliés par 8 à 10; la récolte et la collecte ont été dynamisées, souvent au détriment de la qualité.

3.40 Si les plantations de café ont été nettoyées et récoltées cette année, il n'en reste pas moins que les techniques de culture et de préparation restent rudimentaires et qu'une partie de la caféraie est abandonnée au profit des cultures vivrières; là aussi les termes de l'échange entre café et riz au niveau du producteur se sont considérablement détériorés.

3.41 Il reste cependant de l'espoir; en effet Madagascar ne parvient pas à remplir son quota, et si un effort était fait au niveau de la qualité, les exportations malgaches retrouveraient un label de qualité qui était le leur il y a 20 ans (il y avait une prime par rapport aux robusta africains). Là encore la filière doit s'organiser pour mieux valoriser le travail paysan et mettre en avant la qualité du produit. Au niveau des producteurs, il est possible (avec recépage et entretien correct sur les meilleures parcelles) d'améliorer qualité et quantité sur une superficie plantée moindre².

3.42 **Cocotiers.** Les plantations de cocotiers se sont développées dans la région principalement grâce à l'installation à partir de 1970 d'une cocoteraie industrielle, la SOAVOANIO. Cette société exploite actuellement 4 760 hectares ainsi que deux petites huileries (capacité unitaire de 2 000 t de coprah). A côté se sont développées quelques plantations privées importantes représentant au total 1 500 ha environ ainsi que des petites plantations individuelles disséminées représentant environ 1 000 ha; un équipement industriel (presse à coprah) d'une capacité de 1250 t est installé dans la région de Sambava (EVACOCO).

3.43 La SOAVOANIO est devenue un véritable pôle de développement en créant des emplois directs et en favorisant le développement de nombreuses petites unités artisanales de fabrication d'huile et de savon. Selon les responsables rencontrés, les possibilités de développement sont encore grandes, le marché restant demandeur, qu'il s'agisse de noix de bouche ou d'huile, voire même de savon. Les ventes annuelles moyennes de la SOAVOANIO concernent 10 millions de noix, 3 000 t de coprah et 500 t d'huile.

Systèmes de production et zonage"

3.44 Malgré une grande homogénéité dans le type de mise en valeur (basée sur les cultures de riz, de vanille et de café), on peut diviser la zone du projet en trois domaines écologiques d'orientation Nord-Sud, correspondant à trois niveaux de relief et d'altitude: la plaine littorale, la zone de relief intermédiaire, et la zone montagneuse de l'arrière pays à l'Ouest. Le système de production lié à chacune de ces zones varie d'Est en Ouest (de la zone littorale à la zone montagneuse), et aussi du Nord au Sud; on peut dire que:

- le riz irrigué est bien développé dans la zone littorale et presque absent en zone montagneuse où l'on pratique le riz de tavy;
- la part de la vanille croît du Nord au Sud;
- la part du café augmente de l'Est vers l'Ouest.

3.45 Au-delà de ce zonage Nord-Sud, on a défini 15 terroirs présentant des caractéristiques de population (densité), de type d'exploitation, et de conditions de développement (accès notamment) homogènes. Des détails sont fournis dans l'Annexe 1; le tableau ci-après résume ces caractéristiques de zonage?

Zone littorale

Fivondronana	Terroirs et firaiana	Productions principales
Sambava	1. Tanambao' i Daoud, Anjangoveratra, Bemanevika	Riz irrigué, riz pluvial, vivrier, coco, vanille, café
	2. Sambava, Farahalana, Maheva	Riz irrigué, coco, vanille, diversification
Antalaha	3. Ampahana	Pêche continentale
	4. Antalaha, Ampohibe	Riz irrigué, vanille, café, diversification

Zone de relief intermédiaire

Vohemar	5. Tsarabaria, Ampanefena	Riz irrigué, café, vanille
	6. Antsirabe nord, Belambo	Café, vanille, vivrier, riz irrigué
Sambava	7. Nosiarina, Analamaho, Ambarioto, Ambohimalaza	Riz irrigué, riz pluvial, café, vanille vivrier, diversification
Antalaha	8. Lanjarivo, Ambinanifaho	Riz irrigué, café, vanille, riz de tavy

Zone montagneuse

Vohemar	9. Ambalatrana, Andravory, Ambinan'Andravory	Vallées forestières, riz de tavy, vanille, café
Sambava	10. Anjaláva, Antsahavaribe, Bevonotra, Beanatsindra	Vallées forestières, riz de tavy, vanille
	11. Amboangibe, Ambodiampana, Antindra, Andrahanjo, Marogoana	Vallées forestières, riz de tavy, café, vanille
	12. Ambohimitsinjo, Anjinjaomby, Antsiradrano	Vallées forestières, riz de tavy, riz irrigué, vanille, café
	13. Ambodivora, Andasibe, Maroambihy, Marojala, Morafeno	Vallées forestières, riz de tavy, vanille, café
	14. Antsahanoro, Antsambalahy, Antanambao, Saharandrano	Vallées forestières, riz de tavy, riz irrigué, vanille, café
	15. Antombana, Marofinaritra	Vallées forestières, riz de tavy, vanille, café

Exploitations agricoles "

3.46 Il y a dans la zone du projet environ 58 000 exploitations familiales comprenant 6 à 7 personnes, dont 2.5 à 4 actifs agricoles. Ces exploitations sont peu diversifiées; la grande majorité cultive 2 à 2.5 ha et comprend les trois spéculations principales de la région: riz, vanille, café. Les critères d'une typologie sont peu marqués; en plus de la taille, il s'agit (i) de l'importance relative du riz irrigué par rapport au riz pluvial, plus on va vers l'intérieur et plus le tavy est important, spécialement s'il n'y a pas de possibilité d'irrigation en vallée et (ii) de l'importance relative du café et de la vanille dans la surface qui leur est affectée comme dans le revenu que la spéculation engendre. A la limite, on estime cependant qu'environ 20% des exploitations pratiquent une seule culture de rente (café ou vanille).

3.47 De façon approximative, on peut résumer les caractéristiques des exploitations comme suit:

- la surface totale comme la surface cultivée augmente de l'Est (plus peuplé) vers l'Ouest, de 2,0/2,5 ha à 3,5/5,0 ha (surface totale);
- le poids du riz, au niveau de la surface cultivée comme à celui du revenu engendré, diminue de l'Est vers l'Ouest (de 50% à 20% du revenu brut)
- le café est plus important que la vanille au Nord et inversement au Sud.

3.48 Les types les plus représentés (80% du total), respectivement dans la zone côtière et dans l'intérieur, présentent les caractéristiques résumées ci-dessous:

	Zone côtière	Zone intérieure
Riz "irrigué"	0,2 à 1,0 ha	0 à 0,25 ha
Riz sec	0 à 0,5 ha	0,5 à 1,0 ha
Café	0,3 à 0,5 ha	0,5 à 0,8 ha
Vanille	0,3 à 0,5 ha	0,5 à 0,8 ha
Divers	1 0,5 ha	0,5 ha
Jachère	0 - 1,0 ha	0,5 à 3,0 ha
Total cultivable	2,0 à 2,5 ha	3,0 à 5,0 ha

3.49 La culture irriguée du riz se rencontre soit en plaine inondée avec une maîtrise plus ou moins bonne de l'eau (permettant la double culture sur 40% des 11 000 ha emblavés) soit en zone de marais plus ou moins pourvu de systèmes de drainage (surface d'environ 2.500 ha) En zone intérieure, les zones irriguées sont limitées aux vallées forestières aménagées d'ouvrages simples d'amenée d'eau.

3.50 La culture exondée du riz se rencontre dans les bas de pente, classés en zone intermédiaire (5 000 à 5 500 ha) et majoritairement sur les reliefs accidentés sur terres de défriche après brûlis (tavy) sur 9 600 ha. Dans ce dernier type, on pratique un seul cycle de production (6 mois) puis le sol est abandonné à la jachère naturelle (savoka) pour 3 à 5 ans en fonction de l'étendue des zones disponibles et de la vitesse de régénération (souvent partielle) de la fertilité permettant un nouveau cycle rizicole. A côté du riz, toutes les exploitations possèdent une petite surface de production vivrière, très généralement cultivée en association de manioc, patate douce, maïs, canne à sucre et brèdes diverses pour l'autoconsommation.

3.51 Les productions de rente, café, vanille, secondairement poivre, girofle, et exceptionnellement cannelle, sont cultivées en système extensif, voire sous forme de simple cueillette avec un léger entretien préalable. Dans la plupart des cas les travaux sont faits par les membres de la famille; des prestations payantes existent uniquement pour les travaux de fécondation de la vanille (prix forfaitaire en fonction de la surface pour la campagne) et pour le piétinage des rizières.

3.52 Les problèmes majeurs rencontrés aujourd'hui par les exploitants concernent: (i) la disponibilité en terre pour pratiquer le riz de tavy; (ii) leur dépendance vis-à-vis des commerçants, entraînant la vente des récoltes sur pied (pour environ 60% des paysans sur 40% de la surface); (iii) le vol de récoltes immatures par les jeunes villageois en quête de petits revenus; (iv) la dégradation des aménagements rizicoles.

3.53 Les revenus agricoles se sont fortement érodés pour diverses raisons: faiblesse des prix des produits de rente, réduction des surfaces familiales en culture suite aux partages d'héritage et dégradation des techniques de production. Actuellement, les exploitants de la zone littorale sont en situation d'équilibre financier alors que les paysans des zones intérieures, potentiellement mieux armés pour subvenir à leurs besoins, sont généralement endettés auprès des quelques commerçants qui les visitent sporadiquement.

Institutions et opérateurs économiques

3.54 C'est principalement au niveau des chefs-lieu de FVD que l'on rencontre les représentants des institutions publiques. **L'administration générale** est représentée par le président du FVD (nommé) et les différents services liés au FVD. C'est aussi au niveau de chaque FVD qui s'est constitué un **comité local de développement** (CLD) qui regroupe les différents opérateurs, publics et privés; le CLD pourrait jouer un rôle très actif dans le développement local, mais il reflète en général le manque de solidarité entre les divers intervenants et dispose de peu de moyens.

3.55 **Services du MDRRF.** Le MDRRF est représenté par plusieurs services au niveau des FVD, quelquefois au niveau des FRS: la CIRAGRI (à Sambava et Antalaha), la CIREL (à Vohémar), la CIREF (à Antalaha), la CIRGR (à Antalaha), le service des

ressources halieutiques (à Sambava) et le service des statistiques agricoles (à Sambava). Globalement les circonscriptions du MDRRF ont des moyens très limités et leur effectif même est très faible; le personnel n'a guère de perspectives de carrière; la formation et le recyclage sont presque inexistantes. Le tableau ci-dessous en indique les principales caractéristiques".

	Agents/sièges		Agents/secteurs ruraux	
	Technique	Administration	Technique	Administration
CIRAGRI				
. Sambava	6	4	11	1
. Antalaha	3	8	6	0
Total CIRAGRI	9	12	17	1
CIREL				
. Vohemar	5	1	8	0
CIREF ^'				
. Antalaha	8	7	24	3
CIRGR				
. Antalaha	2	6	13	1
TOTAL	24	26	62	6

3.56 **Secteur privé.** A la faveur d'une forte activité commerciale, le secteur privé est bien représenté notamment au niveau des filières d'exportation; il existe aussi plusieurs entreprises dans le secteur des travaux publics (PME). Les opérateurs privés du secteur commercial traitent d'abord de la vanille^{2'}, et la libéralisation du commerce a eu pour première conséquence la multiplication de petites entreprises peu professionnalisées à côté d'un petit nombre (6 à 8) d'entreprises commerciales solides et expérimentées. Cependant ce secteur n'a pas su s'organiser pour défendre les intérêts communs dans l'avenir des différentes filières.

3.57 **Organisations paysannes^{3'}.** L'organisation paysanne dans la zone du projet est embryonnaire et ne permet pas au monde rural d'être considéré comme un opérateur au même titre que les autres. Les structures de dialogue, et à fortiori les structures de décision, sont pratiquement inexistantes et les exploitants agricoles restent isolés face aux autres intervenants, et notamment face aux commerçants qui, au moins dans le court terme, ont des intérêts divergents.

4. PROBLEMATIQUE DU DEVELOPPEMENT ET RAISON D'ETRE DU PROJET

Dégradation de la situation économique et sociale

4.1 Depuis une dizaine d'années on peut constater une grave détérioration de la situation économique dans la région; les causes en sont multiples et on indique ci-après les principales d'entre elles. Une des conséquences majeures de cette détérioration est le malaise social qui se traduit par le chômage et la délinquance chez les jeunes et le manque de confiance dans l'avenir chez les adultes.

4.2 **Baisse des revenus du café et de la vanille.** Traditionnellement tournée vers les productions destinées à l'exportation (vanille, café, girofle), la zone a vu les revenus provenant de ces productions s'effondrer depuis 10 à 15 ans, soit à cause de modifications sur le marché international (girofle, café), soit à cause d'une politique mal adaptée (café, vanille), au niveau du Gouvernement comme à celui des principaux opérateurs privés. Le girofle disparaît peu à peu de la zone. Le manque d'incitation à la qualité et la baisse des prix sur le marché mondial ont fait reculer beaucoup la production de café (passée de 10 000 à 6 000 t). Quant à la vanille, la politique monopolistique des Gouvernements et, trop souvent, le comportement à courte vue des opérateurs de la filière vanille, ont abouti à une baisse de la production, une baisse de la qualité et à l'essor de la concurrence (vanilline de synthèse, production indonésienne).

4.3 **Termes de l'échange entre produits vendus et riz.** La région étant structurellement déficitaire en riz, une partie des revenus engendrés par la vente de vanille et de café (et parfois de girofle, de poivre) est consacrée à l'achat de riz. Or, la baisse des revenus du café et de la vanille s'est accompagnée d'une augmentation du prix du riz, augmentation due entre autres à la libéralisation du commerce et à l'enclavement de la zone (coûts d'approche de plus en plus élevés). De sorte que les termes de l'échange se sont beaucoup dégradés, et cette situation est très fortement ressentie par le monde rural; le tableau ci-dessous en donne l'illustration: pour 1 kg de vanille, on obtenait 10 kg de riz en 1980 et seulement 3,0 kg en 1993.

Année	Prix producteur - vanille verte	Prix producteur café marchand	Prix consommateur riz ordinaire	Indices	
				v/r	c/r
1980	600	215	60	10.6	3.6
1990	2 000	1 200	550	3.6	2.1
1993/94 *	5 000	1 250	1 600	3.1	0.8

4.4 Faiblesse des politiques de développement. Il ne s'agit pas ici de relever les insuffisances des politiques nationales en général, mais seulement de souligner les défaillances les plus notoires ayant porté préjudice au développement de la région; on notera néanmoins le résultat très préoccupant des restrictions budgétaires (engendrées entre autres par les programmes d'ajustement structurel) dans le domaine social, santé et éducation principalement. Concernant le développement agricole régional on peut souligner trois insuffisances; au niveau des infrastructures, des institutions d'appui au développement rural, de la politique des prix.

4.5 La dégradation des infrastructures de transport et de communication est un lourd handicap dans une région où le commerce et l'exportation jouent un rôle fondamental. Si quelques investissements ont été réalisés sur les routes côtières, l'entretien est généralement mal assuré", et les conditions de circulation se détériorent vite; par ailleurs, les routes de désenclavement n'ont pas fait l'objet d'investissements ni d'entretiens suffisants (malgré les ressources importantes de la Caisse vanille jusqu'en 1993), si bien que de nombreux FRS sont enclavés dans une région elle-même enclavée au sein du pays.

4.6 Les liaisons routières avec les hauts-plateaux ou avec les grands ports sont très coûteuses; les infrastructures portuaires sont précaires et mal adaptées à un trafic d'exportation; les télécommunications sont rudimentaires. Les résultats les plus significatifs de cette situation sont (i) que les prix des denrées "importées" sont particulièrement élevés²¹; (ii) que les coûts d'approche de Tamatave, principal port, grèvent le prix de revient des produits exportés"; et (iii) que l'exportation de produits frais (litchis par exemple) est pratiquement impossible.

4.7 La politique d'appui au développement rural, à travers la recherche, la vulgarisation et le crédit, s'est tellement affaiblie qu'elle **n'est plus guère qu'une apparence**. Le crédit est absent alors qu'il est particulièrement nécessaire pour le développement de cultures pérennes. La recherche qui dispose pourtant d'une station unique au monde spécialisée dans la vanille, poursuit un travail de routine et n'a plus beaucoup de relations avec le secteur productif. Enfin, la vulgarisation, depuis l'arrêt en 1992 de l'OCPGC, n'a ni les effectifs, ni les moyens matériels, ni la programmation qui seraient nécessaires pour retrouver la confiance du paysannat⁵⁷.

4.8 **En matière de politique commerciale et de prix**, certaines incohérences ont des conséquences graves. Le laxisme du pouvoir en matière de qualité des produits exportés" a contribué à transformer la "prime" dont nombreux produits malgaches bénéficiaient sur les marchés d'importation (café, poivre, cannelle, vanille), en une "décote" par rapport à d'autres provenances. La filière vanille, richesse exceptionnelle de la zone du projet, a progressivement perdu son rôle dans le développement; l'essentiel de la valeur ajoutée échappe à la zone.

4.9 **Manque de dynamisme et de solidarité entre les acteurs du développement.**

L'administration territoriale, comme les administrations techniques, a peu de moyens et fait preuve de peu d'initiative; au niveau des FVD, les comités locaux de développement (CLD) pourraient probablement conduire des initiatives intéressantes mais restent souvent paralysés par le manque de confiance manifesté entre opérateurs privés et administrations.

4.10 Le secteur privé lui-même n'a pas toujours montré le dynamisme et la rigueur dont a besoin la région; il semble que la crise actuelle ait fait prendre conscience que des comportements à courte vue menaçaient gravement l'avenir de la région. Depuis trop longtemps en effet, le secteur privé commerçant (du collecteur primaire au grossiste exportateur) a manifesté sa toute puissance vis-à-vis d'une administration faible et d'un paysannat inorganisé. En particulier (i) le réseau de commercialisation de la vanille a rarement tenu compte de l'intérêt du paysan producteur qui souvent est obligé de vendre sa vanille à un prix très bas², non rémunérateur, inférieur au prix garanti (que l'administration n'a pas les moyens de faire respecter); (ii) le défaut d'adaptation des exportateurs à l'évolution du marché mondial, car ils restent trop souvent figés dans des comportements d'il y a 25 ans, lorsque Madagascar faisait la loi sur le marché mondial de la vanille; il en est de même pour la promotion de produits nouveaux ou pour une politique agressive de marketing, la coopération entre opérateurs étant souvent défailante.

Stratégie paysanne

4.11 Dans l'immense majorité des cas, la stratégie paysanne aujourd'hui est avant tout **la recherche de la sécurité alimentaire en riz**. Les évolutions des revenus monétaires d'une part (para. 4.2), des termes de l'échange entre riz et productions de rente d'autre part (para. 4.3), ont engendré une recherche forcenée d'autoapprovisionnement rizicole. Cet objectif est d'autant plus exacerbé que l'accroissement démographique, de l'ordre de 3% l'an ne peut plus s'accompagner d'une augmentation équivalente de la production de riz.

4.12 C'est ainsi que les paysans développent toutes les formes de riziculture, y compris celles qui sont dangereuses pour le patrimoine naturel (riz de tavy, très dégradant pour les sols). Parallèlement, les cultures traditionnelles de vanille et de café sont moins bien entretenues; seules quelques productions contribuent à une amélioration des revenus, les légumes, la noix de coco, le petit élevage, principalement en zone côtière.

4.13 Le monde rural est peu organisé et c'est là une faiblesse; l'individualisme est assez marqué mais néanmoins on n'aime pas se singulariser. Des organisations, encore embryonnaires, se développent pour la gestion et l'entretien de quelques périmètres hydro-agricoles, ou dans la mise en oeuvre d'ateliers de transformation (décortiqueries, moulins à canne, etc.)"; c'est une voie prioritaire pour rompre l'isolement du monde paysan, entre un secteur commercial puissant et une administration trop faible.

Atouts et potentialités de développement

4.14 Une meilleure gestion des ressources engendrées par la filière vanille pourrait modifier radicalement les perspectives de développement; en simplifiant on peut dire que l'affectation d'un dollar de plus au prix de la vanille verte payé au paysan, et l'affectation de deux dollars par kg de vanille exportée aux infrastructures de base (pistes et santé) changeraient profondément la situation; or ce n'est là que 11% du prix FOB actuel (60 \$EU/kg), voire 15% si le prix FOB tombe à 45 \$EU/kg. C'est là une question de politique économique, relativement aisée à mettre en oeuvre.

4.15 L'écologie est très favorable à de nombreuses productions; elle autorise une large diversification des cultures destinées: (i) à l'exportation; en plus de la vanille et du café, le poivre, la cannelle, le litchi, le raphia, etc. peuvent faire l'objet d'un développement; (ii) aux marchés urbains locaux, comme les légumes, les noix de coco, le petit élevage (poulets et canards); et (iii) à l'alimentation de base, riz et tubercules notamment.

4.16 Concernant le riz il y a des possibilités importantes de développement en riziculture irriguée, possibilités que les paysans eux-mêmes n'ont pas les moyens de mettre en oeuvre. On peut estimer à un total d'environ 18 500 ha les surfaces aménageables à moyen/long terme, selon la répartition suivante:

- | | |
|--|-----------|
| - amélioration de type micro-hydraulique | 5 000 ha |
| - aménagement de périmètres irrigués | 11 000 ha |
| - drainage de plaines aptes à la riziculture | 2 500 ha |

4.17 **Pour la vanille, le savoir-faire malgache à tous les niveaux reste encore inégalé;** il y a lieu de mieux le valoriser. Ceci est d'autant plus réaliste que les paysans manifestent leur désir de relancer une production de qualité, à condition d'être mieux rémunérés et d'avoir un appui technique extérieur".

4.18 **Pour de nombreux autres produits, le débouché extérieur existe** sous réserve d'une production de qualité, correspondant d'ailleurs au "label" malgache d'il y a 20 à 25 ans. C'est notamment le cas pour le café, le poivre, la cannelle, le raphia, et plus récemment le litchi. Madagascar en général, et la région en particulier, possèdent une main-d'oeuvre abondante, qualifiée ou qualifiable, à un coût parmi les plus bas au monde; c'est une excellente situation pour gagner des parts de marché.

4.19 Malgré les carences évoquées plus haut (para. 4.9), la zone dispose enfin d'un atout essentiel dans la présence de nombreux opérateurs privés, qu'il s'agisse du commerce et de l'exportation, ou de PME travaillant dans le domaine du génie rural (pistes, ouvrages hydrauliques, construction, etc.); c'est là une chance qu'il faut saisir dans la mesure où l'administration n'a plus à intervenir dans le secteur productif.

4.20 **La réhabilitation du réseau des routes nationales** est inscrite dans les travaux financés par les 7^{ème} et 8^{ème} FED au cours des prochaines années. C'est ainsi que les routes Sambava-Vohémar et Sambava-Andapa seront restaurées entre 1995 et 1997 et que les routes Sambava-Ambilobe le seront ensuite; ces travaux assureront le désenclavement de la zone et augmenteront l'impact du projet.

Raison d'être du projet et approche de la mission

4.21 Le diagnostic établi dans les paragraphes précédents montrent clairement les **possibilités d'augmenter la production globale**, qu'il s'agisse de riz destiné à la consommation locale ou de productions destinées à la commercialisation, le marché (local ou extérieur) étant porteur, et **d'améliorer les revenus des exploitants de base**, en produisant plus et en commercialisant mieux.

4.22 **Les difficultés et contraintes** sont également identifiées; elles entraînent blocages et dégradations caractérisant le contexte socio-économique actuel; elles **sont nombreuses et souvent interdépendantes**, découlant parfois d'un manque de clairvoyance politique au niveau du Gouvernement comme à celui des opérateurs privés.

4.23 Les leviers majeurs que le projet se propose de faire jouer pour relancer le développement sont:

- **le renforcement de la sécurité alimentaire**, en augmentant la production locale de riz là où elle est économiquement justifiée, et en rendant plus performantes les filières d'approvisionnement; c'est un bon moyen de redonner confiance au monde paysan;
- **la maîtrise progressive par les paysans de leur environnement économique**, en mettant en oeuvre des incitations fortes de structuration et d'accès à un crédit non usuraire; c'est le moyen de donner aux paysans un pouvoir économique et de briser l'isolement qu'ils subissent entre une administration faible et un secteur commercial privé puissant.

4.24 **Approche de la mission.** Les conditions de justification d'un projet sont particulièrement favorables; néanmoins, comme il y a de nombreuses actions possibles, la mission a mis en avant des priorités pour éviter de disperser les efforts et pour utiliser au mieux les ressources rares, notamment compétences humaines et ressources en devises. Ces priorités sont conformes aux préoccupations exprimées par les populations rurales.

4.25 Le projet ne cherchera pas à tout faire mais à lever les principales contraintes et à concilier objectifs à court terme et objectifs à long terme. A cet égard, la mission a considéré:

- (i) **des priorités dans le choix des investissements**, en cohérence avec les souhaits des populations", soit: la promotion des organisations paysannes; l'amélioration des communications (réseau de pistes d'une part, circulation de l'information d'autre part); la réhabilitation ou l'aménagement de périmètres rizicoles;
- (ii) **des priorités stratégiques dans les modalités d'exécution**, à savoir:
 - o l'intégration des activités du projet aux programmes nationaux chaque fois que c'est possible; c'est notamment le cas pour le PNVA et l'ADMMEC, voire pour le PPEA;
 - o une approche participative adaptée aux conditions prévalant dans la zone;
 - o une concentration géographique des opérations touchant le développement agricole; et
 - o le pilotage central de certaines activités (gestion financière et suivi-évaluation).

4.26 **Les programmes nationaux** sont les outils privilégiés du MDRRF; ils visent à diminuer le nombre de centres de décision (éparpillement des projets), à homogénéiser les approches des diverses interventions et à mieux gérer les ressources humaines du ministère. La formulation de tout projet doit tenir compte de cette politique; à ce titre, deux composantes essentielles du projet (vulgarisation et organisation paysanne) sont considérées comme le volet du PNVA dans la zone; de même la mise en oeuvre de la composante de financement rural sera coordonnée avec les activités de l'ADMMEC. Il n'y a pas aujourd'hui d'autres possibilités d'intégration à d'autres programmes nationaux, tant que le PPEA ne sera pas opérationnel.

4.27 **L'approche participative** proposée est nuancée pour tenir compte des conditions actuelles marquées par le très faible niveau d'organisation rurale et par un déficit dans les relations entre opérateurs; cette situation de départ ne permet pas de généraliser une approche participative, qui d'ailleurs reste peu développée à Madagascar". Pour être réaliste, la mission propose que les composantes générales (amélioration de l'environnement socio-économique et gestion du projet) fassent l'objet d'une démarche participative progressive, se développant en même temps que les transformations structurelles induites dans le milieu par le projet². Par contre, toutes les composantes ciblées seront mises en oeuvre dans le cadre d'une démarche participative intégrale dans laquelle la conception, la programmation, l'exécution et le suivi des activités seront assurées dans le dialogue entre les paysans (et leurs organisations, au fur et à mesure qu'elles deviendront opérationnelles), le projet (représenté dans un premier temps par une direction installée à Sambava) et les autres opérateurs, dont le CLD appelé à représenter un pouvoir d'orientation et de décision.

4.28 Les modalités de la gestion même du projet seront évolutives et viseront à faire progressivement participer aux décisions les principaux opérateurs, au premier rang desquels se trouveront les organisations paysannes; ce processus par étapes est décrit au chapitre 7.

4.29 **La concentration des opérations de développement agricole**, et au premier chef la promotion des groupements paysans, est nécessaire pour éviter de disperser les efforts et développer les activités les plus innovantes au niveau d'un groupe cible clairement identifié; cette concentration géographique se fera au niveau de six zones prioritaires d'intervention (ZPI)³, représentant environ 50% des exploitations de la zone

5. LE PROJET

Objectifs généraux

5.1 Le premier enjeu est de redonner l'espoir aux paysans, en améliorant et en sécurisant la couverture de leurs besoins alimentaires, principalement à travers la réhabilitation et l'extension des périmètres irrigués rizicoles.

5.2 Il s'agit ensuite d'aider les paysans à mieux maîtriser leur environnement économique et donc de leur donner progressivement la place qu'ils doivent avoir dans le processus de développement, et notamment dans la promotion des exportations, alors qu'ils sont largement isolés entre une administration faible et un secteur commercial puissant.

5.3 Il s'agit enfin de préparer une meilleure assise du développement à moyen et long terme, objectif d'une deuxième phase où devraient être abordés des thèmes plus lourds tels que l'insertion professionnelle des jeunes, l'alphabétisation fonctionnelle des adultes, la santé de base et le planning familial, la protection du patrimoine foncier.

Population cible

5.4 L'ensemble de la population rurale, comprenant 380 000 personnes et environ 58 000 petites exploitations, constitue la cible du projet; cette population cible est homogène, mais on a toutefois classé les exploitations en 3 catégories dont les caractéristiques moyennes sont données dans le tableau ci-dessous:

ZONE	Nbre d'exploitations	Surface moyenne cultivée (ha)	Revenu brut moyen (FMG)
Zone littorale	15 000	2,0	1 745 000
Zone intermédiaire	13 500	2,05	1 725 000
Zone montagneuse	31 200	3,8 à 5,0	1 200 000

5.5 L'ensemble de ces exploitations, avec un revenu monétaire variant de 1 à 2 millions FMG (250 à 500 \$EU), ont pour l'immense majorité une stratégie de survie visant à produire le plus possible de denrées alimentaires de base, principalement du riz. Les familles rurales perdent peu à peu confiance dans l'avenir et il apparaît que les deux voies nécessaires pour redresser la situation sont d'une part une amélioration générale des conditions de vie (désenclavement, transport, information, services sociaux) et d'autre part une organisation leur permettant de rompre progressivement leur isolement économique et de participer au développement de la région.

5.6 L'ensemble de la population rurale bénéficiera des composantes liées à l'amélioration des conditions de vie et de la sécurité alimentaire; les opérations de développement proprement dit seront plus ciblées pour être plus efficaces.

5.7 **Zones cibles et groupes cibles.** Comme il a déjà été dit, les composantes relatives au développement des exploitations et aux interventions sur les périmètres d'irrigation et de drainage seront concentrées dans six zones prioritaires de façon à concentrer les efforts et à tester certaines innovations. Le développement du projet dans l'espace sera ainsi progressif; une seconde phase devra étendre l'ensemble des actions à toute la zone.

5.8 Les exploitations agricoles, cibles prioritaires du projet, seront 27 500; leur répartition dans les zones cibles est indiquée ci-après:

ZPI	FRS	Population rurale	Densité hab/km ²	Nombre d'exploitations
Zone 1 (2) *	Sambava Farahalana Maheva	34 000	59	4650
2 (4)	Antalaha	46 000	73	6 850
Zone intermédiaire 3 (5)	Tsarabaria Ampanefena	35 000	42	5 150
4 (7)	Nosiarina Analamaho Ambariotelo Ambohimalaza	19 000	37	2 800
Zone montagneuse 5 (12)	Ambohimitsinjo Anjinjaomby Antsirandrano	16 000	20	2 300
6 (14)	Antsahanoro Antsambalahy Antanambao Saharandrano	37 000	20	5 450
TOTAL		187 000		
* Le numéro entre parenthèses correspond à la numérotation des 15 terroirs dans l'Annexe 1 et sur la carte en fin de texte				

Description générale

5.9 Pour des raisons qui tiennent à la fois à l'urgence de certaines interventions (la dégradation observée depuis 15 ans ne doit pas devenir irréversible), et aux conditions socio-organisationnelles dans la région (qui limitent fortement la capacité d'absorption de programmes participatifs), le projet sera présenté sous une forme "plutôt classique", ceci par souci de réalisme. Le développement des formes de participation et la part de flexibilité qui en découle sont néanmoins omniprésents, l'objectif central étant d'aboutir à une gestion participative du projet en fin de période; il est en effet considéré qu'une deuxième phase sera nécessaire.

5.10 La présentation des objectifs quantitatifs et des calendriers indicatifs de réalisation, peu compatibles avec une approche participative, ne trouvent leur signification que dans l'option définie ci-dessus ainsi que dans l'estimation des moyens à mettre en oeuvre, des fonds à mobiliser et des augmentations de production attendues.

Composantes du projet

5.11 Dans l'option centrale proposée par la mission, le projet financera les composantes ci-dessous, regroupées en quatre volets qui sont:

- l'amélioration de l'environnement socio-économique (trois composantes)
- la réhabilitation des équipements hydro-agricoles
- le développement des petites exploitations agricoles (cinq composantes)
- le renforcement institutionnel et la gestion du projet.

Amélioration de l'environnement socio-économique

5.12 **Pour lever trois obstacles majeurs au développement régional**, le projet financera:

- une opération "points noirs" sur le réseau de routes et pistes de désenclavement, en complémentarité avec les travaux déjà réalisés (notamment par la SOAVOANIO);
- la réhabilitation de 12 centres de santé de base (CSB) en appui au programme national de santé géré par l'UNICEF dans le cadre de **l'initiative de Bamako**;

- un appui aux CLD de Sambava et d'Antalaha en vue de promouvoir une meilleure circulation de l'information et en cela lutter contre le cloisonnement actuel entre les différents acteurs de la vie économique régionale.

5.13 **Opération "points noirs" sur les routes et pistes de désenclavement.** Le réseau prioritaire a été défini en fonction de l'état actuel des tronçons routiers et des travaux en cours (ou prévus) pour la réhabilitation ou l'entretien; il correspond à une priorité de la population de la zone; il s'agit des tronçons suivants:

Tronçons de routes et pistes retenus

No.de piste *	Travaux de réhabilitation de points noirs	Longueur (km)	Participation aux travaux d'entretien	Longueur (km)
1			Antalaba-Ambodibaro	13
3			Ambodipont-Lanjarivo	15
4			Faharalana-Marojala	22
6	Ambohimitsinjo - Andatsakala	14	RN 51 -Andatsakala	37
8	Nosiarina - Amboahangibe	31	Nosiarina - Amboahangibe	31
9	Ampanefena - Befandriana	5	Ampanefena - Befandriana	5
10	Analavona - Manakana - Ambondrombe	15	Analavona - Manakana - Ambondrombe	15
	Total		Total	138
- Numéro figurant dans l'annexe 2.				

5.14 Pour cela, le projet financera:

- **des études d'avant-projets détaillés (APD) et la préparation des dossiers d'appel d'offres (DAO)** pour les 65 km de pistes retenues; ces dossiers seront établis sur la base de levés topographiques de terrain, et comporteront les études à la fois d'ouvrages (plans de coffrage) et de terrassement éventuel.
- **des travaux de réhabilitation de tous les " points noirs de ces pistes (65 km),** exécutés par des entreprises locales performantes; ces travaux comporteront essentiellement des réfections de ponts et ouvrages de franchissement divers (dalots, buses sous route), des réfections d'ouvrages d'assainissement, des confortements localisés de pistes (murs en maçonnerie de moellons), des revêtements localisés de piste en macadam à l'eau et des constructions de fossés bétonnés ou en maçonnerie de moellons pour les sections à pente forte.

- **l'assistance technique** du bureau retenu pour la réalisation des études et pour le contrôle et la surveillance des travaux; pour chacun des chantiers, cette assistance technique comportera au minimum un surveillant de chantier expérimenté permanent sur site, appuyé de façon périodique par un ingénieur de travaux expérimenté.
- **des activités d'entretien sur 138 km de pistes**, les 65 km réhabilités ci-dessus, et les 73 km qui sont en cours de travaux ou qui viennent d'être réhabilités, et dont l'entretien doit être progressivement confié aux Firaisana.

5.15 Réhabilitation de 12 centres de santé de base (CSB). Il s'agit de faciliter la mise en oeuvre du programme national en matière de soins primaires de santé", très déficitaires dans la zone du projet et déclarés comme prioritaires par les populations concernées. Ce programme implique déjà plusieurs bailleurs de fonds; d'une part la Banque mondiale, le FNUAP, le FENU, le FED, ... pour es travaux de construction ou de réhabilitation, et d'autre part l'UNICEF qui assure le fonctionnement de ces centres en collaboration avec le Ministère de la santé (dotation de base en médicaments et matériel médical, sensibilisation des populations, formation des agents de santé).

5.16 Le projet financera:

- la réhabilitation physique (ou la construction) de 12 CSB de type 2, comprenant une maternité (dans les FRS d'au moins 7 000 habitants);
- la dotation initiale de matériel médical et de médicaments ainsi que les outils de gestion des CSB;
- la formation du personnel des CSB, la sensibilisation des populations et leur mobilisation;
- les coûts de fonctionnement des CSB (estimés à 9 000 \$EU/CSB/an);

5.17 Cette composante sera cofinancée avec l'UNICEF (voir para. 6.10); la participation des bénéficiaires correspond à environ 45 % des coûts de fonctionnement.

5.18 Appui aux CLD de Sambava et d'Antalaha. De façon à mieux impliquer les structures locales et les différents opérateurs du secteur privé, le projet fournira un appui aux CLD en mettant en place auprès de chaque CLD un centre d'information chargé d'élaborer et de diffuser des informations techniques et économiques; c'est en effet l'accompagnement nécessaire de la libéralisation de l'économie. Il s'agit là d'une première étape devant

permettre d'évaluer les capacités des CLD à s'impliquer plus efficacement dans le développement.

5.19 A cet effet, le projet financera:

- l'équipement de deux bureaux dans les locaux de chaque FVD;
- la formation spécialisée d'un agent de l'administration locale à Sambava et Antalaha;
- les indemnités d'un agent (ci-dessus) et le salaire d'une secrétaire contractuelle dans chaque FVD;
- le coût de la production de documents écrits et d'émissions de radio;
- l'appui permanent d'un spécialiste en communication et commercialisation, affecté à la direction du projet.

Réhabilitation des équipements hydro-agricoles

5.20 **Afin de répondre aux exigences d'une meilleure sécurité alimentaire et de mettre en valeur les potentialités rizicoles reconnues**, le projet financera trois types de travaux, à savoir:

- travaux de microhydraulique, sur toute la zone, visant à construire de petits ouvrages durables permettant de mieux gérer les ressources en eau;
- travaux d'aménagement ou de réaménagement de deux périmètres d'irrigation;
- travaux d'aménagement de plaines inondées par la réhabilitation et/ou la construction d'un réseau de drainage.

5.21 **Micro-hydraulique.** Il s'agit en fait d'interventions ponctuelles de type micro-hydraulique pouvant concerner soit des micro-périmètres (5 à 20 ha) soit des périmètres moyens (au nombre de 4, dont la surface varie de 30 à 270 ha). Au cours des six années du projet, les travaux pourront concerner 1 900 ha; le rythme de réalisation admis pour les calculs est de 36 ouvrages par an en régime de croisière (18 par section).

5.22 Pour atteindre ces objectifs, le projet financera :

- (i) **le renforcement de la CIRGR d'Antalaha et la constitution de deux sections de micro-hydraulique (à Sambava et à Antalaha), soit:**
 - la réhabilitation des bureaux d'Antalaha (CIRGR)
 - l'achat de 3 véhicules 4x4 et 8 motos
 - du matériel de topographie et de dessin (1 théodolite, deux niveaux automatiques, deux tireuses de plan, petit matériel)
 - les coûts de fonctionnement du matériel; et
 - les coûts salariaux des agents contractuels (4), et les primes et frais de déplacement des agents appartenant à la CIRGR;
 - la formation sur le tas, assurée par l'expertise extérieure.
- (ii) les travaux de génie rural proprement dit, réalisés par des PME locales avec la participation des usagers (25% du coût total); ces travaux se limitent à la construction ou à la réparation d'ouvrages: barrages de dérivations, bâches pour franchissement de thalwegs, déroctages localisés, aménagements de canaux d'amenée.
- (iii) une assistance technique extérieure sous la forme de missions d'appui régulières d'un ingénieur expérimenté, à raison de 3 mois en année 1, puis 1 mois et demi les autres années.

5.23 Périmètres irrigués. L'aménagement des périmètres d'irrigation concerne deux périmètres d'une superficie totale de 475 hectares; il nécessite des études, puis des travaux de terrassement et d'installation d'ouvrages (bâches, partiteurs, etc.) réalisés à l'entreprise; le projet financera:

- (i) des études d'avant projet détaillé (APD) et de constitution de dossiers d'appel d'offres (DAO); et
- (ii) les travaux de génie rural, contractés par une entreprise, la surveillance et le contrôle étant assurés par les bureaux adjudicataires des études; la participation des usagers correspondra à environ 5% du coût total.

5.24 Travaux de drainage. Ils portent sur environ 1 600 ha appartenant à cinq (5) périmètres; ces travaux demandent des études, des expertises spécialisées et des travaux à forte intensité de main-d'oeuvre; le projet financera:

- (i) des études d'APD (topographie, dimensionnement des drains) et de constitution de DAO;

- (ii) **deux mois d'expertises spécialisées** (pédologie, drainage);
- (iii) **des travaux de terrassement** concernant la réhabilitation (3 périmètres, 800 ha) et la construction (2 périmètres, 800 ha) de réseaux de drainage; la participation des usagers sera de l'ordre de 15% du coût total des travaux.

Développement des petites exploitations

5.25 Pour relancer un processus de développement, un ensemble d'actions seront ciblées sur les exploitations des six ZPI. Le développement des exploitations implique principalement intensification et diversification, accessoirement extension des surfaces cultivées; il s'appuie sur la mise en oeuvre de cinq (5) composantes complémentaires, dont on espère une certaine synergie. Il s'agit:

- de la promotion de groupements paysans autour de trois cibles = gestion des périmètres hydro-agricoles, mise en place de greniers communs villageois (GCV) et préparation de la vanille;
- du développement d'associations épargne-crédit (AEC) et de caisses mutuelle d'épargne crédit (CMEC).
- d'un programme de conseil technique et de vulgarisation;
- d'opérations de stabilisation du tavy et de sécurisation foncière;
- d'un contrat de recherche développement.

5.26 Promotion de groupements". Il s'agit d'une opération structurante, essentielle à la fois pour rendre la confiance au monde paysan et rompre son isolement, et pour le faire mieux participer au développement régional. Pour concentrer les efforts, l'organisation des paysans sera fortement aidée et développée dans trois directions.

- (a) mise en place d'associations d'usagers de l'eau (AUE) relativement simples dans le cas de micro-périmètres (162 associations en fin de projet), plus élaborées pour les périmètres d'irrigation ou de drainage (18 AUE en fin de projet).
- (b) mise en place de greniers communs villageois (GCV) de façon à améliorer l'approvisionnement en riz dans les zones déficitaires, et à mieux gérer la

récolte, quelle que soit la zone, en évitant de vendre à bas prix au moment de la récolte, et d'acheter à prix élevé au moment de la soudure; il est prévu de créer 85 GCV au cours du projet.

- (c) mise en place de **groupements de préparateurs de vanille (GPV)**, pour briser la dépendance d'un grand nombre de planteurs vis-à-vis des commerçants et collecteurs, et pour acquérir progressivement un poids économique dans la filière en vue (i) de responsabiliser les producteurs quant à la qualité de la vanille verte récoltée; (ii) d'accaparer une part plus juste de la valeur ajoutée par la transformation sur le site de production; et (iii) de développer une stratégie contractuelle avec les stockeurs-conditionneurs; il est prévu de créer 85 GPV pendant le projet, susceptibles de traiter chacun environ 2 t de vanille verte (soit environ 400 kg de vanille vrac).

5.27 Le projet financera l'intervention, sous-contrat, d'une ONG spécialisée dans les domaines de l'organisation paysanne, de la formation et de l'animation; à cet effet il mettra à la disposition de l'ONG:

- (i) deux véhicules TT;
- (ii) 18 motos;
- (iii) un budget de fonctionnement couvrant les coûts salariaux des animateurs de groupements et des responsables, les missions d'appui en expertise spécialisée;

5.28 Développement d'associations épargne-crédit et de caisses mutuelles d'épargne-crédit (CMEC). Afin de répondre à la demande de services financiers en milieu rural et d'offrir une alternative au recours aux commerçants de villages qui monopolisent les fonctions d'approvisionnement, de commercialisation et de financement (crédit informel), le projet appuiera l'émergence d'associations épargne-crédit et la mise en place d'un réseau de caisses mutuelles d'épargne et crédit (CMEC) avec pour objectif leur structuration en union régionale à la fin du projet.

5.29 L'exécution de la composante sera confiée à une ONG spécialisée qui intervient déjà à Madagascar dans des projets de même nature. Le projet financera des moyens mis à la disposition des CMEC et des moyens nécessaires à l'ONG pour exécuter les activités prévues.

5.30 En direction et au bénéfice des CMEC, le projet financera:

- (i) la construction et l'équipement (coffre-fort et mobilier) de 18 locaux pour abriter les CMEC;
- (ii) des formations assurées par l'ONG et s'adressant principalement aux caissiers et aux dirigeants des caisses.

5.31 Au titre des moyens mis en oeuvre et gérés par l'ONG, le projet financera:

- (i) la location d'un bureau à Sambava, son équipement (mobilier et matériel informatique) et ses moyens de fonctionnement;
- (ii) l'acquisition des moyens de déplacement du personnel de l'ONG, comprenant 1 véhicule 4x4 et 5 motos ainsi que leurs frais de fonctionnement;
- (iii) les salaires et indemnités du personnel national recruté et formé par l'ONG et qui comprendrait un responsable national, un inspecteur, deux animateurs formateurs, un agent de suivi, un secrétaire, un chauffeur et un gardien;
- (iv) les études du milieu, préalables à l'implantation des caisses, ainsi que l'audit annuel des caisses, réalisés par des bureaux nationaux spécialisés;
- (v) un fonds de roulement de 190 millions de FMG (50 000 \$EU), géré directement par le projet, absolument nécessaire pendant les 3 premières années du projet pour l'achat partiel de la vanille verte à traiter; il s'agit là d'une opération peu coûteuse et peu risquée (la marge nette est de 30 à 40% et les groupements de préparation de vanille pourront s'autofinancer très vite); elle est considérée comme fondamentale pour l'impact du projet:
 - parce que l'on ne peut être sûr de l'engagement rapide des conditionneurs exportateurs dans le financement des campagnes d'achat de vanille verte par les groupements promus" ;
 - parce que les CMEC ne sauraient être opérationnelles avant l'année 3 du projet au plus tôt.

5.35 Le projet par ailleurs assurera la remise en état et les frais de fonctionnement de la pépinière de Sambava (CIRAGRI) pour les besoins du projet limités à la fourniture de plants de cannellier et de boutures de poivrier. A ce titre, seront financés:

- les primes et indemnités du responsable;
- la main-d'oeuvre temporaire pour l'entretien;
- les intrants et petits matériels à main.

5.36 Le projet achètera 10 tronçonneuses nécessaires au programme de recépage des caféiers par du personnel qualifié du dispositif de vulgarisation; le coût de fonctionnement sera pris en charge par les paysans caféiculteurs. Au titre de démonstration, l'achat de 2 presses à huile à main pour le coco est également prévu.

5.37 **Recherche-développement.** La participation du FOFIFA est requise dans les trois secteurs spécialisés de:

- la sélection massale de semences pour la riziculture irriguée;
- la formation et l'appui des paysans orientés vers la production de lianes sélectionnées (vanille);
- la participation, d'un point de vue technique, dans l'élaboration et la mise en oeuvre des opérations pilotes de stabilisation des cultures en zones de tavy.

5.38 De plus, la station d'Ambohitsara fournira annuellement un stock de lianes de vanille, destinées à la distribution auprès des paysans multiplicateurs.

5.39 Un contrat de prestations de service et de fourniture sera conclu dans le cadre du PNVA entre le projet et le FOFIFA pour la mise à disposition temporaire de trois techniciens représentant un total de 12 hommes/an à répartir, et la fourniture annuelle de 5 000 boutures.

5.40 Opérations de stabilisation du tavy et de sécurisation foncière. Les opérations pilotes à mettre en oeuvre sur financement du projet concernent 36 terroirs villageois de flancs de colline dégradée, représentant 1000 ha environ répartis entre un millier de paysans. Outre l'appui apporté par les agents du FOFIFA, de l'animation rurale et de la vulgarisation, détaillé par ailleurs, ces opérations complexes nécessitent l'intervention du service des domaines pour les démarches administratives et juridiques d'attribution et le bornage des parcelles individuelles. Un contrat de prestations de service et de fournitures sera conclu, sur la base de programmes annuels, entre le projet et le service des domaines.

5.41 Le projet financera :

- les prestations des équipes techniques, sur la base d'un forfait à l'hectare enregistré, y compris les frais de délivrance des titres fonciers aux attributaires;
- la fourniture de matériel topographique complémentaire (théodolite, niveaux et accessoires).

Renforcement institutionnel et gestion du projet

5.42 L'appui institutionnel pris en charge par le projet est déjà apparu dans la mise en oeuvre des composantes précédentes, à savoir:

- appui à la CIRGR, pour le volet de microhydraulique
- appui à la CIRAGRI, pour le volet vulgarisation;
- appui au service des domaines, pour le volet de sécurisation foncière;
- intervention d'ONG spécialisées dans le domaine de l'organisation paysanne, et dans celui du développement des CMEC.

Dans cette composante ne figurent donc que les renforcements directement liés à la gestion du projet.

5.43 Pour assurer la programmation et le suivi de l'exécution des différentes composantes, le projet financera une base projet à Sambava et le renforcement d'unités centrales chargées à Tananarive d'assurer suivi ou supervision (gestion financière, suivi-évaluation); le projet facilitera enfin la mise en place d'un comité paritaire de pilotage (cf. para 7.13) visant à promouvoir la participation de tous les opérateurs dans la gestion du projet.

5.44 A Sambava, le projet financera:

(i)

la construction de bureaux (120 m²) par des entreprises locales, et leur équipement.

(ii) les coûts salariaux" d'une équipe composée de:

- un chef de projet
- un ingénieur du génie rural
- un agronome

- un spécialiste de la commercialisation et de la communication
 - un spécialiste du suivi-évaluation
 - un expert de l'assistance technique;
 - un comptable et trois secrétaires.
- les moyens de déplacement, comportant:
 - 4 véhicules 4x4
 - 2 motos
- (iv) le matériel BLU nécessaire pour communiquer entre Sambava, Antalaha et le personnel sur le terrain (2 postes E/R fixes et 4 postes mobiles sur véhicule).
- (v) le fonctionnement des véhicules et les coûts d'opération de la base projet (entretien du bâtiment, téléphone, électricité, fourniture de bureau, etc.)

5.45 A Tananarive, le projet financera des appuis:

- (i) **à la cellule d'appui comptable** mise en place par le FIDA pour la gestion des comptes de prêts du FIDA et la tenue de la comptabilité générale des différents projets financés par le FIDA. Les appuis concerneraient des frais de déplacement (1 homme/mois par an) et les voyages dans la zone du projet pour assurer la liaison avec le bureau comptable du projet.
- (ii) **à la direction de la programmation et du financement" du MDRRF** qui est appelée à assurer le suivi externe du projet et bénéficiera dans ce cadre d'un renforcement de ses moyens informatiques, d'un budget de déplacement pour participer aux travaux de suivi-évaluation dans la zone du projet et de missions d'appui (2 hommes/mois) pour mettre en place le système de SE du projet et former les agents de la cellule SE du MDRRF.

6. COUTS DU PROJET ET FINANCEMENT

Hypothèses de calcul

6.1 Les prix et coûts unitaires, qui ont servi de base à l'établissement des coûts détaillés du projet sont estimés toutes taxes comprises et incluent donc les droits de douane et importations ainsi que la TVA, aux taux prévus par la fiscalité malgache. Les principaux prix et coûts ont été collectés en décembre 1994 dans la zone du projet. Pour les réhabilitations de pistes et les différents types d'aménagements hydro-agricoles, les prix unitaires et les coûts ont été retenus après l'analyse des marchés de travaux similaires réalisés en 1994 à Madagascar et au besoin actualisés pour la part des coûts en devises en raison de la dévaluation du FMG depuis la réalisation des devis (voir Annexes 2 et 3). Le contenu en taxes des principaux prix utilisés est détaillé dans l'Annexe 8.

6.2 Des imprévus physiques de 10% ont été retenus pour l'ensemble des coûts d'investissements et de fonctionnement à l'exception de l'assistance technique extérieure. Les provisions pour hausse des prix sur la monnaie locale ont été estimées à raison de 15% pour les années 1996 et 1997 et 10% pour les années suivantes, tandis que pour les coûts en devises, un taux unique de 2,50% l'an a été appliqué.

6.3 Les dépenses de personnel prennent en compte uniquement les indemnités de déplacement et primes²¹ pour les fonctionnaires dont les postes sont pourvus dans les services de l'administration renforcés par le projet; elles incluent également les salaires et indemnités pour le personnel fonctionnaire considéré comme additionnel, ainsi que pour le personnel contractuel intervenant principalement sous la responsabilité des ONG sous contrat avec le projet.

6.4 Pour certaines composantes, ou sous-composantes, les coûts représentent une enveloppe financière permettant aux processus participatifs de s'exprimer, les réalisations n'étant pas programmées à l'avance.

Coûts totaux du projet

6.5 Le montant total des coûts du projet, hors imprévus, s'élève à 52 milliards de FMG, soit 13,90 millions de \$EU. Avec les imprévus physiques, ce montant devient 15,25 millions de \$EU. En tenant compte des provisions pour inflation, le coût total en monnaie courante serait de près de 70,8 milliards de FMG, soit 18,9 millions de \$EU.

6.6 La part des taxes (voir para. 61) serait au total de 16% du coût de base, soit environ 8,0 milliards de FCFA; ces taxes sont réparties en (i) droits de douane et d'importation pour 15%; et (ii) TVA, pour 85%.

6.7 La part des investissements dans le coût total est de 76%, les coûts de fonctionnement s'élevant à 24%; il s'agit avant tout d'un projet d'investissement. Par ailleurs, la part du coût total payable en devises s'établit à environ 46% du coût de base, soit 22 milliards de FMG (ou 5,9 millions de \$EU).

6.8 Les coûts sont détaillés dans l'Annexe 8 et résumés dans le tableau ci-contre par composante et par année. Ces tableaux appellent les commentaires suivants:

(i) la répartition des coûts par composante fait ressortir la part équilibrée revenant à chacune des trois principales composantes du projet: développement des exploitations (30%), aménagements hydro-agricoles (28%) et routes et pistes rurales (20%);

(ii) par nature de dépenses, ce sont les coûts relatifs aux infrastructures (génie civil) qui dominent, avec 40% du total et plus de 50% des coûts d'investissements; ils concernent en premier lieu les améliorations hydro-agricoles.

Coûts récurrents

6.9 Dans les coûts de base, les dépenses récurrentes, sans tenir compte des dépenses correspondant aux coûts de production dans les exploitations s'établissent en fin de projet à 1,8 milliards de FMG, ce qui représente 60% environ du total des dépenses de fonctionnement du projet en Année 6. Ces dépenses se répartissent pour parties égales à la charge de l'administration, qui devra maintenir sur le terrain les dispositifs renforcés du CIRGR et du CIRAGRI et à la charge des usagers qui auront à supporter le coût de l'entretien des pistes et des aménagements hydro-agricoles

	Millions de FMG	\$EU
Administration (CIRGR, CIRAGRI, etc)	960	256 000
Usagers (entretien pistes, entretien aménagements hydro-agricoles, etc)	840	224 000
TOTAL	1 800	480 000

Estimation des coûts du projet

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total
A. Environnement socio-économique														
Routes et pistes rurales	1,335.0	3,602.0	878.0	2,193.0	2,010.0	427.0	10,445.0	356.0	960.5	234.1	584.8	536.0	1 113.9	2,785.3
Réhabilitation centres santé de base	10.0	8 10.0	1,020.0	420.0	420.0	420.0	3,100.0	20.7	2 16.0	272.0	1 12.0	1 12.0	1 12.0	826.7
Appui CLD	332.5	240.5	228.5	170.7	170.7	170.7	1,313.5	88.7	64.1	60.9	45.5	45.5	45.5	350.3
Subtotal Environnement socio-économique	1,677.5	4,652.5	2,126.5	2,783.7	2,600.7	1,017.7	14,858.5	447.3	1,240.7	567.1	742.3	693.5	271.4	3,962.3
B. Aménagements hydro-agricoles														
	1,918.6	2,147.0	3,119.2	3,914.7	1,942.0	1,360.0	14,401.5	5 11.6	572.5	831.8	1,043.9	5 17.9	362.7	3,840.4
C. Développement des exploitations														
Vulgarisation	1.212.3	763.3	510.0	1,124.5	879.0	485.0	4,974.1	323.3	203.5	136.0	299.9	234.4	129.3	1,326.4
Promotion des groupements	963.9	1,072.9	742.4	1,207.9	1,015.9	823.9	5,827.0	257.0	286.1	198.0	322.1	270.9	219.7	1,553.9
Opération ODOC	25.0	55.0	1 10.0	120.0	120.0	150.0	580.0	6.7	14.7	29.3	32.0	32.0	40.0	154.7
Caisses MEC	1,083.2	767.7	880.1	808.3	366.1	3 18.1	4,223.4	288.8	204.7	234.7	2 15.5	97.6	84.8	1,126.2
Recherche Développement	48.5	44.5	40.5	40.5	36.5	32.5	243.0	12.9	11.9	10.8	10.8	9.7	8.7	64.8
Subtotal Développement des exploitations	3,332.8	2,703.4	2,283.0	3,301.2	2,417.5	1,809.5	15,847.5	888.8	720.9	608.8	880.3	644.7	482.5	4,226
D. Gestion du projet														
	2,533.5	847.3	849.8	966.5	844.8	844.8	6,886.7	675.6	225.9	226.6	257.7	225.3	225.3	1,836.5
TOTAL BASELINE COSTS	9,462.4	10,350.1	8,378.5	10,966.2	7,805.0	5,032.0	51,994.2	2,523.3	2,760.0	2,234.3	2,924.3	2,081.3	1,341.9	13,865.1
Physical Contingencies	903.6	1,208.9	737.8	1,138.5	816.9	381.3	5,187.1	241.0	322.4	196.8	303.6	217.8	101.7	1,383.2
Price Contingencies	321.1	1,496.5	2,108.6	3,498.6	3,388.3	2,779.4	13,592.4	85.6	399.1	562.3	933.0	903.5	741.2	3,624.7
Total PROJECT COSTS	10,687.2	13,055.5	11,224.9	15,603.4	12,010.1	8,192.6	70,773.7	2,849.9	3,481.5	2,993.3	4,160.9	3,202.7	2,184.7	18,873.0
Taxes														
	2,662.9	2,081.0	1,292.0	2,559.4	1,635.0	733.7	10,964.0	710.1	554.9	344.5	682.5	436.0	195.6	2,923.7
Foreign EXhange														
	5,302.1	5,360.1	4,159.9	5,784.6	4,147.8	2,705.2	27,459.7	1,413.9	1,429.4	1,109.3	1,542.6	1,106.1	721.4	7,322.6

Financement

6.10 Le financement serait principalement assuré par un prêt du FIDA et une participation notable des bénéficiaires peut être escomptée en raison de l'importance de leurs activités pour l'exécution et l'entretien des infrastructures financées par le projet. Dans l'hypothèse présentée, seules les taxes sont à la charge du Gouvernement; le montant total de ces taxes, compte tenu de la présentation des prix retenue (toutes taxes comprises), comporte environ 15% de droits de douane et importations sur les biens (véhicules, équipements) qui seront acquis par le projet, et 85% de TVA. Le tableau ci-dessous résume la répartition provisoire du financement des coûts du projet; il indique que les fonds extérieurs participeraient pour 75%, l'Etat malgache pour 16% et les usagers pour 9%; les détails sont fournis dans l'Annexe 8; l'UNICEF et la SDID cofinanceraient le projet avec le FIDA.

Financement des coûts du projet

	Millions Fmg	'000 \$EU	%Total
Etat malgache	9 100	2,43	16
Fonds extérieurs <u>a/</u>	42 975	11,46	75
FIDA	40 500	10,80	71
UNICEF	1 725	0,46	
SDID	750	0,20	
Bénéficiaires	5 125	1,36	9
Total	57 200	15,25	100

a/ Coûts totaux hors imprévus financiers ; cofinancements estimés à titre provisoire

7. MODALITES D'EXECUTION DU PROJET

Principes

7.1 **Stratégie du FIDA.** La gestion du projet respectera les orientations définies par le Gouvernement et recherchera une certaine coopération avec les autres projets financés par le FIDA.

7.2 En ce qui concerne les orientations de stratégie agricole du Gouvernement, précisées notamment dans le "document cadre de politique économique" (1994-1997), il s'agit en particulier d'adhérer à la rationalisation de la gestion des projets en vue d'éviter des duplications et d'optimiser l'utilisation des ressources rares, compétences humaines et devises. C'est dans cette perspective que **l'exécution du projet fera appel d'une part aux programmes nationaux dont la mise en oeuvre participe à la réalisation du projet (PNVA) et d'autre part aux instruments centraux mis en place pour le suivi-évaluation et la gestion financière des projets.**

7.3 Par ailleurs, **la gestion du projet recherchera autant que faire se peut la coopération et la complémentarité avec d'autres projets intéressant la zone, et avec d'autres projets financés par le FIDA;** c'est ainsi que certaines expertises (génie rural, formation) pourraient être programmées de concert avec d'autres projets.

7.4 **L'exécution du projet sur le terrain fera appel, pour l'essentiel, à des opérateurs privés et à des services publics dans le cadre de procédures contractuelles.** C'est ainsi que les composantes les plus lourdes (routes et pistes, génie rural, promotion de groupements et promotion de CMEC) seront mises en oeuvre par le biais de passation de marchés avec des entreprises privées ou des ONG, et par le biais de l'intervention de services publics (domaines, FOFIFA) dans le cadre de contrats de prestation de services.

7.5 Enfin, **la mise en oeuvre de la participation s'opérera à deux niveaux.** D'une part l'exécution de certaines composantes (aménagement hydro-agricoles, promotion de groupements et de CMEC, diffusion d'information) sera conduite dans le cadre d'une démarche participative impliquant les paysans et les organisations paysannes notamment. D'autre part la gestion du projet proprement dite ne pouvant pas s'appuyer dès le démarrage sur des structures représentatives des différents bénéficiaires, **un comité paritaire de pilotage** sera mis en place de façon à prendre part progressivement au choix et à la programmation des activités ainsi qu'à l'évaluation des résultats; **cette structure préfigurera le comité de gestion susceptible de prendre en main la gestion participative du projet, objectif de fin de période.**

7.6 **Durée.** Compte tenu de la situation de départ et des objectifs du projet, la durée de l'intervention sera un facteur de succès; à ce titre **le projet, prévu pour une période de 6 ans, est considéré comme une première phase d'une intervention plus lourde.**

Aspects généraux

7.7 Le projet sera placé sous la tutelle du MDRRF et son point d'ancrage sera la Direction générale des services techniques (DGST). L'organisation du projet repose sur un pilier local, la **Direction du projet**, et un pilier central représenté par **la cellule d'appui comptable et la cellule de suivi-évaluation**, basées à Antananarivo.

7.8 **Direction du projet.** Elle sera installée à Sambava et composée d'une équipe réduite de cadres expérimentés; elle comprendra:

(i) du personnel affecté par le MDRRF

- un directeur, agro-économiste de terrain ayant compétence et autorité, affecté par le MDRRF
- un ingénieur de génie rural
- un agronome
- un spécialiste en communication
- un spécialiste en suivi-évaluation

(ii) du personnel contractuel, recruté par le projet

- un comptable confirmé
- trois secrétaires
- trois chauffeurs
- deux gardiens

7.9 La direction du projet sera renforcée par une assistance technique extérieure comprenant un expert permanent, agro-économiste de terrain, et des missions d'appui en expertise spécialisée (génie rural, formation, communication, commercialisation, etc.). Par ailleurs, deux ONG seront associées à l'exécution du projet pendant toute sa durée (voir plus loin para. 729 et suivants).

7.10 La direction du projet (DP) sera chargée (i) de la promotion des organes et des mécanismes de participation; (ii) de la programmation, de la coordination et du contrôle des activités de terrain; (iii) des activités d'appui aux CLD dans le domaine de la diffusion d'informations; (iv) des contacts avec le secteur privé local; et (iv) de la comptabilité et du suivi-évaluation interne. La DP bénéficiera de l'autonomie administrative et financière; elle rendra compte de ses activités au Directeur de la DGST.

7.11 Les activités de la DP peuvent être listées comme suit:

- élaborer des programmes annuels de travail avec la participation des représentants de la population concernée;

- préparer et suivre les contrats et conventions passés avec les institutions impliquées (PNVA, FOFIFA, etc.);
- superviser les activités des deux ONG partenaires;
- préparer les dossiers d'appels d'offre (DAO), notamment pour les activités de construction, de réhabilitation des pistes et des équipements hydroagricoles; gérer le programme d'appui aux CLD dans le domaine de l'information;!
- associer en permanence les autorités locales, les opérateurs du secteur privé et les bénéficiaires à la mise en oeuvre du projet;
- effectuer le suivi-évaluation interne du projet, en produisant notamment l'évolution d'indicateurs chiffrés et un tableau de bord périodiquement actualisé;
- tenir la comptabilité du projet;
- produire des rapports périodiques.

7.12 La DP sera installée à Sambava dans des locaux construits par le projet; un local comprenant un bureau et une chambre de passage sera loué à Antalaha pour éviter de trop fréquents et coûteux déplacements. La DP disposera de matériel de bureau et d'un équipement informatique, de véhicules (4 véhicules 4x4 et 2 motos), et l'équipement d'un réseau de communication BLU.

7.13 A la DP sera associé **un comité paritaire de pilotage du projet**, mis en place au cours des deux premières années d'exécution. La composition de ce comité pourrait être la suivante:

- un représentant de chaque organisation paysanne par FVD" (Sambava, Antalaha et Vohémar);
- un représentant du secteur commercial par FVD;
- le directeur du projet.

7.14 Ce comité pourrait donc comprendre 25 membres. De toute évidence, il faudra rester pragmatique et rechercher l'efficacité avant tout, c'est-à-dire la participation effective de chaque catégorie d'opérateurs dans le pilotage du projet auprès de la DP; au cours de cette première phase de 6 ans, le comité n'aurait qu'un rôle consultatif.

7.15 **Organes centraux basés à Antananarivo.** Deux organes basés à Antananarivo auront un rôle essentiel dans le suivi des activités du projet: la cellule d'appui comptable et le service de suivi-évaluation appartenant à la DPF du ministère. Ces deux instruments nouveaux s'inscrivent dans la rationalisation de la gestion du PIP agricole; il s'agit d'initiatives récentes qu'il faut soutenir.

7.16 **La cellule d'appui comptable et de gestion financière** n'existe pas encore; elle doit être mise en place en 1995 à l'occasion du lancement du projet de mise en valeur du haut-bassin du Mandrare, troisième projet en activité financé par le FIDA. Cette disposition vise à remédier aux difficultés apparues dans la gestion des projets (cf. para 231); en conséquence, la gestion du prêt du FIDA, le lancement des appels d'offres et la gestion du compte spécial du projet, seront confiés à la cellule d'appui placée auprès du MDRRF.

7.17 **L'activité de suivi-évaluation externe est concentrée à la DPF du ministère,** renforcée à cet effet par un expert de l'assistance technique et des contributions financières de la Banque mondiale, du FED, du PNUD et de la PAO. Ce "service" établit une méthodologie pratique de suivi opérationnel (fiche semestrielle) et de suivi financier (fiche trimestrielle), destinée à assurer plus d'harmonisation et de cohérence entre les bailleurs de fonds, et par ailleurs à faciliter le pilotage par le Gouvernement du PIP agricole qui compte aujourd'hui 53 projets. Le projet devra dès le départ collaborer avec ce "service"; des moyens sont prévus à cet effet.

Aspects particuliers

7.18 **Routes et pistes "**. Le maître d'oeuvre unique sera le Ministère des travaux publics (MTP), le maître d'ouvrage étant le MDRRF. Une convention particulière entre la DP (représentant le maître d'ouvrage) et le MTP (en tant que maître d'oeuvre délégué) définira les modalités particulières d'exécution des travaux de réhabilitation des pistes (65 km). Une deuxième convention entre la DP et la Direction régionale des TP devra définir les modalités des travaux d'entretien d'urgence et de routine par les PME ou les cantonniers locaux avec la participation des populations. Une troisième convention sera mise au point à titre expérimental avec le Firaisana d'Antsiradrano pour l'entretien de l'extrémité de la piste No.6, entre Ambohimitsinjo et Andatsakala.

7.19 **Les études** seront confiées à des bureaux d'étude privés après appel d'offres ouvert. Les termes de référence des études seront préparés par la Direction centrale technique de l'infrastructure du MTP. Les **travaux** de réhabilitation ou de gros entretien seront confiés à des entreprises privées locales ayant une large expérience de travaux similaires, de bonnes références délivrées par le MTP, et disposant de ressources financières suffisantes. Les appels d'offres seront lancés en plusieurs lots par la DCTI/MTP " ou la DRTP ^{2/} d'Antsiranana. **Le contrôle et la surveillance** de la qualité de l'exécution des travaux seront confiés à un bureau d'étude spécialisé.

7.20 **Le problème de l'entretien est toujours difficile.** Il y a lieu de distinguer l'organisation et le financement. Concernant l'organisation, l'accord devrait être aisément conclu sur les bases suivantes:

- l'entretien périodique, essentiellement travaux de reprofilage et de rechargement, nécessite les moyens d'entreprises (PME locales);
- l'entretien courant, essentiellement cantonnage et petites réparations, doit être pris en charge par les collectivités locales et les populations bénéficiaires (pour les pistes de désenclavement).

7.21 Le financement doit être suffisant et régulier; pour pérenniser le bon état des pistes (une fois restauré), il est nécessaire que les ressources financières soient d'origine nationale ou locale. Le fonds routier a des ressources importantes^{3/} qui doivent être affectées à l'entretien des routes ou des tronçons de routes réhabilités préalablement; ceci veut dire que des ressources devraient être confiées soit aux FVD soit aux circonscriptions des TP^{4/} pour l'entretien des RIP réhabilitées par le projet. En ce qui concerne les pistes non classées et restaurées par le projet, les coûts d'entretien devraient être financés par des ressources locales, provenant de ristournes prélevées sur les produits d'exportation (vanille surtout, mais aussi café et girofle; les besoins ne correspondent qu'à environ 700 FMG/kg de vanille exportée (soit l'équivalent de 50 000 \$EU, ou 0,4% de la valeur FOB calculée sur 300 t).

7.22 Pour tenir compte des difficultés actuelles tant au niveau national que local, le projet prévoit un financement dégressif des coûts d'entretien du réseau, la participation de l'Etat (fonds routier), des collectivités locales (FVD, FRS), des usagers principaux (secteur commercial privé) et des populations rurales bénéficiaires, augmentant pour atteindre 100% en fin de projet. La mission d'évaluation devra fixer les règles précises de ces conditions de financement du projet.

7.23 **Périmètres hydro-agricoles "**. Les études, le contrôle et la surveillance des travaux, seront réalisés pour un périmètre donné par les mêmes opérateurs:

- les agents de la CIRGR renforcée, pour les interventions ponctuelles de type micro-hydraulique; ils recevront pour ce faire l'appui de l'expert en génie rural.
- les bureaux d'études retenus sur appels d'offres pour les aménagements d'irrigation et de drainage; ces bureaux pourront être des bureaux nationaux, normalement équipés des moyens topographiques et informatiques pour réaliser les études correspondantes, à l'exception de l'étude du barrage d'Anjahana qu'il serait souhaitable de confier à un bureau de niveau international.

7.24 Les travaux seront réalisés selon les cas :

- par des petites PME ou des tâcherons pour les interventions de type micro-hydraulique. Ces entreprises seront agréées par la CIRGR sur la base d'une demande d'offres de service qui sera faite la première année du projet;
- par une PME locale d'importance moyenne pour les travaux d'irrigation du périmètre d'Ambazina; cette entreprise devra posséder du petit matériel de compactage, en plus du petit matériel de génie civil et de transport habituel.
- par une grande entreprise de niveau national pour les travaux de construction du barrage d'Anjahana; ces travaux présentent en effet des difficultés techniques et doivent être réalisés en une seule saison.
- par des entreprises de main-d'oeuvre pour les aménagements de périmètres de drainage.

7.25 Les appels d'offres, locaux ou nationaux, seront préparés par la DP, avec l'aide de la CIRGR et de l'ingénieur de l'assistance technique à l'occasion de ses missions d'appui périodiques.

7.26 L'entretien de tous les aménagements doit pouvoir être réalisé par les seuls usagers des périmètres; c'est en effet la seule solution, compte tenu de l'absence de ressources publiques, pour obtenir des aménagements durables. Cette option suppose que l'aménagement soit celui effectivement demandé par les usagers, qui doivent s'impliquer à tous les niveaux

de l'intervention; l'intérêt réel des usagers pour l'aménagement sera apprécié lors de la réalisation de la partie des travaux qui leur est confiée.

7.27 Après réalisation de tout ou partie des travaux, les usagers devront, au moins dans le cas des périmètres de superficie moyenne, participer financièrement aux travaux annuels d'entretien. A cet effet, un coût prévisionnel sera établi au moment de l'étude, et discuté avec les associations d'usagers avant la réalisation des travaux correspondants. L'aménagement ne devra être entrepris que si ces coûts prévisionnels d'entretien sont acceptés par les usagers. Les ordres de grandeur habituels de frais d'entretien de ce type de périmètres d'irrigation représentent 30 à 40 kg de paddy par hectare et par an; pour les périmètres de drainage, où les usagers réaliseront manuellement les entretiens des drains secondaires et tertiaires et devront payer pour l'entretien du drain principal, les participations monétaires prévisionnelles sont plus élevées; elles sont estimées au cas par cas de 30.000 à 70.000 FMG/ha/an (8 à 19\$EU), soit l'équivalent de 40 à 100 kg de paddy par hectare et par an. **Ces contributions sont tout-à-fait acceptables par les riziculteurs; les associations d'usagers seront responsabilisées à cet égard.**

7.28 **Organisation paysanne**". La promotion d'organisations paysannes étant de la responsabilité du PNVA, une convention sera passée entre le PNVA et une ONG spécialisée chargée de la mise en oeuvre du projet dans la zone; cette ONG rendra compte à la fois à la direction nationale du PNVA et à la direction du projet avec laquelle l'ONG travaillera en véritable symbiose. Le personnel comprendra: i) des agents contractuels de l'ONG, à savoir un expert confirmé national en charge des opérations et neuf conseillers animateurs, régulièrement appuyés par des missions d'expertises locales (21 hommes/mois) et internationales (20 hommes/mois); et ii) du personnel fonctionnaire, émargeant aux services du FOFIFA (agro-aménagiste), de la vulgarisation agricole (agents techniques) et des domaines (opérations ODOC). Par ailleurs, le service d'appui aux infrastructures rurales (AIR) sous la Direction du génie rural (DGR) détachera un adjoint technique, totalement à charge du projet et neuf conseillers animateurs, partiellement payés par le projet (primes et indemnités). L'ensemble de l'équipe sera géré par le responsable de l'ONG, en termes d'exécution des programmes, de suivi des groupements constitués et de la formation (agents et bénéficiaires).

7.29 Le mode d'intervention, adapté à chaque activité particulière: association d'usagers de l'eau, grenier villageois, transformation de la vanille et stabilisation des zones de tavy, sera basé sur une approche participative (sensibilisation, auto-analyse, consensus d'actions, etc.). L'engagement volontaire et la responsabilité solidaire seront les maître-mots de la techniques d'animation. Vu le caractère novateur de ce mode associatif (excepté quelques groupements de gestion d'eau d'irrigation) pour des activités à caractère économique, la programmation annuellement fixée durant le projet est prévisionnelle.

7.30 Cette structuration du monde rural va inévitablement modifier les rapports sociaux et économiques existant actuellement entre le secteur primaire et les opérateurs de l'aval (collecteur, commerçant ambulant, préparateur de vanille). La perte de leurs prérogatives, voire de leurs privilèges, constitue un risque majeur pour le bon fonctionnement des associations. Pour minimiser celui-ci, autant que faire se peut, le projet a prévu la constitution d'un fonds de crédit (para. 5.25) indispensable au démarrage des actions prévues (grenier villageois, préparation de vanille). Enfin, les responsables de cette composante (ONG, projet) veilleront, dès le départ à s'assurer la collaboration et éventuellement la participation de quelques conditionneurs-stockeurs et exportateurs, conscients de leur rôle d'intervenant dans ce processus.

7.31 Caisses mutuelles d'épargne et de crédit (CMEC). C'est le deuxième volet fondamental destiné à rompre l'isolement du paysan et à promouvoir sa responsabilité; il sera mis en oeuvre à l'aide d'un outil puissant, une ONG spécialisée et expérimentée dans ce domaine. L'ONG retenue" assurera la gestion des moyens financés par le projet et en rendra compte à la direction du projet. L'ONG sera notamment responsable du personnel prévu pour la mise en oeuvre de la composante et devra en assurer le recrutement et la formation.

7.32 Les interventions de l'ONG devront être étroitement coordonnées avec celles des opérateurs des autres composantes et en particulier avec les actions de l'ONG chargée de la promotion des groupements et avec les actions de vulgarisation agricole. A cet effet, et suite à la première année de sensibilisation et de création des Associations d'épargne et de crédit (AEC) et des premières Caisses mutuelles d'épargne et de crédit (CMEC), l'ONG devra produire un schéma directeur de développement des CMEC. Le schéma précisera en particulier les méthodes d'intervention, les sites potentiels d'implantation, et comprendra un plan d'action et un calendrier d'activité détaillés. Ce schéma directeur couvrant la durée du projet sera soumis à la direction du projet et, grâce à l'expérience acquise, après approbation, servira de base à la coordination des actions avec les autres composantes ainsi qu'à l'établissement des programmes techniques et budgétaires annuels de l'ONG.

7.33 L'ONG en charge de la composante participera également au système de suivi-évaluation du projet. Elle sera étroitement associée à la définition du système d'information qui visera à la mise en place de tableaux de bord permettant de suivre les principaux indicateurs significatifs de l'activité et des résultats de la composante. Ces indicateurs s'attacheront à caractériser l'implantation des caisses (nombre de caisses, localisation, nombre de membres, etc.) ainsi que la viabilité des caisses" et la pérennité du réseau (évolution des dépôts, montant des crédits octroyés, taux d'épargne réutilisée, rentabilité, etc.).

7.34 **Conseil et vulgarisation**". Les activités de conseil seront étroitement liées à la promotion des organisations paysannes et à la mise en place d'un système décentralisé de gestion d'épargne-crédit. Le groupement apparaîtra progressivement comme un interlocuteur crédible pour les commerçants exportateurs qui aujourd'hui ne connaissent que les collecteurs et n'interviennent pratiquement pas au niveau des producteurs. Cette dynamique, à terme, doit conduire à un double courant d'échanges au sein des filières: du producteur vers le commerçant pour fournir volumes et qualités demandés des différentes productions; du commerçant vers le producteur pour indiquer les éléments techniques et économiques permettant de développer le marché. A ce stade, le service public de vulgarisation pourrait disparaître.

7.35 Le conseil et l'appui pour le développement des exploitations seront assurés dans le cadre du PNVA dont la méthodologie d'approche repose sur:

- le contact de groupe,
- des visites régulières et des itinéraires fixes,
- la formation régulière des paysans;
- le diagnostic;
- la mise en place de parcelles de démonstration.

7.36 La doctrine et le dispositif du PNVA montrent certaines lourdeurs et rigidités, et sa mise en oeuvre doit être adaptée à chaque cas. L'option retenue consiste à déployer deux équipes de 15 agents (ADR). L'ensemble des agents sera formé et recyclé régulièrement par le personnel de la cellule du projet et ponctuellement par les techniciens spécialisés. Cette formation "sur le tas" sera menée sur place et lors des réunions (3 à 4 fois par an) au siège du projet (programmation, synthèse, discussions).

7.37 Les thèmes principaux sont indiqués dans le chapitre suivant; toutes les démonstrations seront faites chez le paysan et par lui, sur proposition de l'agent de vulgarisation; le matériel adéquat sera mis à sa disposition pendant la durée nécessaire.

7.38 La pépinière de Sambava servira de "base production" pour les plants sélectionnés (poivre, cannelle, litchi et autres fruitiers) nécessitant des soins réguliers et particuliers, peu accessibles aujourd'hui aux paysans. Les plants seront vendus à prix coûtant aux acheteurs qui en assureront le transport.

7.39 **Recherche-développement**. Les modalités d'exécution de ce volet, dans le cadre d'une convention passée avec le FOFIFA, sont particulières à chaque agent détaché:

- (i) **le sélectionneur riz** travaillera principalement avec les groupements de paysans ayant bénéficié d'une remise en état de leur réseau par le

projet. Il assumera le conseil, la formation des exploitants et leur suivi dans les opérations relatives à l'amélioration du matériel de semis: l'observation des plants en cours de végétation, le repérage et le marquage des meilleurs (sélection massale), la récolte séparée des élites, le traitement post-récolte et le conditionnement). Il sera aidé dans cette tâche par le vulgarisateur, qui se formera à son contact, et assurera le relais auprès des autres riziculteurs. Les qualités didactiques et la parfaite connaissance du travail de terrain seront les éléments principaux à considérer pour l'affectation du chercheur au projet.

- (ii) le spécialiste vanille travaillera également sur le terrain auprès de quelques planteurs identifiés par les vulgarisateurs désireux d'améliorer la productivité de leur vanilleraie par la culture de boutures sélectionnées pour leur propre compte et/ou comme paysan multiplicateur. Le technicien en charge de ce poste devra maîtriser l'ensemble des techniques de production, de multiplication et de traitement au champ.
- (iii) l'agro-aménagiste retenu pour l'expertise technique dans l'opération de stabilisation des cultures de tavy, interviendra aux différentes étapes de discussions entre les intervenants (bénéficiaires, animateurs, vulgarisateurs), de programmation, de mise en oeuvre et de suivi. Sa connaissance des expériences menées ailleurs dans le pays et sa formation technique devraient orienter utilement les paysans dans le choix des opérations à réaliser en terme de protection des ressources, d'aménagements antiérosifs, de rotations culturales et de type de jachère.

7.40 **Intervention ODOC.** La mise en oeuvre de ce volet s'avère complexe à plusieurs niveaux: organisationnel, technique et administratif. Il fait appel à de multiples intervenants, à une technologie agricole peu pratiquée à Madagascar et quasi inconnue dans la zone et s'oppose radicalement au mode d'exploitation actuellement pratiqué. Cela explique le caractère pilote de cette action.

7.41 L'équipe d'animateurs ruraux, conduite par l'ONG en charge de ce secteur, sera le premier intervenant dans le village. Il aura pour rôle d'informer et de sensibiliser les paysans en vue d'une mise en exploitation rationnelle et durable des zones de tavy, qu'ils cultivent actuellement en système itinérant après brûlis, très dégradant.

7.42 L'appropriation traditionnelle de ces zones, bien que revendiquée par le premier défricheur et reconnue comme telle au sein de la communauté, ne présente aucune valeur officielle et maintient un sentiment d'insécurité foncière permanente, contraire à une gestion rationnelle du terroir.

7.43 La possibilité d'obtention d'un titre foncier, selon une procédure accélérée appelée ODOC (opération domaniale concertée), constitue l'élément moteur du processus. Il comprend successivement:

- le constat de destruction des ressources du système actuel de production, à mener avec l'appui de l'ONG;
- le consensus d'action commune de mise en valeur durable, avec la participation du FOFIFA;
- l'accord des autorités villageoises et administratives (FVD, Eaux et Forêts) avec une reconnaissance foncière individuelle, à mener avec l'appui du service des domaines, du projet et de l'ONG;
- le démarrage du chantier d'aménagement, avec l'aide et le suivi de l'ONG;
- le cadastrage simplifié et l'immatriculation par les domaines, avec l'appui de l'ONG.

7.44 Selon les informations reçues auprès du service des domaines, l'ensemble du processus s'étale sur 8 à 10 mois. L'intervention de l'ONG s'arrête lors de l'octroi des titres fonciers. Le relais, au niveau des choix techniques, des modes de cultures, rotations, jachère, etc., est assuré par les agents de la vulgarisation avec le conseil et l'appui du spécialiste agro-aménagiste du FOFIFA.

7.45 **Crédit** ". Pour faire face à l'absence actuelle de services financiers à la partie du paysan, le projet gèrera un fonds de roulement de 190 millions FMG (50 000 \$EU). Il s'agit en fait d'une sorte de dépannage permettant de démarrer des activités jugées essentielles pour libérer progressivement le paysan de ses contraintes: la promotion de greniers villageois (GCV) pour améliorer les conditions d'approvisionnement en riz; la promotion de groupements de préparateurs de vanille (GPV) pour lui donner la place qui lui servent dans la filière vanille et améliorer ses revenus.

7.46 Cette activité, gérée directement par le projet (avec le concours des ONG partenaires), sera abandonnée dès que des circuits plus durables pourront prendre le relais. Il s'agit soit des CMEC, à partir de l'année 4 du projet, soit d'une implication claire des commerçants exportateurs dans le préfinancement des campagnes d'achat de vanille verte (contrat avec les groupements).

7.47 **Participation et formation**". Pour que la participation soit (ou devienne) une réalité et un comportement efficace, il est nécessaire qu'un effort de formation soit développé dans toutes les directions aux agents des administrations, aux responsables de groupements, aux paysans, aux formateurs. Les activités de formation sont diffusées dans la présentation du projet car elles sont intégrées à chacune des composantes. Elles sont en fait très importantes, dispensées notamment par les ONG partenaires et par l'assistance technique extérieure; leur poids dans le coût total (2%) est une indication imparfaite.

7.48 La participation elle-même a déjà été largement évoquée. Il s'agira d'une démarche omniprésente dans l'exécution du projet; elle se développera et s'approfondira au fur et à mesure que les structures de dialogue et de décision se mettront en place, notamment au niveau des organisations paysannes. La participation prendra deux formes complémentaires; d'une part dans la mise en oeuvre des composantes concernant les périmètres rizicoles, la promotion de groupements et de CMEC, la diffusion d'informations, etc.; et d'autre part au niveau de la gestion même du projet grâce à la mise sur pied d'un comité paritaire de pilotage, destiné à prendre progressivement en main la responsabilité de l'exécution du projet (à l'occasion d'une deuxième phase).

7.49 **Information.** Il apparaît essentiel d'aider l'administration et les CLD à mettre en évidence les règles de l'économie libérale et à rendre les relations entre opérateurs plus transparentes et plus solidaires quant à l'avenir de la région. Le projet montera au sein de chaque CLD une cellule chargée de collecter l'information, d'élaborer des messages et de diffuser ces messages auprès du plus grand public possible, notamment agents des administrations, opérateurs privés du secteur commercial et paysans.

7.50 Les cellules d'information seront constituées d'un agent de l'administration locale, préalablement formé, associé à une secrétaire à temps partiel. La stratégie (collecte permanente, choix des supports et périodicité des messages, élaboration des messages, etc.) sera élaborée avec l'aide du spécialiste affecté à la direction du projet.

7.51 Les informations seront soit techniques (travaux cultureaux, préparation des produits, qualité des produits, conditionnement, etc.), soit économiques (date des marchés, prix aux différents niveaux des filières, flux des quantités achetées, exportées, etc.). Les supports pourraient être un bulletin périodique imprimé à destination principalement des opérateurs urbains; et des émissions de radio rurale à destination des paysans, qui pourraient participer eux-mêmes à certaines émissions/débats²¹.

7.52 Pour que l'impact soit sensible, il est très important que tous les intervenants participent à cette diffusion d'informations. Le projet, et les autorités locales (députés, présidents de FVD) devront convaincre les opérateurs privés de leurs intérêts dans ce domaine.

7.53 **Suivi-évaluation (S/E).** Il s'agit d'une activité essentielle à la bonne marche du projet qui sera conduite à deux niveaux: le suivi-évaluation interne par un responsable spécialisé de la DP, et le suivi-évaluation externe par cellule centrale d'Antananarivo. On peut ajouter qu'une évaluation à mi-parcours sous la responsabilité du FIDA sera tout à fait nécessaire compte tenu des enjeux du projet.

7.54 Le suivi évaluation interne fournira aux responsables du projet un flux régulier d'informations nécessaires pour les prises de décision, et notamment pour la programmation des activités; ce flux d'information traitera particulièrement de l'état d'avancement des différentes composantes, en se référant à une situation initiale formalisée à partir des études réalisées en 1994. De nombreux indicateurs techniques sont fournis dans les annexes 3, 4 et 5; il serait utile en outre d'élaborer des indicateurs socio-économiques permettant d'apprécier le degré d'implication des divers opérateurs économiques et l'impact global en termes de flux de production, de valeur ajoutée et de revenus distribués. Le responsable du S/E sera grandement aidé par les ONG partenaires et par les organisations professionnelles.

7.55 Le suivi-évaluation externe sera assuré par la cellule de suivi-évaluation de la DPF du MDRRF à Antananarivo; des moyens seront mis à sa disposition en termes de budget de fonctionnement. En collaboration avec la direction du projet, les responsables du S/E externe mettront en place un véritable tableau de bord permettant une appréciation régulièrement actualisée de l'avancement du projet.

7.56 Un bilan à mi-parcours, effectué vers la fin de la troisième année, permettra d'ajuster certaines composantes au plan technique comme au plan financier, en considérant que la mise en oeuvre d'un projet est un processus permanent d'amélioration et d'enrichissement. C'est aussi à cette occasion que pourrait être prise, au niveau du principe, la décision d'extension du projet au FVD d'Andapa.

7.57 **Gestion financière et passation de marchés.** Les procédures seront précisées par la mission d'évaluation, en tirant les enseignements de la gestion des autres projets. Un compte spécial sera ouvert auprès d'une banque agréée par le FIDA. La comptabilité courante sera tenue par le comptable du projet (Sambava); la comptabilité générale et la gestion du prêt du FIDA seront assurées au niveau de la cellule d'appui comptable à Antananarivo.

7.58 **Personnel.** L'affectation au projet du personnel de la fonction publique devra être assurée le plus rapidement possible après la signature de l'accord de prêt. Pour être clair, le MDRRF devra affecter:

- (i) 15 agents (adjoints techniques ou agents techniques), à sélectionner dans le personnel de la vulgarisation, pour devenir AVB dans le cadre du PNVA", ainsi que deux techniciens spécialisés;
- (ii) 9 agents, à sélectionner dans le personnel de la DGR/AIR, pour devenir conseillers animateurs auprès des associations d'usagers de l'eau²¹ ; et
- (iii) du personnel d'encadrement, dont les CV devront être soumis à l'agrément du FIDA; il s'agit principalement:
 - du directeur national
 - d'un agronome
 - d'un ingénieur de génie rural
 - d'un spécialiste en suivi-évaluation
 - d'un spécialiste en communication

personnel affecté à la direction du projet, à Sambava.

7.59 Assistance technique. L'essentiel de l'assistance technique sera fourni dans le cadre de missions d'appui spécialisées, et rattachées aux principales composantes, à savoir:

- périmètres hydro-agricoles;
- communication;
- formation et participation;
- cultures de diversification;
- promotion de groupements (ONG);
- promotion CMEC (ONG).

7.60 L'expert permanent attaché à la direction du projet aura un rôle fondamental dans le renforcement de la DP. Il s'agira notamment d'accélérer les procédures d'appel d'offres et de mise en place des opérateurs privés, d'associer les différents opérateurs (administration, secteur commercial privé et paysans) au lancement du projet et d'assurer une formation de toute l'équipe de direction au pilotage d'un projet complexe. Certaines expertises, disponibles localement dans des projets financés par le FIDA ou d'autres projets, devront être gérées en recherchant à utiliser au mieux l'expérience acquise à Madagascar et en minimisant les coûts.

8. DEVELOPPEMENT AGRICOLE; EFFETS ATTENDUS

Rappels sur la situation de départ

8.1 L'effectif global du groupe cible du projet est estimé à 27 500 exploitations réparties en:

- 12 000 dans la zone littorale, cultivant annuellement 2 ha, soit riz irrigué (0,9 ha), vanille (0,3 ha), café (0,3 ha) et divers vivriers (0,5 ha);
- 8 000 dans la zone intermédiaire, cultivant également 2 ha, soit riz irrigué (0,15 ha), riz pluvial (0,4 ha), vanille (0,5 ha), café (0,5 ha) et divers (0,5 ha);
- 7 500 dans la zone montagneuse, comportant 3,5 ha en 5 ha, soit riz irrigué (0,1 ha), riz de tavy (0,6 ha), vanille (0,2 ha), café (0,4 ha), divers vivriers (0,5 ha) et jachère (2 à 3 ha).

8.2 L'équipement des exploitations est rudimentaire et ne comprend que quelques outils à main (pelle, angady, couteau, borizine); aucun intrant (engrais, pesticides, semences sélectionnées) n'est appliqué et seules quelques dépenses monétaires sont consenties pour la riziculture irriguée (piétinage par les boeufs) et la vanille (fécondation). La possession de boeufs est limitée à la zone de plaine et réduite en effectif (moins d'un boeuf/exploitation).

8.3 La main-d'œuvre agricole, de 2 à 4 actifs par exploitation, est principalement occupée dans les parcelles de riz et secondairement en culture de rente, pouvant se limiter à un entretien minimum pré-récolte et à la cueillette (cas général en caféraie). De fait, le calendrier cultural" est d'autant plus chargé que dans la plupart des cas le niveau des revenus ne permet pas l'appel à de la main-d'œuvre salariée et que les traditions de "fady" sont bien ancrées²¹.

8.4 Cette organisation entraîne un rendement acceptable en riziculture irriguée (2t/cycle), si l'eau est suffisante (40% en double culture) et si les aménagements sont gérables par les paysans (beaucoup de périmètres sont exploités partiellement en sec par manque d'eau à la parcelle ou abandonnés suite aux inondations). La production en culture pluviale (en zone intermédiaire de faible relief) est estimée à 0.9 t/ha. Par opposition, l'extension des zones de tavy se solde par un rendement de plus en plus faible (0.6 t/ha) suite à la réduction des périodes de repos et une dégradation catastrophique des ressources.

Les rendements des cultures de rente sont toujours faibles (café 0.3 t/ha; vanille 0.3 t/ha), par suite notamment du manque d'entretien et de soins cultureux.

8.5 L'absence d'un conseil technique et d'une information économique, la baisse des prix des produits de rente et l'augmentation des prix du riz ont engendré une démotivation des exploitants à l'égard des cultures d'exportation, particulièrement bien adaptées à la zone (poivre, girofle, cannelle). La dépendance extrême des paysans vis—vis des commerçants ambulants et collecteurs a amplifié ce phénomène. Le constat actuel peut se résumer en un isolement économique et un enclavement social de plus en plus dommageable de la zone.

Objectifs du projet et résultats escomptés

8.6 Le projet se propose:

- (i) **de redynamiser le secteur rural** pour réhabiliter son image de marque et son rôle déterminant de partenaire principal dans le développement par un appui à la création d'organisations paysannes et par une information technique et économique à large diffusion;
- (ii) **d'augmenter la couverture des besoins alimentaires** en mettant un accent particulier sur l'accroissement de production de la riziculture irriguée:
 - par la réhabilitation ou la création d'aménagements performants dans les trois zones écologiques identifiées pour exploiter au mieux les potentialités locales;
 - par l'amélioration des pratiques culturelles, y compris la qualité des semences;
 - par la valorisation optimale des produits récoltés, y compris la réduction des pertes et le stockage en grenier villageois.
- (iii) **d'améliorer la productivité et la rentabilité des productions de rente existantes** (café, vanille):
 - par le conseil technique en matière de pratiques culturelles et de choix des plants;
 - par l'amélioration de la qualité des produits collectés présentés au marché;
 - par la transformation de la vanille sur le site de production pour réduire (les pertes en vert et rompre la dépendance vis-à-vis du secteur aval.

- (iv) **de diversifier les productions et les activités de transformation** en zone rurale par la diffusion des plants de poivre, cannelle, litchi, cocotier et la démonstration d'extraction d'huile par pressage.
- (v) **de protéger les ressources naturelles** par la sécurisation foncière en zone de tavy et par la mise au point de techniques d'exploitation continue des zones en voie de dégradation.

8.7 Les opérations en riziculture irriguée s'adressent à l'ensemble de la zone alors que toutes les autres activités s'adresseront aux 27 500 exploitations des zones prioritaires d'intervention (ZPI). Pour les calculs, il est estimé que 15 000 exploitations (55%) adhéreront aux propositions du projet selon la progressivité suivante:

ZPI / Années	A1	A2	A3	A4	A5	A6	Total
- littorale	200	700	1400	3000	4600	6200	11 800
- intermédiaire	200	800	1500	2700	3700	4700	7950
- montagneuse	100	500	1100	2100	3100	4100	7 750
Total	500	2 000	4 000	7 800	11 400	15 000	27 500

8.8 **Riz.** L'augmentation la plus significative de la production est relative à la riziculture irriguée; elle s'élève à plus de 7 000 t de paddy par an, en régime de croisière. En fin de projet (années 7/8), les surfaces en rizières sécurisées dépasseront 4000 ha; en chiffres arrondis, elles seront respectivement de 1 525 ha pour les vallées forestières, 890 pour les périmètres irrigués de moyenne dimension, et 1 600 ha pour les périmètres drainés. Les rendements et les productions évolueraient comme il est indiqué dans le tableau ci-dessous:

Type	Surface (ha)	Sans projet		Avec projet	
		Rendement (t/ha)	Production (t)	Rendement (t/ha)	Production (t)
AVF	1 525	1.9	2 890	3.9	5 950
Pér. irrigués	890	1.9	1 690	3.5	3 115
Pér. drainés	1 600	0.9	1 440	2.5	4 000
Total	4 015	1.5	6 020	3.25	13 065

8.9 L'augmentation de la production de riz en zone exondée est limitée aux 15 000 exploitations touchées des ZPI et à la riziculture pluviale, non inclus le riz de tavy. Estimée à 20% de la production actuelle (rendement passant de 0.9 à 1.1 t/ha), sans augmentation des surfaces emblavées, elle s'élèverait progressivement pour atteindre 340 t en fin de projet.

8.10 **Vanille.** Sur la base d'une augmentation du rendement en vanille verte de 275 à 350 kg/ha) et d'une progressivité dans le temps (nombre d'exploitations touchées), la production additionnelle en fin de projet équivaut à environ 375 t de vanille verte, soit 75 t de vanille vrac.

8.11 Café. En considérant une productivité additionnelle de l'ordre de 15% en café (rendement de 300 à 350 kg/ha), la production additionnelle de croisière s'élève à 270 t de café marchand. Cette faible augmentation résulte du poids relatif des diverses actions menées (recépage avec non production pendant deux ans, redensification sans production pendant les trois premières années, entretien accru).

8.12 La production additionnelle de vanille verte et de café marchand évolue comme suit en chiffres arrondis; il est clair que l'augmentation de ces productions dépendra largement des prix payés au producteur, et en particulier de l'impact de la libéralisation de la filière vanille.

	A1-A2	A3	A4	AS	A6	A7	A8
Café marchand (t)		10,0	40,5	80,5	154,5	223,5	292,5
Vanille verte (t)		13,5	53,2	104,2	200,2	288,7	377,2

8.13 **Revenus.** Par rapport à la situation sans projet, les revenus nets de l'exploitation pour chaque modèle sont donnés au tableau ci-dessous; le revenu net s'accroît de 25% à 95% selon le modèle.

Zone	Sans projet		Avec projet	
	Produit brut	Disponible monétaire	Produit brut	Disponible monétaire
littorale	1 746 000	816 750	2 642 500	1 671 750
intermédiaire	1 724 500	916 125	2 157 250	1.334 250
montagne	1 197 500	430 750	1 436 250	664 250

8.14 Les effets du projet relatifs aux cultures de diversification, à la transformation de la vanille verte sur l'exploitation, à l'installation de greniers villageois et à l'opération ODOC (diversification des cultures vivrières et de rente) n'ont pas été comptabilisés dans les revenus.

Modalités opérationnelles

8.15 Le développement des exploitations agricoles sera encouragé par trois leviers mis en oeuvre par le projet et destinés à redonner confiance puis à accompagner les paysans vers plus de responsabilité et de professionnalisation; il s'agit de l'organisation paysanne, de la promotion des CMEC et de la mise en oeuvre d'un programme de conseil et de vulgarisation. Cette dernière activité sera conduite dans le cadre du PNVA.

8.16 En matière de riziculture, les thèmes à vulgariser sont simples et n'impliquent pratiquement pas de charges monétaires supplémentaires: maîtrise de l'irrigation, semences triées, amélioration des pépinières, respect du calendrier cultural, entretien soigné; ces opérations exigeront essentiellement un besoin légèrement accru en main-d'oeuvre.

8.17 Le conseil en matière de riziculture irriguée devra être coordonné avec les travaux d'aménagement des périmètres. Soucieux d'améliorer sa production rizicole, le paysan des zones irriguées devra avoir comme objectif d'approvisionner la région par la vente de ses excédents au juste prix; la cohésion et la performance des associations des usagers de l'eau seront prépondérantes pour l'amélioration des conditions de vie dans la zone.

8.18 Pour les cultures pérennes, l'objectif central est de produire plus et mieux sur une surface identique ou réduite, donc d'intensifier le système de production. Les principaux thèmes seront:

- la diffusion de lianes sélectionnées pour la vanille et de plants sélectionnés pour le café (issus de graines), de même que pour le poivre et la cannelle en matière de diversification;
- l'amélioration des pratiques culturales (choix des parcelles, bonne densité de plantation, ombrage, entretien, époque de récolte, etc.);
- la transformation de quelques produits à l'exploitation (huile de coco, vanille préparée).

Environnement

8.19 La protection de l'environnement et la conservation des ressources naturelles sont des thèmes inclus implicitement dans l'opération ODOC. Elle répond à un double objectif de maintien du patrimoine national et de sécurisation foncière avec attribution privative qui devrait tendre à ralentir le système d'exploitation minière en application aujourd'hui. Schématiquement, cette opération fera appel à tous les intervenants du projet. En cas de succès, elle devra se poursuivre à cadence accélérée dans une phase ultérieure.

Commercialisation et prix''

8.20 Il n'y a aucun problème de débouché, la seule question à se poser est celle de l'efficacité du secteur commercial. En ce qui concerne le riz, la région est importatrice et toute production additionnelle sera aisément autoconsommée, stockée ou vendue; la mise en oeuvre des greniers communs villageois devrait améliorer le revenu paysan. Les commerçants de leur côté devraient considérer qu'à terme il est préférable de ne pas créer la pénurie pour faire augmenter les prix, et donc garantir un approvisionnement régulier.

8.21 Tous les produits d'exportation (vanille, café, poivre, girofle, cannelle, raphia, litchi), peuvent facilement trouver acheteur; la dynamique et la relance des exportations reposent sur la qualité du produit exporté et sur le prix payé au paysan. Le projet aura un rôle à jouer dans ce domaine, grâce à la diffusion d'informations et à l'organisation des opérateurs privés du secteur commercial; l'exécution du projet de promotion des exportations agricole (PPEA)²¹, à l'initiative de la Banque mondiale, serait aussi d'un grand intérêt.

9. ANALYSE FINANCIERE ET ECONOMIQUE

Justification générale

9.1 Le projet peut avoir un impact décisif sur la relance économique dans la zone. En particulier, il améliore la sécurité alimentaire en mettant l'accent sur la production et le stockage de paddy, première préoccupation des familles rurales. Par ailleurs, il augmente de façon très significative les revenus distribués dans la région, ce qui, compte tenu du rôle joué par le secteur commercial et de la forte monétarisation de l'économie, engendrera des effets multiplicateurs rapidement.

9.2 Le projet associe objectifs à court terme et objectifs à long terme, notamment en impliquant autant que possible les divers intervenants de la vie économique, en assurant la diversification des productions et la promotion de la qualité, en tentant une opération en vraie grandeur de stabilisation des zones de tavy.

Résultats financiers dans les unités de production

9.3 Au niveau des exploitations, les actions du projet visent à augmenter la production rizicole par des améliorations des différents types d'aménagements, et à consolider les grandes cultures de rente actuelles (la vanille et le café) par une meilleure conduite des plantations existantes.

9.4 Les moyens du projet concernent la réalisation des aménagements hydro-agricoles et le renforcement de l'encadrement technique. Dans les exploitations, les moyens requis sont essentiellement un accroissement de la charge de travail agricole. Les dépenses monétaires additionnelles sont peu élevées et se réduisent à une redevance pour entretien des aménagements lorsque les travaux sont effectués par des PME et à l'acquisition de boutures sélectionnées et de petit matériel, pour la vanille notamment.

9.5 Les budgets prévisionnels des 3 types d'exploitation représentatifs de la zone du projet peuvent se résumer dans le tableau suivant; ils ne prennent en compte que les productions majeures, riz, vanille et café.

Evolution des résultats d'exploitation (FMG)

	Exploitation de plaine		Exploitation de zone intermédiaire		Exploitation de montagne	
	SP	AP	SP	AP	SP	AP
Produit brut	1 746 000	2 642 500	1 724 500	2 157 250	1 197 500	1 436 250
Evolution (%)		+51		+25		+20
Marge brute	1 516 750	2 371 750	1 616 125	2 034 250	1 130 750	1 364 250
Evolution (%)		+54		+25		+20
Disponible monétaire	816 750	1 671 750	916 125	1 334 250	430 750	664 250
Evolution (%)		+104		+45		+54
Valorisation JT [^]	6 100	8 575	7 450	8 585	6 840	8 145
Evolution (%)		+40		+15		+19
- La journée de travail non qualifié (JT) est actuellement payée entre 1 000 et 3 000 FMG (déc. 1994). SP = Sans projet; AP = avec projet.						

9.6 L'augmentation générale des revenus est la plus sensible pour les exploitations qui ont accès à des aménagements hydro-agricoles; elle y est la plus importante pour les "exploitations de plaine" qui disposent, en irrigué, des superficies les plus étendues.

9.7 Seules les exploitations de plaine sont autosuffisantes en riz et accroîtront, avec le projet, leur commercialisation et la disponibilité de riz dans la région. Les exploitations des zones de relief et d'intermédiaire montagne pourront accroître leur taux d'autosuffisance en riz de 50 à 70 et 80%. Les revenus monétaires progressent dans tous les cas, de 20 à 95% selon le système de production.

Finances publiques

9.8 **Coûts récurrents.** Après le projet, les coûts récurrents sont estimés à 1300 millions de FMG par an, au prix de 1994, soit environ 350 000 \$EU; ils seront pour partie égale à charge de l'administration et des usagers qui auront à supporter le coût de l'entretien des pistes rurales et aménagements hydro-agricoles. La part de l'administration, 650 millions de FMG, correspond à la prise en charge des salaires et indemnités des effectifs mis en place dans le cadre des renforcements de la CIRGR et de la CIRAGRI, et de l'entretien et du fonctionnement des véhicules, équipements et locaux utilisés par ce personnel.

9.9 **Recettes fiscales.** Les recettes fiscales de l'Etat proviendront des taxes à l'exportation sur les productions additionnelles de café et de vanille. Aux taux en vigueur ou prévus (12% pour le café et 35% pour la vanille) et sur la base de prix FOB à l'exportation de 45 \$EU/kg pour la vanille et de 1,8 \$EU/kg pour le café, les recettes fiscales attribuables aux productions additionnelles du projet sont estimées à environ 1 million de \$EU par an en année pleine.

9.10 **Bilan en devises.** Le coût en devises du projet est de 7,0 millions de \$EU; les coûts récurrents consommateurs de devises se rapportent principalement au fonctionnement et au renouvellement des véhicules et sont évaluées à environ 0,2 million de \$EU chaque année. En contre partie, les rentrées de devises attribuables au projet proviennent du riz, en substitution aux importations actuelles, et des exportations accrues de café et de vanille; en année pleine, les rentrées en devises totaliseront 4,25 millions de \$EU dont 1,2 millions de \$EU pour le riz, 0,35 millions de \$EU pour le café et 2,70 millions de \$EU pour la vanille.

Analyse économique

9.11 **Hypothèses de calcul.** L'analyse économique porte sur une période de 20 ans; elle considère comme coûts l'ensemble des dépenses du projet ainsi que les dépenses additionnelles dans les exploitations touchées par le projet et comme avantages les productions additionnelles de ces exploitations ".

9.12 Les productions additionnelles sont estimées à partir d'une situation de départ qui ne connaîtrait pas de changement significatif en l'absence du projet. Il faut cependant souligner que la dégradation des conditions socio-économiques de la zone et l'isolement des producteurs se sont traduits ces dernières années par des pratiques préjudiciables à l'économie de la région, et notamment l'accroissement des cultures de riz de tavy.

9.13 Au-delà des actions spécifiques à certaines productions, comme l'amélioration des aménagements hydro-agricoles pour le riz irrigué, dont les bénéfices sont aisément mesurables, la promotion par le projet de l'organisation paysanne à travers les groupements et le crédit mutualiste vise à inverser les tendances actuelles et s'accompagne de bénéfices qui sont imparfaitement reflétés par les productions additionnelles.

9.14 **Coûts économiques.** Les coûts de toutes les composantes du projet sont pris en compte pour leur valeur économique, en l'occurrence sans les taxes ni les imprévus financiers. Au-delà de la durée du projet, seuls les montants récurrents sont considérés.

9.15 Les dépenses additionnelles dans les exploitations sont modestes et se limitent principalement à un accroissement de la main-d'oeuvre familiale. Dans la zone du projet, la

rémunération du travail agricole est très variable et s'établit entre 1000 FMG et 3000 FMG par jour, selon l'intensité des travaux agricoles. L'étalement des besoins en main-d'oeuvre additionnelle conduit à retenir une valeur moyenne de 2000 FMG/jour comme coût d'opportunité de la main-d'oeuvre.

9.16 Bénéfices économiques. Le riz, la vanille et le café sont les trois productions additionnelles des exploitations qui représentent les bénéfices économiques du projet. Le riz par les quantités produites, la vanille par la valeur du produit, revêtent une importance particulière. Les productions additionnelles sont valorisées aux prix économiques de parité à l'importation pour le riz et de parité à l'exportation pour la vanille et le café.

9.17 Riz. Le prix économique du paddy est calculé à partir du prix pratiqué sur le marché mondial; au niveau du paysan, le prix économique du paddy est estimé à 800 FMG/kg. Le flux physique additionnel représente environ 7 400 t en année de croisière; valorisée au prix économique, la production additionnelle de riz représente plus de 55% des bénéfices totaux. Cette production repose essentiellement sur les améliorations des aménagements hydro-agricoles qui, sans autre dépense supplémentaire que l'entretien procurent des augmentations moyennes de rendement de l'ordre de 85%. L'importance des productions sur périmètres côtiers de "drainage" où les problèmes techniques à maîtriser sont complexes sera prise en compte par des tests de sensibilité tant sur la rentabilité globale du projet que sur la rentabilité de la composante aménagements hydro-agricoles.

9.18 Vanille. L'estimation d'un prix économique est particulièrement importante pour l'analyse de la rentabilité du projet en raison de la valeur élevée du produit d'une part et des évolutions récentes du marché d'autre part. Le prix de 45 \$EU/kg est actuellement plus proche de la réalité des transactions que le prix de 60\$EU retenu comme plancher par les autorités malgaches. Cependant, pour prendre en compte l'évolution récente des parts de marché et la percée de la vanille indonésienne, il ne sera pas tenu compte de l'avantage de qualité de la vanille malgache pour valoriser les productions additionnelles. Le prix économique utilisé (9 000 FMG/kg) reflète la réalité de 1995; il est très difficile de prévoir une évolution dans ce domaine.

	1 a/	2 b/	3 c/
Prix financier FOB export (\$EU/Kg)	60	45	20/25
Prix économique paysan (Fmg/kg)	33 000	22 500	9 000
a/ Prix plancher fixé par Madagascar jusqu'en 1994			
b/ Prix observé pour la vanille malgache en 1995			
c/ Prix de la vanille indonésienne en 1995			

9.19 Le flux physique de la production additionnelle a été estimé à environ 375 t de vanille verte; sa valeur économique correspond à près de 32% du total. Il est clair que l'accroissement de la production de vanille dépendra avant tout du prix payé au producteur;

et malgré les efforts du projet dans ce domaine, ce prix sera lié à l'impact de la libéralisation en cours et en particulier au comportement des conditionneurs exportateurs. En tout état de cause, l'analyse de la sensibilité du taux de rentabilité fournira des indications quant à l'impact de la production de vanille.

9.20 **Café.** Au prix économique estimé (5 070 FMG/kg), le café représente plus de 13% des bénéfices économiques du projet. Les très fortes variations (1 à 5) observées sur les deux dernières années, ont amené à prendre comme base d'estimation du prix économique les prévisions à l'horizon 2000, publiées par la Banque mondiale (Commodity Markets and thé developping countries - déc. 1994). L'accroissement de la production, estimé à 270 t en croisière, dépendra beaucoup aussi de l'évolution des prix au producteur.

9.21 **Rentabilité interne.** Aux conditions qui ont été définies elle peut s'apprécier au niveau de la composante amélioration des aménagements hydro-agricoles et à celui de l'ensemble du projet.

9.22 **Rentabilité interne des aménagements hydro-agricoles.** Avec un taux de 30%, la rentabilité interne de la composante aménagements agricoles, tous types d'aménagements confondus, est élevée. Ceci s'explique notamment par le choix des sites retenus qui sont déjà aménagés et en exploitation et pour lesquels des réhabilitations ou améliorations permettent d'obtenir des gains de production importants.

9.23 Les risques les plus importants pourraient concerner les périmètres de drainage qui concourent pour environ 37% à la production additionnelle. Pour une diminution de 50% escomptée sur les périmètres de drainage le taux de rentabilité interne conserverait une valeur voisine de 25 %.

9.24 **Rentabilité interne du projet.** Sur la base des hypothèses exposées, le taux de rentabilité interne s'établit à 13%. Ce taux reflète l'importance des coûts d'investissement en infrastructures (routes et pistes), en organisation du monde rural, avec la promotion des groupements, la mise en place d'un réseau de caisses mutuelles d'épargne et de crédit et en encadrement technique, qui sont indispensables pour que le fort potentiel de la région puisse s'extérioriser.

9.25 Les tests habituels de sensibilité indiquent un taux évoluant de 8 à 17% pour des variations de 10 à 20% des recettes et dépenses.

Taux de base	13%
Coûts + 10% /bénéfices - 10%	9%
Coûts + 20%	9,5%
Bénéfices + 10%	14,9%
Bénéfices + 20%	16,7%

10. QUESTIONS EN SUSPENS ET SUITES A DONNER

A. Questions en suspens

10.1 Sur la période du projet, les risques sont faibles. Néanmoins, plusieurs questions, de nature et d'importance différentes, devront trouver des réponses claires, soit avant l'évaluation du projet, soit avant sa mise en exécution. Par ailleurs, une réflexion plus générale porte sur le volet optionnel du projet, qu'il s'agisse de certaines composantes (ou sous-composantes) ou qu'il s'agisse des modalités d'exécution.

10.2 **Intervention d'ONG.** Le choix des opérateurs du projet n'est pas arrêté en ce qui concerne les ONG spécialisées évoquées dans le texte; la mission a cependant eu des entretiens avec plusieurs d'entre elles. Compte tenu de la faiblesse des administrations techniques, il est absolument nécessaire de confier à des ONG (au moins pendant la première phase) l'exécution de certaines composantes, à savoir la promotion et l'animation de groupements et la promotion de caisses mutuelles d'épargne et de crédit. Les ONG contactées ont déjà une bonne expérience à Madagascar, et leur renommée auprès du Gouvernement comme des bailleurs de fonds est bonne. Il sera nécessaire que les deux ONG retenues aient une même approche sur le terrain et qu'elles coopèrent en maintes occasions, dans le cadre de la programmation établie par la direction du projet.

10.3 La SDID", qui cofinancera l'opération, sera chargée du développement des CMEC; spécialisée dans les finances rurales, la SDID opère déjà dans la région de Taomasina et du lac Alaotra. Concernant l'organisation paysanne et la promotion de groupements, une consultation restreinte doit permettre de sélectionner l'ONG partenaire avant octobre 1995²¹.

10.4 **Problèmes de financement rural.** L'absence d'institution de crédit rural (la BTM n'intervient pratiquement qu'auprès du secteur commercial) fait peser une menace sur le développement de la région car il est avant tout basé sur la promotion de productions pérennes et la transformation de la vanille, qui exigent un financement adapté. La mise en place de caisses mutuelles d'épargne et de crédit (CMEC) est certes une solution, mais elle ne peut être que lente et probablement insuffisante pour octroyer du crédit à moyen terme; ces caisses pourraient cependant servir de caution dans la gestion de fonds extérieurs destinés au crédit à moyen terme.

10.5 Le fait de confier à une ONG (SDID) la gestion directe d'un fonds de crédit n'est pas entièrement satisfaisant, même si le montant est faible (50 000 \$EU) et le risque limité (nantissement de récolte, prêts à des groupements seulement); cependant, en l'absence d'autres solutions, la mission estime ce choix nécessaire. A partir des années 3 ou 4 du

projet, on peut penser que d'autres solutions plus satisfaisantes apparaîtront: entrée en fonction des CMEC dans l'octroi de crédit, engagement de conditionneurs-exportateurs dans le préfinancement direct (sans passer par les collecteurs) de l'achat de vanille verte par les groupements de préparateurs de vanille (GPV). La question devra être néanmoins rediscutée avec les responsables du MDRRF et de la BTM.

10.6 Entretien des routes et pistes rurales. Le problème de l'entretien du réseau de routes et pistes est toujours délicat; des progrès ont cependant été faits. En effet, les ressources attendues par le MTP en 1995 pour le fonds d'entretien routier seraient d'environ 55 milliards de FMG" ; elles seraient très sensiblement supérieures à partir de 1996. Le coût d'entretien de la totalité du réseau national est par ailleurs estimé à 100/105 milliards de FMG.

10.7 On peut être raisonnablement optimiste dans la mesure où les mécanismes d'affectation de ces fonds deviennent progressivement de plus en plus clairs; d'une part ces fonds ne sont affectés qu'à l'entretien des seuls tronçons préalablement réhabilités, ce qui exclut une partie du réseau; d'autre part les responsables locaux et régionaux devraient participer aux décisions d'affectation et à la gestion des fonds destinés à l'entretien du réseau dans une région donnée. Cela signifie que les RIP réhabilitées dans le projet devraient pouvoir être entretenues sur des crédits budgétaires.

10.8 En ce qui concerne les routes et pistes non classées, et aussi pour faire face à d'éventuels retards dans l'affectation de ces fonds, deux mécanismes sont envisagés dans le projet. D'une part la prise en compte dégressive d'une partie des coûts d'entretien par les fonds extérieurs (prêt du FIDA). D'autre part la prise en compte progressive des coûts d'entretien non financés par le budget général dans le cadre d'un financement local; le plus facile serait d'augmenter légèrement le prélèvement légal (ristourne) sur la filière vanille au profit des collectivités locales (FRS et FVD); dans cette hypothèse, les fonds recueillis devraient être obligatoirement affectés à l'entretien du réseau des routes et pistes rurales et donc gérés paritairement par les représentants des FVD, des FRS et des usagers; le projet pourrait faciliter cette option.

10.9 Des discussions ont déjà eu lieu avec les autorités malgaches; une décision claire devra être prise avant le démarrage du projet. La loi de décentralisation pourrait ouvrir de nouvelles perspectives intéressantes (voir ci-après).

10.10 **Décentralisation.** Une loi importante définissant les nouvelles responsabilités des structures régionales et locales devrait être prochainement votée; cette loi, dont l'esprit sera celui d'une large décentralisation des processus de décision et de gestion, pourrait revêtir une grande importance pour le succès du projet. Elle faciliterait entre autres les décisions concernant l'entretien du réseau routier, mais permettrait aussi plus de transparence dans la

gestion des ressources financières et devrait encourager l'organisation responsable du secteur commercial privé.

10.11 **Filière vanille.** Il s'agit d'abord de la politique de Jajvarmlle^ ressource majeure de la région en forte dégradation; les objectifs devraient être fixés clairement: reconquérir des parts de marché à l'exportation (l'Indonésie est devenue le premier exportateur mondial devant Madagascar), et relancer une production de qualité chez les paysans en rémunérant mieux le travail paysan et en fournissant des conseils techniques. La politique malgache en matière de vanille a été de courte vue et n'a pas su évoluer; c'est sous la pression de la Banque Mondiale que l'on s'achemine vers une libéralisation du commerce de la vanille, mais l'Etat et les exportateurs montrent encore beaucoup d'inertie. La libéralisation ne règlera pas tous les problèmes si les objectifs ne sont pas clairement définis: **segmentation des marchés, promotion de la qualité, diminution des taxes, meilleur prix garanti au paysan.** Par ailleurs, le FED a financé récemment une étude sur la relance de la filière vanille, et il est indispensable que les suites données à cette étude soient cohérentes avec les propositions de la mission.

10.12 Le problème de la vanille est incontournable dans la zone du projet; il devrait être une chance, à condition que chaque opérateur, Etat y compris, raisonne en **termes de développement durable.** Même si l'avenir de la filière vanille dépasse le cadre du projet, il sera nécessaire de prendre en compte l'état d'avancement de la libéralisation du commerce de la vanille, les décisions du Gouvernement en matière de fiscalité ainsi que les intentions des autres bailleurs de fonds (FED, Banque Mondiale, Coopération française).

10.13 **Projets du FED.** Il n'a pas été possible de savoir avec précision les suites que l'Union européenne entend donner aux études récemment réalisées sur la relance des filières café et vanille. Dès lors qu'un projet (ou plusieurs projets) serait formulé, il y aurait lieu d'assurer la plus étroite concertation au niveau de la conception (dans le cadre du PPEA éventuellement) comme à celui de l'exécution sur le terrain (voir plus loin para. ...).

10.14 **Programme d'investissement public (PIP).** Il faudra veiller à ce que le projet soit inscrit en temps opportun dans le PIP (démarche du MDRRF auprès du Ministère du Plan) et que les fonds budgétaires de contre-partie soient cohérents avec le plan de financement retenu au moment de l'évaluation; ceci afin d'éviter retards et blocages dans l'exécution du projet.

B. Options et alternatives

10.15 **Les priorités qui ont été définies et les composantes qui ont été retenues constituent l'option centrale en termes d'investissements comme en termes de modalités d'exécution.** On peut cependant envisager des modifications, non fondamentales, permettant d'améliorer l'impact du projet, qu'il s'agisse de mobiliser d'autres ressources que celles du FIDA ou de prévoir certaines extensions géographiques.

10.16 **Infrastructures.** A partir de l'option centrale on peut envisager deux investissements complémentaires (i) la réhabilitation totale du réseau de routes

et pistes rurales, c'est-à-dire la réfection des tronçons courants en plus des points noirs; il s'agirait d'une dépense supplémentaire de 2 900 millions de FMG soit 775 000 \$EU; et (ii) l'adduction d'eau potable là où les conditions le permettent (captages de sources), qui correspondrait à une dépense de l'ordre de 1 000 millions de FMG, soit 265 000 \$EU.

10.17 Elargissement géographique. Le FVD d'Andapa fait partie de la même zone écologique; l'économie agricole y est aussi basée sur trois productions majeures, riz, vanille et café; les problèmes y sont identiques en dehors du fait que la production de riz excède fortement la consommation. Andapa a été écartée provisoirement pour deux raisons majeures: (i) les incertitudes (en 1993) concernant l'avenir de la SOAMA et d'éventuels financements du FED; et (ii) le poids important du FVD d'Andapa dans la zone (150 000 habitants, 18 000 exploitations agricoles qui aurait conduit à un projet trop lourd pour le FIDA seul. Ceci dit, l'homogénéité écologique et la complémentarité en termes d'approvisionnement en riz, font que l'extension du projet à Andapa est indispensable; peut-on l'envisager rapidement avec l'aide d'autres bailleurs de fonds ou seulement à l'occasion d'une deuxième phase.

10.18 Dans le même ordre d'idées la réfection de la piste N°11 (58 km) permettrait le désenclavement des FRS de l'Ouest de la zone; il s'agit cependant d'un investissement important de l'ordre de 9 000 millions de FMG, soit 2,4 millions \$EU, trop lourd pour le FIDA.

10.19 Modalités d'exécution. C'est aussi un domaine dans lequel, à partir de l'option centrale, on peut envisager quelques adaptations. Il est difficile de réduire l'équipe de direction basée à Sambava, ou de remettre en cause l'intervention des deux ONG spécialisées nécessaires à la promotion paysanne. C'est au niveau de la gestion de certaines ressources rares (compétences humaines) que des progrès seraient possibles si des structures centrales ou des programmes nationaux sont mis en oeuvre avec efficacité. Il faut en effet éviter la prolifération de projets gérés de façon indépendante car les ressources nationales en personnel d'encadrement compétent sont limitées. De même, le FIDA doit chercher à rationaliser la gestion de certaines composantes de ses projets, soit en installant des structures centrales, soit en évitant les duplications d'assistance technique, qu'il s'agisse d'experts de longue durée ou de missions d'appui; des économies peuvent être faites à cet égard.

10.20 Les propositions de la mission (option centrale) tiennent déjà compte de ces aspects, notamment par l'implication du PNVA et des cellules centrales d'appui comptable et de suivi-évaluation. Trois autres possibilités méritent d'être explorées ultérieurement: l'implication du PNRA, celle du PPEA et la gestion des missions d'appui.

10.21 Le PNRA n'intervient pas directement dans le projet; seules des prestations de service seront demandées au FOFIFA. Cependant, l'avenir de la station d'Ambohitsara/ Antalaha mérite de l'intérêt. Les programmes de recherche appliquée à entreprendre, pour la zone Nord-Est, dans le cadre du PNRA, sont relatifs aux secteurs de l'agronomie, de l'environnement et de la technologie. Le développement de la région repose dans une certaine

mesure sur le dynamisme (à retrouver) de la station d'Ambabitsara; quel que soit le bailleur de fonds, la mise en oeuvre du PNRA dans la région du Nord-Est sera de plus en plus urgente.

10.22 **Le PPEA**, préparé par la Banque mondiale, n'a pas encore démarré, à cause de blocages dûs notamment à la lenteur des négociations entre le Gouvernement et la Banque mondiale. Dès que le PPEA deviendra opérationnel, il sera indispensable que le projet collabore à sa mise en oeuvre, notamment au niveau de la promotion de la qualité des produits à l'exportation (label malgache) et à celui de l'organisation professionnelle du secteur privé.

10.23 **L'exécution des missions d'appui**, prévues notamment dans les domaines du génie rural, de l'organisation paysanne, de la communication et de la commercialisation, pourrait bénéficier de l'expertise disponible auprès d'autres projets, et particulièrement auprès des projets financés par le FIDA (ODR, PDMO, Haut-bassin du Mandrare). Il s'agit là d'un aspect à discuter sur le terrain avec les responsables des différents projets et en tenant compte des besoins et des calendriers respectifs.

10.24 **Coopération avec l'Union européenne**. Depuis longtemps le FED est le principal bailleur de fonds dans la région Nord-Est. Il a notamment financé deux grands projets de développement agricole, la SOAMA (Andapa) et la SOAVOANIO (Sambava), aujourd'hui achevés quant à l'implication du FED. Il est aussi intervenu dans le secteur de la santé (Sambava). Dans le futur proche, le FED va financer la réhabilitation des routes nationales Sambava-Vohemar et Sambava-Andapa, ainsi que les études pour la réhabilitation des routes nationales Sambava-Antalafca et Vohemar-Ambilobe. Enfin le FED vient de financer deux études concernant la relance de la filière café et la relance de la production de vanille, études qui concernent amplement la zone du projet.

10.25 Compte tenu du rôle du FED dans la région Nord-Est, la mission estime indispensable la collaboration la plus étroite possible entre le FIDA et l'Union européenne dans les projets concernant le développement de la région. Des discussions ont déjà eu lieu, et elles devront être poursuivies; une collaboration entre FED et FIDA pourrait concerner en particulier deux domaines:

- (i) les actions prévues dans le cadre du PADANE; il s'agit des actions de relance des filières café et vanille d'une part, de la réhabilitation du réseau de routes et pistes de désenclavement d'autre part;
- (ii) les possibilités d'élargissement du projet; il s'agit alors de l'extension sur Andapa et de la relance de la recherche agronomique.

10.26 Les réflexions et propositions qui suivent se situent dans la perspective d'une approche rénovée du cycle de projet qui introduit des processus souples et continus d'enrichissement du dossier conduisant de l'identification à la mise en oeuvre du projet" et qui cherche à adapter régulièrement le contenu des projets aux conditions locales. On peut retenir les étapes suivantes:

- mission d'évaluation;
- négociation du prêt FIDA;
- atelier de lancement du projet.

10.27 **Evaluation.** Une mission du FIDA devrait se rendre à Madagascar avant la fin de l'année de façon à établir un document d'évaluation servant de référence à la négociation de l'accord de prêt. Cette mission pourrait être relativement légère et avoir un travail particulièrement ciblé; en effet le présent dossier a déjà fait l'objet de nombreux examens et améliorations, de sorte que le contenu technique ne devrait pas être remis en cause de façon notoire et que les problèmes en suspens sont finalement peu nombreux. Par ailleurs la mission d'évaluation devra aussi se situer dans une logique de passage progressif du stade "études" au stade "exécution", c'est-à-dire prévoir la mise en place des instruments nécessaires à l'exécution du projet sans perdre le bénéfice des connaissances accumulées depuis mars/avril 1994.

10.28 Les principales questions qui devront être examinées lors de l'évaluation peuvent être résumées comme suit:

(i) **affectation du personnel du MDRRF dans la zone du projet,**

principalement au niveau de la direction du projet, du personnel de terrain pour la vulgarisation et l'organisation paysanne et pour le conseil aux associations d'usagers de l'eau (DGR-SIR). Le nombre et le profil des agents ainsi que les modalités de sélection et d'affectation devront être clairement précisés dans le cadre d'un accord entre les responsables du MDRRF et ceux du FIDA, accord respectant la mise en oeuvre du PNVA;

(ii) **modalités précises d'installation et de fonctionnement des cellules centrales d'appui comptable et de suivi-évaluation;** il s'agira d'ajuster les apports du projet pour que ces cellules fonctionnent efficacement au bénéfice de tous les projets du FIDA;

- (iii) **inscription au PIP et fonds de contrepartie;** il faudra s'assurer de l'inscription du projet au PIP de 1996 (démarche du MDRKF auprès du Ministère du plan) dans le cadre de la procédure d'évaluation (ex ante) et de priorisation mise en place en 1995 au MDRRF; la mission aura aussi à préciser le niveau et la nature (DTI ou TVA) des fonds de contrepartie exigés annuellement de l'Etat malgache;
- (iv) **élaboration d'une convention avec le PNVA,** prévoyant que le projet financera¹ la mise en place du dispositif du PNVA dans la zone du projet; cette convention devra expliciter les éléments stratégiques du projet qui visent d'une part à limiter les rigidités et lourdeurs du PNVA (déploiement en personnel, coûts récurrents, indicateurs d'impact, ...) et d'autre part à une adaptation claire du contenu et de la méthodologie du programme aux conditions locales de développement (approche participative, rôle des ONG, diversification des productions pérennes, ...);
- (v) **élaboration de conventions avec des services publics malgaches** dépendant de ministères autres que le MDRRF, en particulier avec le MTP et le MRSTD (FOFIFA), de façon à ce que les mesures soient prises en temps opportuns pour exécuter les composantes concernées,
- (vi) **actualisation des coûts du projet;** compte tenu des modifications / rapides des paramètres monétaires (inflation, taux de change) il n'a pas été jugé utile d'actualiser les coûts en juillet 1995 ; il faudra de toute façon le faire au moment de l'évaluation; une note sera rédigée à cet égard pour faciliter le travail de la mission d'évaluation. En tout état de cause les coûts exprimés en devises varieront peu, mais les coûts exprimés en FMG, et notamment le montant nominal des fonds de contrepartie, varieront beaucoup;
- (vii) **affectation provisoire de bureaux à Sambava;** la mission d'évaluation devra négocier localement (et le cas échéant à Tananarive) la mise à la disposition du projet de bureaux provisoires; ces bureaux pourraient provenir soit des représentations locales du MDRRF soit préférentiellement des fivondronona. En même temps il y aura lieu de décider avec les autorités locales l'emplacement des bureaux à construire, ou éventuellement l'immeuble à aménager (location);
- (viii) **préparation des conventions de cofinancement avec l'UNICEF et la SDID,** ainsi éventuellement qu'avec la Banque mondiale (PNVA) ou d'autres bailleurs de fonds; la mise en oeuvre de deux composantes (au moins) sera réalisée dans le cadre de cofinancement, la réhabilitation

des CSB (avec le concours de l'UNICEF et du Ministère de la santé) et la promotion des CMEC (avec le concours de la SDID);

- (ix) **collaboration avec l'Union européenne;** de nouvelles discussions seront nécessaires pour prendre en compte le cas échéant les décisions de l'UE dans le domaine de la relance des filières café et vanille, pour préciser les modalités de concertation dans la réhabilitation du réseau routier, et plus largement pour identifier des possibilités d'actions communes et/ou de cofinancement dans le Nord-Est.

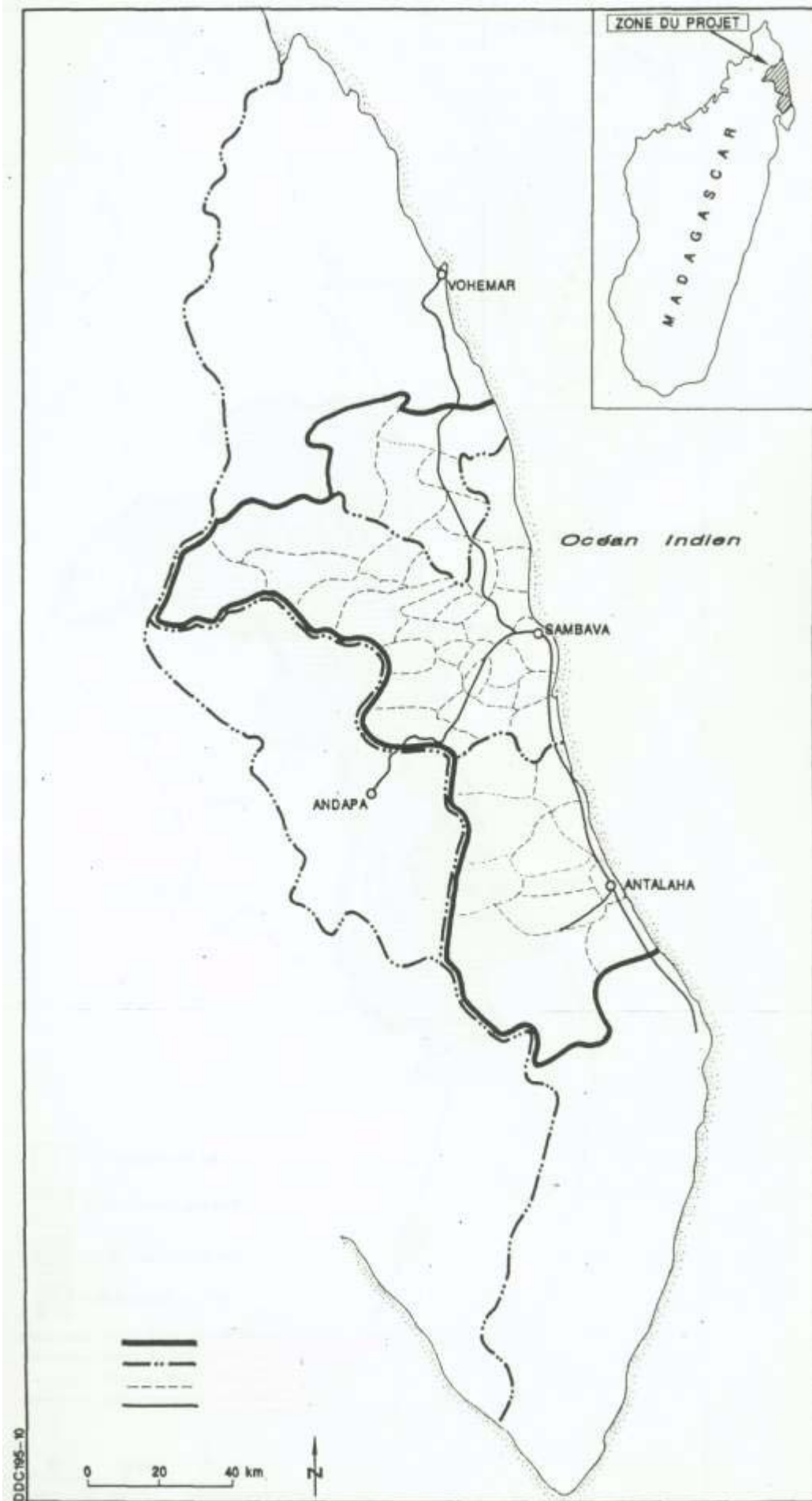
10.29 Pour réaliser ce travail, la mission d'évaluation devrait être conçue à partir de trois critères, à savoir:

- (i) la légèreté, car l'essentiel du contenu technique ayant été discuté dans le détail avec les divers protagonistes, il apparaît superflu de demander de nouvelles expertises techniques dans la plupart des domaines;
- (ii) la capitalisation, afin de ne pas perdre le bénéfice des connaissances et expériences accumulées depuis mars 1994, ce qui implique une participation de personnes-ressources particulières, ne serait-ce que ponctuellement;
- (iii) le souci de préparer la mise en oeuvre du projet, en mettant l'accent sur la liste et l'échéancier des mesures à prendre pour que le projet puisse être exécuté en minimisant les pertes de temps et en impliquant très vite les responsables locaux et les populations cibles.

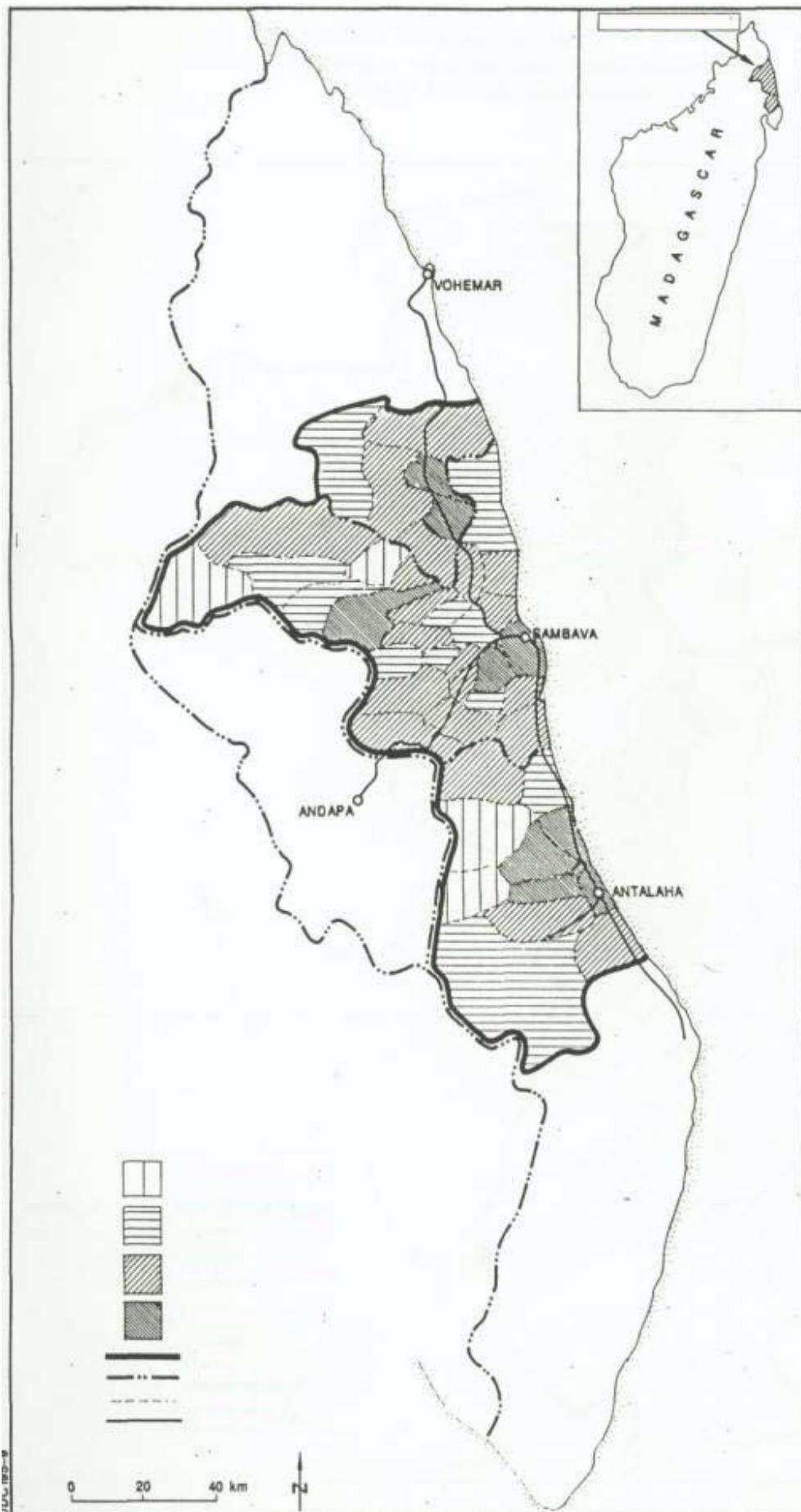
10.30 **Négociation du prêt FIDA.** Les responsables du FIDA auront à décider du calendrier de négociation et de mise en oeuvre du projet. Pour éviter tout retard et pour démarrer l'exécution le plus tôt possible en 1996, tous les travaux futurs (à partir de maintenant) devraient intégrer cette perspective en ayant soin d'aider les autorités malgaches à prendre les décisions nécessaires; on pourrait envisager par exemple la nomination d'une équipe réduite malgache chargée de régler les problèmes concernant notamment le personnel et les modalités de gestion financière, selon un calendrier précis préalablement élaboré par la mission d'évaluation.

10.31 **Atelier de lancement.** Il est très important de prévoir et de préparer suffisamment à l'avance un atelier de lancement du projet; il est en effet essentiel d'informer les responsables locaux, publics et privés, et de les impliquer autant que faire se peut dans les diverses activités du projet; le déficit observé dans les relations entre opérateurs rend cet atelier particulièrement utile. Devraient y participer, outre une équipe du FIDA (à laquelle pourrait être associé le Centre d'investissement de la PAO), le directeur national du projet, un représentant de chaque ONG coopérante, les responsables des FVD et des grandes administrations, ainsi que des représentants des paysans et du secteur commercial privé.

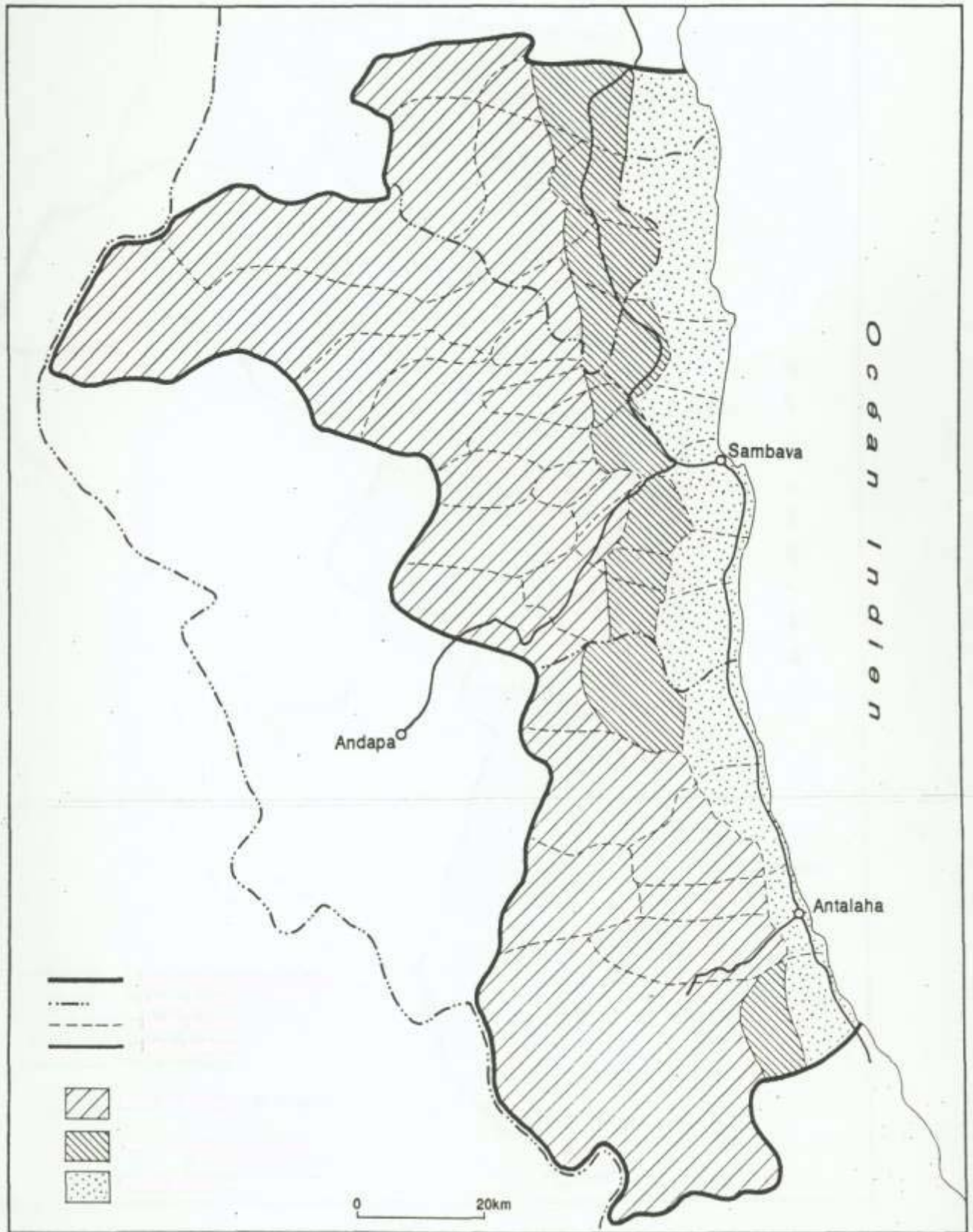
MADAGASCAR
Projet d'amélioration et de diversification agricole dans le Nord-Est
Carte 1 : LA ZONE DU PROJET



MADAGASCAR
Projet d'amélioration et de diversification agricole dans le Nord-Est
Carte2 : DENSITE DE LA POPULATION PAR FIRAISSANA DANS LA ZONE DU PROJET



MADAGASCAR
Projet d'amélioration et de diversification agricole dans le Nord-Est
Carte3 : ZONAGE ECOLOGIQUE



MADAGASCAR

Projet d'amélioration et de diversification agricole dans le Nord-Est
Carte1 : TERROIRS ET ZONES PRIORITAIRES D'INTERVENTION

