

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

SECRETARIAT GÉNÉRAL et
DIRECTION GÉNÉRALE DE L'AGRICULTURE

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

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

Rédaction: Laurent Foubert



Étude de cas : Effets de l'environnement contractuel sur le développement en Haute-Matsiatra

Table des matières

1. Introduction.....	4
2. Méthodologie.....	5
3. Le cadre contractuel : efficacité de l'intermédiation et des échanges.....	6
3.1 Participation des bénéficiaires : une politique de renforcement des capacités	6
3.2 Fonction de régulation des contrats.....	7
3.2.1 Double lien contractuel avec les prestataires : une architecture garantissant la bonne exécution des contrats	8
3.2.2 Suivi de la maîtrise d'ouvrage	10
3.3 Le contrat comme outil de structuration?.....	11
4. Le cadre contractuel et la sécurité du marché : réduction de l'incertitude et sécurité des transactions	13
4.1 Réduction de l'incertitude et de la vulnérabilité	13
4.2 Réduction de la délinquance et renforcement du tissu de prestataires	14
5. Conclusions et recommandations	16
6. Références.....	18

Annexe 1: Personnes rencontrées 21

Acronymes

COPLO	Comité de pilotage du CSA
COSOP	Programme d'options stratégiques par pays
CSA	Centre de services agricoles
FRDA	Fonds régional de développement agricole
MAP	Madagascar Action Plan
OP	Organisations paysannes
PSP	Prestataire de services paysans
PTA	Plan de travail annuel
S&E	Suivi-évaluation
SNISE	Système national intégré de suivi-évaluation
SYGRI	Système de gestion des résultats et d'impact
SRA	Système de riziculture améliorée
SRI	Système de riziculture intensive
TEMOS	Technicien de maîtrise d'ouvrage et de suivi
TIAVO	Tahiry Ifamonjena Amin'ny Vola (institution de microfinance)

1. Introduction

La réduction de la pauvreté rurale et l'accès au marché sont deux problématiques directement corrélées. Sans accès au marché en amont, ni intrants, ni outils pour développer la production agricole et sans accès au marché en aval, les producteurs ne peuvent écouler leurs marchandises et/ou n'ont aucune maîtrise des prix de vente. Les paysans se maintiennent dans une économie de subsistance, dans l'incertitude et la vulnérabilité.

L'enclavement est le produit de différents facteurs : géographique (lié aux infrastructures), technique (barrières du savoir et de l'information) et politique (l'économie comme enjeu du pouvoir), avec lesquels doit compter toute politique de renforcement de l'accès au marché en faveur des populations rurales. Lutter contre ces barrières est l'une des trois missions que s'est fixée le FIDA dans son action pour la réduction de la pauvreté rurale.

Le projet d'Appui au renforcement des organisations professionnelles et des services agricoles (AROPA) financé par le FIDA en 2008 à Madagascar s'inscrit pleinement dans cette perspective, notamment à travers sa sous-composante 2.1 : "Développement des mécanismes d'intermédiation et des marchés de services – Développement de l'accès aux services (niveau local et district)."

Au centre de cette sous-composante se trouve l'appui au renforcement des centres de services agricoles (CSA), issus du Programme national de sécurité alimentaire (PANSA) – 2005, dans le but "(i) de faciliter la mise en relation entre la demande paysanne et l'offre des prestataires de services, (ii) de rassembler et diffuser l'information technique et économique utile aux paysans, et (iii) d'assurer le suivi-évaluation des prestations".

Les CSA se sont vus attribuer cinq missions :

- la mise en relation de l'offre et la demande
- l'appui à la recherche de financement
- la structuration de la demande et développement de l'offre
- l'appui à la maîtrise d'ouvrage des bénéficiaires
- la diffusion de l'information technico-économique

Ils sont compétents pour cinq types de services :

- infrastructures
- matériel
- intrants
- soft (formations)

- recherche

Il s'agit donc d'un programme de structuration de l'offre et de la demande et de lutte contre l'enclavement, à la fois couvrant les impératifs de renforcement des capacités paysannes sur le plan technique et politique, entreprenant d'enrichir le milieu institutionnel paysan (émergence de prestataires dans un contexte de grande rareté, et d'un manque d'accessibilité des services) et doté d'une perspective de pérennisation des services.

Car au-delà de l'insuffisance de l'offre, des problèmes dans l'exécution des prestations ont été constatés, tenant soit aux comportements (absence des paysans ou du prestataire, attitude ou pédagogie inappropriées des prestataires, etc.), soit au respect des termes du contrat (itinéraire technique ne répondant pas aux besoins, problèmes de timing, non-paiement des prestations, entre autres). Autant de difficultés qui contribuent à distendre davantage les liens entre l'offre et la demande, et qui constituent un défi supplémentaire à relever pour les CSA pour assurer ces liens durables entre prestataires et milieu paysan sans lesquels il n'y a pas de marché, mais plutôt des interventions sporadiques (aides ou prestations) restant sans effet.

Nous nous attacherons, dans cette étude consacrée aux CSA de la Haute-Matsiatra, à examiner comment et sous quelles conditions les liens contractuels mis en place via les CSA et le Fonds régional de développement agricole (FRDA) entre producteurs et prestataires construisent un environnement institutionnel sécurisant pour les acteurs (réduction de l'incertitude et sécurisation des échanges) et renforcent ainsi des structures aptes à lutter contre la pauvreté.

Nous verrons que l'une des stratégies-clés des CSA pour pérenniser les échanges est l'enrichissement des services d'accompagnement des contrats, inscrivant les demandeurs dans un cycle de renforcement des compétences, suivi et continu, et qui a pour but d'aboutir à l'autonomie de leur comportement économique, notamment pour franchir le point d'articulation critique entre formation et le début de l'activité. En effet, le risque lié au dispositif d'aide à la formation est la création d'une dépendance des paysans à son égard. Il s'agira d'évaluer si la stratégie de participation et de responsabilisation des acteurs appliquée au cours de la phase contractualisation suffit à franchir ces articulations, et de proposer d'éventuels compléments au dispositif actuel.

2. Méthodologie

Cette étude a été réalisée sur la base quasi-exclusive d'entretiens individuels menés dans la région de Haute-Matsiatra dans les districts de Lalangina, Vohibato, Ambahimahasoa, Ambalavao et Isandra (voir la liste des personnes rencontrées en annexe 1).

Les rapports mensuels des techniciens de maîtrise d'ouvrage et de suivi (TEMOS) de Haute-Matsiatra ont également été consultés.

3. Le cadre contractuel : efficacité de l'intermédiation et des échanges

Les CSA ont donc une fonction d'intermédiation entre l'offre et la demande, mais aussi de renforcement des compétences de l'une et de l'autre. Sur ce dernier point, le rôle structurant et régulateur des contrats établis entre demandeurs et prestataires est de première importance.

3.1 Participation des bénéficiaires : une politique de renforcement des capacités

Le premier travail entrepris par les CSA pour s'assurer de l'efficacité de l'intermédiation porte sur les modalités de formulation des demandes. Il s'agit de rendre la demande efficace et d'en faire, en soi, un vecteur de professionnalisation.

Point de départ du projet d'une OP, formelle ou informelle, la phase de formulation est conçue et traitée comme une opportunité de consolidation l'OP et du projet qu'elle porte.

D'une part, un dispositif participatif devant assurer l'intégrité et l'effectivité de la demande a été mis en place en réponse aux nombreux échecs, qui, par le passé, ont été à déplorer lors de l'exécution des prestations en raison de l'imprécision ou à l'inanité des termes de référence. D'autre part, les équipes techniques "agissent" sur le dossier en étoffant éventuellement la demande d'éléments qui contribueront à renforcer la structure porteuse.

Voici le standard de traitement des demandes mis sur pied par le couple CSA / FRDA :

- les bénéficiaires déposent la demande, via un formulaire (D1), au CSA, qui l'enregistre
- le CSA examine la demande
- le TEMOS se rend sur le terrain pour préciser la demande, s'assurer de sa consistance (les bénéficiaires mentionnés sont-ils tous intéressés par la prestation, ou ont-ils été "recrutés" pour satisfaire un quorum?) et identifier qui en porte la responsabilité dans l'OP
- si la demande est réelle, les équipes techniques du CSA complètent le dossier de demande (formulaire D2) et écrivent les termes de référence
- le CSA publie un appel d'offre à partir de la demande reformulée par les équipes techniques (15 jours)
- le Comité de pilotage du CSA (COPILO) examine cette demande
- le COPILO sélectionne au minimum trois prestataires via un système de notation qui varie suivant la discipline de la formation, et joint les PV au dossier des bénéficiaires pour examen au FRDA

- le dossier est envoyé au FRDA
- les équipes techniques du FRDA vérifient que la demande satisfait les critères d'intervention du FRDA (pré-CROA)
- le CROA choisit une offre parmi les trois proposées
- le FRDA convoque le prestataire sélectionné pour lui signifier la décision
- le prestataire établit ses fiches techniques et les présente au DIREL, au DRDR ou DIR-pêche pour validation et certification
- le prestataire s'adresse au CSA pour organiser une rencontre avec les demandeurs, terminer le contrat technique et déterminer avec eux le planning d'activités
- le contrat technique est présenté au CSA et signé en quatre exemplaires entre les techniciens du CSA, le responsable de la demande et le prestataire. On y joint le PV d'AG de l'OP détaillant ses engagements (prise en charge logistique du prestataire, par exemple)
- le prestataire dépose l'original du contrat technique et les fiches techniques au FRDA et négocie le prix de la prestation avec le responsable financier du FRDA, sur les bases du prix proposé dans le dossier présenté en appel d'offre
- le FRDA rédige le contrat financier, signé entre le Directeur exécutif régional et le prestataire
- un délais de 15 jours minimum est imposé après cette ultime étape avant le début de la formation

Les mots d'ordre qui dirigent cette procédure, pour ce qui est des bénéficiaires, sont donc : la motivation, la responsabilité, et la représentativité de la demande. Elle obéit également à une logique de formation continue destinée à renforcer les OP.

Ce qui caractérise ici la démarche des CSA est la pro-activité, à l'opposé d'un traitement statique (mécanique) des demandes. À chaque étape de la formulation des termes de référence du contrat technique, des opportunités sont identifiées, et divers types d'interventions contribuent à renforcer la cohésion de l'OP derrière le projet professionnel (motivation et clarification des objectifs), son professionnalisme (responsabilité) et ses compétences dans les domaines transversaux (aspect que nous retrouverons pour l'appui à la maîtrise d'ouvrage).

La contractualisation joue donc bien ici un rôle de vecteur de structuration de la demande, à laquelle s'ajoute une fonction de régulation du marché.

3.2 Fonction de régulation des contrats

Toute demande de prestation adressée au FRDA via les CSA est encadrée, nous venons de le voir, par un double contrat : le contrat technique et le contrat financier. Examinons leur contenu.

3.2.1 Double lien contractuel avec les prestataires : une architecture garantissant la bonne exécution des contrats

Le contrat technique est rédigé par le CSA et lie le prestataire aux demandeurs. Il reprend le détail de la demande, l'itinéraire technique proposé par le prestataire (en distinguant les phases théoriques des phases pratiques de la formation) et la ventilation budgétaire de la prestation, stipule les engagements réciproques des parties et le calendrier de la prestation (quelle durée? quelle activité, quel jour?), et précise les modalités de rapport des activités à adresser au CSA et au FRDA. Des annexes sont adjointes au contrat, qui précisent très exactement le contenu de la prestation, l'implication des différents acteurs (CSA/FRDA, y compris) et la liste des bénéficiaires.

La volonté affichée de ces contrats est non seulement d'encadrer un maximum l'exécution de la prestation, mais aussi d'introduire une instance régulatrice vis-à-vis de laquelle les parties prenantes ont des comptes à rendre. Par exemple, tout changement de calendrier doit être notifié au FRDA par un PV en bonne et due forme, et toute prestation fait l'objet d'un suivi de la part des TEMOS (3 descentes sur le terrain), qui vérifient la bonne marche du projet et le comportement des parties prenantes (assiduité, mise en application, etc.).

La force de cette instance régulatrice tient en bonne partie du transfert au FRDA de la responsabilité de paiement, définie dans un second contrat (mentionné dans le contrat technique) et qui "sanctionne" la bonne réalisation de la prestation.

Ainsi sont réduits les risques liés à l'exécution partielle des prestations, et surtout au non-respect du timing. Il s'agit là d'un point crucial, car de nombreuses prestations mal exécutées sur ce plan ont engendré soit des retards d'une saison, soit l'abandon pur et simple du projet (avec les conséquences que cela implique pour les paysans).

Le contrat financier construit une relation quadripartite (paysans – prestataire – FRDA/CSA) qui oblige directement le prestataire envers le FRDA (négociateur du montant du prêt), et inscrit les prestataires dans une logique de développement (les notions d'implication et de responsabilité sont présentes dans la formule : "effectuer le travail évoqué dans les termes de référence [...] avec soin, efficacité, éthique et sauvegarde des intérêts des bénéficiaires").

On trouve notamment ces clauses, qui portent respectivement sur la qualité (technique et comportementale) de la prestation et sur le respect du calendrier d'exécution :

Article 8. Respect des pratiques en vigueur et qualité de service

Si le "MANDANT" [le FRDA] a la preuve que les prestations ou une partie des prestations ne respectent pas les pratiques en vigueur ou que les services fournis sont mauvais, il peut, par ordre de service, intimer au prestataire l'ordre de recommencer les prestations ou la partie des prestations mal exécutées.

Ce cas ne peut faire l'objet de prolongations de délai ni d'indemnisation.

Article 9. Modification/ Retard

Le "MANDATAIRE" informera immédiatement le mandant de toute situation exceptionnelle qui surviendrait dans l'exécution du contrat et risquerait de compromettre sa réalisation ou/et l'obligerait à modifier considérablement ses buts. Les modifications et compléments apportés au présent contrat doivent être formulés par écrit.

À tout dépassement du délai contractuel, sauf cas de force majeure, sera appliquée une pénalité de un pour deux mille (1/2000) par jour de retard du montant forfaitaire global. Le décompte du retard commence à l'expiration du délai contractuel. Si le total de la pénalité atteint 15% du montant global, le contrat sera résilié sans mise en demeure.

Le contrat financier reprend les données d'exécution du contrat technique, sur lequel il prime :

Article 12. Dispositions diverses

12.1 Ordre de priorité

Le présent contrat prime sur tout autre document.

Enfin, outre les documents produits lors de la constitution du dossier (termes de référence, PV de sélection du prestataire, informations générales sur le prestataire, formulaire D2, offres technique et financière détaillées), ce contrat comprend en annexe une lettre d'engagement des bénéficiaires sur leur apport. Les demandeurs entrent donc également dans le dispositif de responsabilisation.

Le FRDA, via ce contrat financier, joue donc un rôle de "gendarme" de la prestation et ménage ainsi, à en croire ses responsables ou les rapports des TEMOS (voir tableau ci-dessous), les conditions d'une maîtrise d'ouvrage efficace.

CSA	Dossiers suivis	Problèmes rapportés	Nature des problèmes
Isandra	16	2	aléas climatiques, assiduité des membres
Lalangina	15	2	motivation des membres, absence du prestataire
Vohibato	6	1	non-respect du planning
Ambohimahasoa	7	1	assiduité des membres

CSA	Dossiers suivis	Problèmes rapportés	Nature des problèmes
Ambalavao	12	3	non-respect du calendrier par le prestataire (2X), interruption de prestation due au prestataire

Les rapports des TEMOS laissent entendre que certains paramètres ne sont pas encore suffisamment pris en compte dans les contrats. Parmi eux, le plus important semble l'obtention d'un accord, après concertation de tous les intéressés, sur le lieu de la formation : des problèmes d'assiduité, voire de dissension entre les bénéficiaires, relèvent de cet aspect, crucial en milieu enclavé.

D'une manière générale, la pierre d'achoppement est le timing de la prestation : non-respect du calendrier, pertinence de la date de formation au vu des cycles agricoles ou climatiques (travaux en période de pluie, formations en période de récolte, etc.). Et il est certain que la lourdeur de la procédure de demande ménage des possibilités supplémentaires d'aléas dans ce domaine.

Cela mis à part, le cadre contractuel qui entoure les prestations garantit la sécurité des transaction pour les prestataires (paiement par le FRDA) et pour les bénéficiaires (exécution conforme à la demande), tout en constituant un début satisfaisant de réponse à la coordination des acteurs. En prévoyant les modalités de suivi (maîtrise d'ouvrage), ces contrats contribuent à la fois à la structuration (amélioration) de l'offre et au renforcement des capacités des bénéficiaires, palliant ainsi en partie (mais il est trop tôt pour déterminer dans quelle mesure) le risque de dépendance, notamment des bénéficiaires, vis-à-vis de l'instance régulatrice.

On peut toutefois se demander si la fonction de négociation des contrats ne devrait pas faire l'objet d'une implication de l'OP (dans une perspective d'autonomie). Même si ses enjeux sont supportés par le FRDA uniquement, cette fonction est primordiale dans la création d'un leadership paysan.

3.2.2 Suivi de la maîtrise d'ouvrage

Le dispositif de suivi repose, lui aussi, sur un double dispositif.

D'une part, le prestataire est tenu de remettre au FRDA deux rapports techniques et financiers au cours de la prestation (rapports intermédiaires, rapports finaux) selon un format précisé dans le contrat financier. Et d'autre part, cette prestation est évaluée par les TEMOS à l'occasion de trois descentes de terrain, intégrées au planning dans les contrats.

Ce dispositif permet donc de professionnaliser les méthodes de gestion du prestataire (maîtrise technique, maîtrise financière) et de renforcer effectivement les compétences et la motivation paysannes.

Car les descentes de terrain ne sont pas uniquement des visites de supervision : le service d'appui est plus complet que cela.

Bien évidemment, les TEMOS vérifient le respect des termes du contrat sur le plan technique (conformité du contenu de la prestation, respect du timing, participation des bénéficiaires, réalisations prévues) et évaluent et conseillent les prestataires, mais ce travail s'accompagne d'une action de dynamisation et de renforcement des capacités des bénéficiaires à la maîtrise d'ouvrage (conseils aux leaders pour la diffusion des nouvelles techniques, responsabilisation au regard de la mise en pratique, conseils pour le remplissage des fiches de suivi, etc.).

En amont du contrat également, un processus continu de formation est donc à l'œuvre, orienté vers une meilleure maîtrise par les paysans de leur environnement.

3.3 Le contrat comme outil de structuration?

Il faut distinguer structuration de la demande et structuration des OP. La première pouvant être une entité mouvante, dont la permanence est à chercher dans l'ordre des habitudes, de la culture de coopération et des stratégies. La seconde s'inscrit dans la durée en tant que forme pérenne d'organisation d'individus. En d'autres termes, la demande peut se structurer sans pour autant coïncider exactement avec des structures préexistantes : des alliances efficaces peuvent se créer et se dissoudre une fois l'objectif atteint, même si l'amélioration du fonctionnement d'une OP en vue de la réalisation d'une transaction est en soi un progrès dans la structuration de la demande.

Plus concrètement, le FRDA souligne que les OP devant participer à l'effort de financement sous forme d'apport logistique (10% de contribution non-monnaire : hébergement du prestataire, par exemple), les conditions imposées par les contrats obligent les paysans à mieux s'organiser entre eux et à coordonner une action.

De plus, les contrats définissent un mode d'organisation à adopter pour atteindre les objectifs du projet (engagements, mobilisation des membres, cotisations, etc.). Par exemple : l'engagement des bénéficiaires à construire un poulailler de référence induit un appel à cotisations pour rassembler les fonds nécessaires à la construction; ou encore, lors du choix du prestataire par le COPILO, trois représentants de l'OP sont à dépêcher au CSA par participer à la sélection. Autant d'aspects qui favorisent le développement d'une culture de collaboration au sein de l'OP en vue de la réalisation d'un projet professionnel.

En revanche, on constate en aval qu'il reste difficile de rassembler les paysans sur certaines communes, en raison de l'"historique" (méfiances, mauvaises réputations ou rumeurs, par exemple), et qu'un groupement créé à l'occasion un dossier reste très rarement uni une fois la prestation réalisée.

Les contrats, s'ils renforcent d'une certaine manière les OP existantes, n'en créent pas de nouvelles.

Plus encore, le CSA d'Ambalavao remarque que les demandes groupées (i.e. : résultant de

l'agrégation de demandes éparses et non d'une OP porteuse de projet) fournissent de meilleurs résultats que les demandes émanant de OP ou de groupes d'OP. La raison serait à chercher dans la motivation : les demandes groupées rassemblent des bénéficiaires effectivement motivés, tandis qu'il n'est pas rare qu'un seul leader crée une demande artificielle au sein de son OP (taux de participation catastrophique), pour satisfaire les quotas minima des CSA, ou que les OP agrégées envoient aux formations des "représentants", incapables par la suite de transmettre les connaissances qui leur ont été communiquées.

Le recours à des OP structurées ne garantit donc pas la structuration de la demande (entendue ici comme sa solidité et son effectivité). En revanche, il a fort à parier qu'une formation réussie au sein d'un groupe informel offre une opportunité de structuration en OP.

L'impact est aussi à chercher dans l'émergence de stratégies économiques et d'une capacité d'auto-organisation de la demande, entre individus ou OP. L'exemple le plus éclairant à ce titre est l'achat groupé.

Le CSA de Lalangina et de Vohibato font état de stratégies d'achat groupé parmi les OP, notamment pour l'achat d'engrais. Cette pratique permet de faire baisser les prix, et obligent les OP d'une même commune rurale à s'entendre pour organiser une livraison à la même date et lieu, pour tous. Mais cette stratégie se vérifie... en-dehors du CSA : soit spontanément (le CSA n'est pas sollicité), soit après une mise en relation via le CSA, mais non suivie d'un contrat.

Une exception, toutefois, à Ambohimahaso. Dans différentes filières, des demandes ont été recensées, puis regroupées pour être présentées à des opérateurs économiques. Là encore, la logique de concertation prime dans ce CSA : une réunion a été organisée début juin 2011, permettant aux parties prenantes d'exposer leurs points de vue et d'obtenir un accord, traduit par un contrat quadripartite (paysans / opérateur économique / CSA IMF). Le CSA admet que cette pratique fait baisser considérablement les prix pour les paysans, et assure un approvisionnement suffisant sur tout le district aux filières participantes. C'est avant tout à la pro-activité du CSA (sa force de proposition) que cette solution doit son existence.

Il y aurait donc, après (ou à côté de) la phase contractuelle, une prise de relais de l'informel où se manifestent des pratiques économiques favorables à la structuration de la demande au niveau inter-OP ou interindividuel. Il est vraisemblable que la construction de liens entre OP et les CSA et de liens inter-OP ou entre paysans, via les contrats, contribuent ensemble à créer cet état mixte, où le CSA reste un point d'appui (pour la négociation ou la mise en relation), mais où la structuration de la demande (regroupement) se fait de manière autonome et la finalisation de manière non-médiatisée. Un état de transition qui signale une structuration en cours.

Les coordonateurs et les TEMOS constatent que la précision des contrats, dans la mesure où elle définit les modalités d'échanges entre paysans et prestataires (logistique, notamment), facilite la pérennisation de leurs relations.

Et il semble que le cycle continu de formation mis en oeuvre à travers l'élaboration et

l'exécution des contrats, ainsi que la responsabilisation des acteurs, contribuent à professionnaliser les parties prenantes et donc à renforcer l'autonomie de leurs échanges.

Toutefois, les techniciens des CSA s'accordent à dire qu'il n'est pas rare que des initiatives s'arrêtent avec le dispositif de suivi.

Reviendrait-il aux TEMOS un rôle d'animation en fin de cycle, qui permettrait de pallier la fragilité des articulations que sont le passage de la formation à la pratique, ou d'une échelle de production à une autre (de 10 à 30 poulets, la gestion de l'exploitation n'est pas la même, par exemple)? La "suite" devrait-elle être programmée (ou plutôt amorcée) dans les contrats, sous forme d'accompagnement à la mise en pratique par les prestataires, sur une courte période permettant de franchir l'articulation, et/ou de visite d'échange systématique après formation? Une (in-)formation systématique en fin de formation devrait-elle être prévue sur le recours aux IMF, quitte à provoquer une visite d'échange avec une OP ayant eu recours avec succès à une telle institution? Ces propositions semblent complémentaires et nécessaires, tant qu'une réelle culture de l'initiative n'est pas née chez les bénéficiaires (ce qui prend du temps et est lié à la confiance en soi), et que l'offre de services n'est pas suffisamment dense dans un secteur pour "créer" ou inspirer des demandes. Cette remarque pose inévitablement la question de l'accessibilité des services.

Nous venons de citer la confiance comme facteur-clé de la structuration de l'offre et la demande. Voyons comment les contrats contribuent à construire cette confiance.

4. Le cadre contractuel et la sécurité du marché : réduction de l'incertitude et sécurité des transactions

L'étude sur les formations croisées FERT/TIAVO a montré qu'à la racine des difficultés que rencontre la diffusion de la culture du prêt se trouve, entre autres, le problème de la confiance (entre bénéficiaires et entre les parties). Ce problème se retrouve dans les prestations non-financières, de part et d'autre (paysans – prestataires).

4.1 Réduction de l'incertitude et de la vulnérabilité

Avec, d'une part, la présence d'une autorité régulatrice, et d'autre part un dispositif assurant une meilleure maîtrise d'ouvrage, les paysans voient leur position vis-à-vis des prestataires renforcée (recours en cas de non-respect des contrats) et se voient offrir une garantie de qualité des prestations.

Or, la demande est forte du côté paysan pour une offre de qualité, certifiée et identifiable, notamment dans le domaine des semences. Cette préoccupation s'est manifestée au cours de nos entretiens avec le CRAM (techniciens et présidente), qui déplore la circulation de semences de mauvaises qualité, vendues moins chères, et qui, faute de moyens d'identification, sont "confondues" avec les semences de bonne qualité. Le renforcement de l'offre passerait ici par

une augmentation de la visibilité des prestataires de qualité, qui augmenterait en même temps leur capacité de pénétration du marché.

Ce cadre de réflexion dépasse pour l'instant les pratiques en cours dans les contrats avec le FRDA, mais peut-être serait-il souhaitable d'y intégrer des mesures de renforcement de la visibilité des prestataires, une fois le processus d'agrément achevé. L'existence de ces signes de qualité, attribués finalement par les CSA, fluidifierait sans doute les échanges au niveau local.

En attendant, le dispositif de suivi réduit l'incertitude technique et assure davantage la continuité des projets. Les paysans sont moins vulnérables vis-à-vis d'un prestataire peu scrupuleux ou peu fiable. Par exemple, les rapports des TEMOS font apparaître des cas où des semences ne poussent pas (et permettent d'identifier les mauvais prestataires par recoupements); dans ce cas, la procédure prévue par les contrats permet de trouver rapidement une solution (un autre prestataire), et de ne pas bloquer les projets.

De ces éléments, on peut conclure que la procédure d'agrément, une fois réalisée, contribuera à réduire davantage l'incertitude et renforcera donc les liens entre paysans et prestataires.

Par ailleurs, les OP ont manifesté à plusieurs reprises leur désir de voir les contrats étendus à un type de service qui pourrait à terme entrer dans les attributions des CSA : la mise sur le marché. Ici plus que jamais, la réduction de l'incertitude est vecteur, voire garant, de développement, et il paraît souhaitable de considérer les metteurs sur le marché comme des prestataires à part entière. Le CSA de Vakinankaratra (Antsirabe II), plus avancé que ceux qui nous intéressent ici, s'est créé cette sixième fonction (défense des intérêts des paysans et diffusion d'information sur le marché).

4.2 Réduction de la délinquance et renforcement du tissu de prestataires

Notons que le recours au contrat formel est souvent une demande des prestataires eux-mêmes, qui voient dans la fonction de "gendarme" du couple CSA/FRDA une garantie de paiement de leurs services.

Tout comme dans le cas des IMF, il semble en effet que de nombreux cas de non-paiement des services aient eu lieu, contribuant ainsi à éloigner un peu plus les prestataires des zones concernées.

L'intermédiation des CSA et la délégation des fonctions de paiement au FRDA constituent donc aussi un cadre rassurant pour les prestataires. Et l'on peut remarquer une tendance à l'enrichissement du milieu institutionnel et à la consolidation des structures d'offre de services (notamment les PSP) dans les districts. Par exemple, le RD est aussi un producteur d'alevins ; huit membres ont déjà acheté des alevins chez lui et ont appliqué la nouvelle technique de grossissement. Pour ce PA, le nombre total d'alevins vendus cette année est de 22 300 et il a des bénéfices par les formations avec le CSA.

Avec les prestataires de proximité (PSP) sollicités pour les formations, et disposant par ailleurs d'autres services, les contrats jouent un rôle d'amorçage d'échanges plus riches : les OP formées peuvent devenir clientes du prestataire pour l'achat d'intrants, et ainsi contribuer à développer l'activité du prestataire, tout en franchissant l'articulation formation–mise en pratique plus facilement. Cette configuration semble donc à même de créer un cercle vertueux, structurant le marché de l'offre et la demande.

Un excellent exemple est fournie par le CSA d'Ambohimahaso, dans la filière pisci-riziculture. Avec cinq PSP intervenant dans la filière au niveau du district et étant également producteurs d'alevins, le CSA a mis en place une forme de contrat léger qui a démontré son efficacité sur le passage de la formation à la pratique : ce contrat échange la gratuité de la formation contre l'assurance donnée au PSP que les paysans formés achèteront leurs alevins chez lui; les quantités sont précisées, ainsi qu'un calendrier, et le CSA intervient notamment comme garant du paiement. Ce contrat a d'une part l'avantage d'augmenter mécaniquement les jours de suivi (il est dans l'intérêt du PSP que la formation soit bien appliquée), et d'autre part de garantir la mise en application des techniques (car les paysans doivent honorer leur commande quoi qu'il advienne).

Il est temps d'évoquer une limite majeure des contrats auxquels nous nous intéressons ici : ces contrats se limitent pour le moment à des demandes de formations, excluant ainsi de leur champ des demandes d'intrant, petit outillage ou conditionnement des produits, etc. (pour lesquelles les paysans doivent se tourner vers les IMF).

Cette limite technique restreint bien évidemment la capacité des contrats à structurer le marché, et hypothèque la possibilité d'une continuité formation–mise en pratique qu'assurerait un nouveau contrat. D'où les blocages d'après-formation constatés par les équipes techniques des CSA.

Ici se pose le problème du passage de l'aide à l'autonomie (FRDA – IMF) et de la durée efficace de l'accompagnement des projets (comment éviter la création et le renforcement de la dépendance à l'aide?), avec en perspective la possibilité qu'un prolongement de l'aide ne fasse que reculer le moment de l'échec (arrêt du projet professionnel).

Au CSA d'Ambohimahaso, le passage de la formation à une pratique professionnelle est estimé à 30%; à Ambalakely (CSA de Lalangina), ce taux graviterait autour de 20%...

C'est la raison pour laquelle nous avons formulé plus haut les propositions d'enrichissement des formations, et qu'il semble souhaitable d'encourager l'émergence de PSP capables de proposer des services opérationnels (fourniture d'intrants, par exemple) après la formation. Les exemples comme celui d'Ambalakininina (ci-dessus) et d'Ambohimahaso nous invitent en effet à penser que continuité (formation – mise en pratique) et accessibilité de l'offre (proximité et meilleurs prix) font bon ménage, dans la perspective de création de marché qui est celle des CSA : la

proximité (géographique et morale) de l'offre créée de la demande. Alors pourquoi ne pas inclure cette phase d'amorçage dans les contrats?

À plusieurs reprises, et notamment à Ambohimahasoa, l'importance du facteur motivation des paysans et son lien étroit avec la non-gratuité des prestations a été souligné : pour s'assurer que ce facteur soit maîtrisé et n'entrave pas le passage à l'action, tout indique qu'il faut exiger des bénéficiaires une participation financière, aussi symbolique soit-elle. Cette exigence les fait entrer dans une logique d'investissement, et donc de professionnalisation.

L'exemple de 17 contrats non financés par le FRDA mais impulsés par le CSA d'Ambohimahasoa est très éclairant à ce sujet. Il ouvre également une voie dans la recherche de l'autonomie des OP vis-à-vis de l'aide.

En 2010, le CSA recevait des demandes isolées de 229 paysans pour des projets dont le calendrier était incompatible avec le temps de traitement des dossiers FRDA. Le CSA a donc réuni les demandeurs et les PSP susceptibles de satisfaire cette demande. La proposition du CSA était : (1) les paysans acceptent de payer une somme minimale (1000 Ar) pour financer leur formation, d'investir dans un minimum d'intrants pour assurer le démarrage après formation (1 kapoka de semences, 1 kg d'engrais, etc.), et ainsi réaliser leur projet (faute de quoi, via le FRDA, ce projet prendrait un an de retard); (2) les PSP acceptent cet apport des paysans pour deux jours de formation. Les parties ont accepté, et l'accord a été traduit dans un contrat tripartite (PSP / paysans / CSA) formalisé par le CSA. Les techniciens du CSA ont remarqué, pour ces contrats particuliers, un taux de transformation bien supérieur aux autres contrats.

Le système a donc l'avantage de la souplesse (rapidité de traitement) et de l'efficacité. Il implique en revanche une forte capacité du CSA à communiquer avec les deux "côtés" du marché, et la possibilité de capitaliser sur la confiance établie entre paysans et PSP. (Il sera remis en place après le dernier CROA de l'année 2011 – juillet).

L'objectif d'un contrat de formation serait finalement d'amorcer des relations économiques non-médiatisées entre les acteurs et d'aiguiller les paysans vers des prestataires à même de créer la confiance et d'offrir un éventail de services les conduisant le plus près possible de la mise sur le marché : certains PSP, et, plus encore, certaines OPR (comme le CRAM), ou certains PSP membres de ces OPR. Une analyse du réseau qu'un prestataire est susceptible de mettre au service du développement des demandeurs devrait peut-être entrer dans l'évaluation des réponses aux appels d'offre, et appuyer des propositions d'enrichissement des termes de référence de la part du COPILO.

5. Conclusions et recommandations

L'environnement contractuel que nous venons d'évoquer semble donc contribuer positivement à la professionnalisation et la structuration des OP existantes, tout en renforçant de manière appréciable les capacités de formulation des besoins et de maîtrise d'ouvrage des paysans. Le processus d'écriture de ces contrats est en soi une opportunité de formation pour le monde

paysan et un moyen de le rapprocher des prestataires.

De part et d'autre, le dispositif triangulaire de ces contrats joue également un rôle de garant et réduit l'incertitude technique (pour les paysans) et financière (pour les prestataires) pesant sur la transaction. Ce dispositif peut donc être considéré comme une fenêtre d'opportunité où, au-delà des échanges techniques, l'événement majeur est la création de la confiance entre les partenaires (qui se traduit par une continuité des relations), et, en premier lieu, la confiance des paysans (qui se traduit par la passage à une logique d'investissement – autofinancement, IMF). C'est à ce prix que le franchissement des articulations est possible.

Enfin, le travail en cours sur l'agrément semble fortement à encourager, étant donnée l'importance de la qualité (au sens large du terme) des prestataires. La sélection de ces derniers est une opération stratégique dont les enjeux dépassent largement le domaine du transfert de compétences et la rapidité de traitement des demandes : ils sont à considérer comme des vecteurs d'insertion sur le marché, comme des opérateurs d'intégration. Sans présumer des capacités d'accompagnement des prestataires conventionnels (par ailleurs indispensables pour un certain nombre de formations hautement techniques – la santé animale, par exemple), les qualités de proximité, d'accessibilité, de communauté de langage et pratique, et d'ouverture possible aux OPR plaident en faveur d'une consolidation de l'activité et du statut des PSP via cet agrément.

Les CSA semblent avoir un grand rôle à jouer dans la structuration du marché, via un cadre contractuel dont ils seraient gardiens, à condition de faire preuve de pro-activité et de posséder une capacité de communication avec l'offre et la demande suffisante. Dans cette optique, le CSA doit chercher à “dupliquer” ses services par tous les canaux humains possibles (PSP, assemblées paysannes) et étendre ses capacités d'interface.

Il ressort de cette étude que la fragilité des contrats et de la dynamique qu'ils visent à mettre en place relève, d'une part, de la motivation des bénéficiaires (dont il faudrait mieux de s'assurer au moment de la demande), et d'autre part, d'une insuffisante capacité de programmation de l'après-formation.

L'expérience accumulée, bien qu'encore à consolider, devrait servir d'appui à une réflexion sur les modalités de sélection des bénéficiaires : quelles sont les configurations où la demande requiert une vérification plus approfondie de la motivation des paysans? peut-on envisager un “traitement” de la demande au niveau des effectifs au même titre qu'un traitement est appliqué au contenu de la demande ?

Quant à la portée des contrats, elle devrait s'étendre au point d'articulation crucial qu'est le passage de la formation à la pratique en enrichissant la formation.

La question de l'implication/participation est donc fortement articulée à la problématique du renforcement des capacités, notamment dans le domaine de la maîtrise d'ouvrage. Il semble souhaitable d'encourager les paysans à définir eux-mêmes un nombre restreint, mais pertinent, d'indicateurs (à inclure dans les contrats) qui permettent d'apprécier l'efficacité de la formation.

Au-delà du suivi, cette mesure renforcerait la position de maître d'ouvrage des paysans, et les impliquerait davantage dans la formation.

Tout en gardant bien à l'esprit que les CSA actuels ne sont qu'en phase de déploiement et ne disposent pas d'une capacité de traitement extensible, nous voudrions recommander l'extension des services contractuels des CSA à deux domaines :

- celui de l'achat groupé, pour les filières prioritaires, sous forme d'un guichet où pourraient s'agrèger les demandes (d'intrants, par exemple) sur des périodes programmées en fonction du calendrier cultural (et non en réponse à un flux de demandes); la demande agrégée ferait l'objet d'un appel d'offre dont le volume permettrait de faire baisser les prix et de négocier les modalités de paiement (50% à la commande, 50% après la récolte, par exemple), mais attirerait sans doute des fournisseurs aux capacités d'approvisionnement supérieures à celles actuelles; dans le contrat, le CSA jouerait un rôle régulateur, tout comme le FRDA avec les contrats de formation, et d'intermédiaire entre paysans, IMF et fournisseur
- celui de l'accès au marché en aval (collecteurs, grossistes); la demande est forte du côté paysan d'une réduction de la vulnérabilité liée au déséquilibre des forces entre collecteurs et producteurs; les CSA devraient à terme pouvoir encadrer les opérations de mise sur la marché grâce à des contrats qui garantissent, non seulement une commande ferme et définitive, mais aussi des quantités, des dates d'enlèvement, voire des prix prédéterminés; il en va de la sécurité de la production, et donc de la capacité des paysans à se projeter dans le futur.

Enfin, dans la mesure où il est issu d'un processus participatif le plus large possible, le cadre contractuel en général semble apte à construire des mécanismes d'échange favorables à la structuration du marché. De plus, les inconvénients de la procédure FRDA peuvent être contournés par des contrats plus légers capitalisant toutefois sur les acquis de ces doubles contrats.

6. Références

- [1] Keya Choudhury and Andreas Springer-Heinze. *Institutions – the key to development*. Technical report, FIDA, 2004.
- [2] République de Madagascar. *Projet de renforcement des organisations professionnelles et services agricoles (AROPA)*. Technical report, FIDA, Août 2008.
- [3] République de Madagascar. *Projet de renforcement des organisations professionnelles et services agricoles (AROPA)*. Technical report, FIDA, Août 2008.
- [4] République de Madagascar. *Projet de renforcement des organisations professionnelles et services agricoles (AROPA)*. Technical report, FIDA, Août 2008.
- [5] République de Madagascar. *Projet de renforcement des organisations professionnelles et services agricoles (AROPA)*. Technical report, FIDA, Août 2008.

- [6] République de Madagascar. *Projet de renforcement des organisations professionnelles et services agricoles (AROPA)*. Technical report, FIDA, Août 2008.
- [7] République de Madagascar. *Projet de renforcement des organisations professionnelles et services agricoles (AROPA)*. Technical report, FIDA, Août 2008.
- [8] République de Madagascar. *Projet de renforcement des organisations professionnelles et services agricoles (AROPA)*. Technical report, FIDA, Août 2008.
- [9] Miadanirina Rakotomalala. *Rapport TEMOS*. Technical report, CSA Mifagnina Tsienimparihy Ambalavao, Mars 2011.
- [10] Miadanirina Rakotomalala. *Rapport TEMOS*. Technical report, CSA Mifagnina Tsienimparihy Ambalavao, Février 2011.
- [11] Hajaniaina Herilala Georges Ramiandrisoa. *Rapport TEMOS*. Technical report, CSA Mivoatsa Vohibato, Septembre 2010.
- [12] Hajaniaina Herilala Georges Ramiandrisoa. *Rapport TEMOS*. Technical report, CSA Mivoatsa Vohibato, Février 2011.
- [13] Hajaniaina Herilala Georges Ramiandrisoa. *Rapport TEMOS*. Technical report, CSA Mivoatsa Vohibato, Mars 2011.
- [14] Hajaniaina Herilala Georges Ramiandrisoa. *Rapport TEMOS*. Technical report, CSA Mivoatsa Vohibato, Janvier 2011.
- [15] Bruno Martial Randrianandrasana. *Rapport TEMOS*. Technical report, CSA Soatoavina Isandra, Avril 2010.
- [16] Bruno Martial Randrianandrasana. *Rapport TEMOS*. Technical report, CSA Soatoavina Isandra, Février 2011.
- [17] Bruno Martial Randrianandrasana. *Rapport TEMOS*. Technical report, CSA Soatoavina Isandra, Mars 2011.
- [18] Laza Razafimandimby. *Rapport TEMOS*. Technical report, CSA Soaherindrano Ambohimahaso, Février 2011.
- [19] Laza Razafimandimby. *Rapport TEMOS*. Technical report, CSA Soaherindrano Ambohimahaso, Janvier 2011.
- [20] Modeste Rokotoarisoa. *Rapport TEMOS*. Technical report, CSA Tafita Lalangina, Avril 2011.
- [21] Modeste Rokotoarisoa. *Rapport TEMOS*. Technical report, CSA Tafita Lalangina, Mars

2011.

[22] Modeste Rokotoarisoa. *Rapport TEMOS*. Technical report, CSA Tafita Lalangina, Février 2011.

[23] Modeste Rokotoarisoa. *Rapport TEMOS*. Technical report, CSA Tafita Lalangina, Janvier 2011.

Annexe 1: Personnes rencontrées

- Lova Rokotobe, responsable d'appui aux CSA (AFDI/AROPA),
- Dera Randriamanantena, assistant technique du CSA du district d'Isandra,
- Rabotomanasa Éric, coordinateur du CSA du district de Vohibato,
- Herilala Georges, TEMOS du CSA du district de Vohibato,
- Kakala Andriamarotia Hasina, coordinateur du CSA du district de Lalangina,
- Le Coordonateur du CSA du district d'Ambalavao
- TEMOS du CSA du district d'Ambalavao
- Ando Razantsalama, coordonateur du CSA d'Ambohimahasoia,
- Esther Angèle Ralaivao, directeur exécutif régional du FRDA (auprès du Fonds) et coordonateur régional (auprès d'AROPA),
- Philippe Martel, chef de projet AFDI/FRDA auprès du FRDA,
- La Présidente du CRAM,
- Le Technicien du CRAM,
- Pierre Ratsimbazafy (PSP) dans le district d'Isandra,
- Mme. Razaymanana, présidente du CLAM TVH (OP fournisseur de semences, CR d'Andranovorivato, district de Vohibato)