

Document du
Fonds international du développement agricole
Réservé à usage officiel

REPUBLIQUE DE MADAGASCAR

PROGRAMME DE PROMOTION
DES REVENUS RURAUX

RAPPORT DE PRE-EVALUATION

Volume I: Rapport principal

Division Afrique II
Département de gestion des programmes

CONFIDENTIEL
RAPPORT No. 1453-MG
Décembre 2003

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

REPUBLIQUE DE MADAGASCAR

PROGRAMME DE PROMOTION DES REVENUS RURAUX

RAPPORT DE PRE-EVALUATION

Rapport principal

Table des matières

	Page
Équivalence monétaire et unités	
Abréviations	
Carte: Zone d'intervention potentielle du projet	
Résumé analytique	
I. INTRODUCTION	12
II. CONTEXTE SECTORIEL ET PAUVRETÉ	13
<i>A. Situation socio-économique</i>	<i>13</i>
<i>B. Profil de pauvreté</i>	<i>14</i>
<i>C. Systèmes d'exploitation agricole et performances</i>	<i>15</i>
<i>D. Commercialisation et marchés</i>	<i>18</i>
<i>E. Infrastructures et équipements ruraux</i>	<i>18</i>
<i>F. Financement rural et services financiers</i>	<i>20</i>
III. STRATÉGIES, POLITIQUES ET INSTITUTIONS	21
<i>A. Stratégie du FIDA et leçons de l'expérience</i>	<i>21</i>
<i>B. Politiques du Gouvernement et principales actions des donateurs</i>	<i>22</i>
<i>C. Principales institutions concernées par le Programme</i>	<i>25</i>
IV. JUSTIFICATION, OBJECTIFS et concept DU PROGRAMME	27
<i>A. Raison d'être</i>	<i>27</i>
<i>B. Objectifs du programme</i>	<i>28</i>
<i>C. Principes de base et concept du programme</i>	<i>29</i>
V. DESCRIPTION DU PROGRAMME	34
<i>A. Groupes-cibles et mécanismes de ciblage</i>	<i>34</i>
<i>B. Zone d'intervention du programme</i>	<i>35</i>
<i>C. Description des composantes du programme</i>	<i>36</i>
VI. orGANISATION ET GESTION DU PROGRAMME	44
<i>A. Organisation générale du programme</i>	<i>44</i>
<i>B. Gestion opérationnelle du programme</i>	<i>46</i>
<i>C. Phasage et calendrier de réalisation</i>	<i>48</i>

<i>D. Gestion financière du Programme</i>	49
<i>E. Passation des marchés et décaissements</i>	51
<i>F. Suivi et évaluation</i>	53
VII. MODALITES D'EXECUTION ET PARTENARIATS	54
<i>A. Processus d'identification, de création et conditions d'éligibilité des pôles</i>	54
<i>B. Sélection et mise en œuvre des micro-projets</i>	56
<i>C. Rôle, sélection et principes contractuels avec les partenaires</i>	57
VIII. BENEFICES, JUSTIFICATION ET RISQUES	62
<i>A. Bénéfices attendus</i>	62
<i>B. Bénéficiaires et groupes-cibles</i>	64
<i>C. Impact environnemental</i>	65
<i>D. Durabilité et viabilité</i>	66
<i>E. Risques</i>	66
<i>F. Aspects innovants du programme</i>	67
<i>G. Assurances et conditions de mise en vigueur du prêt</i>	67
IX. ACTIVITES DE PRE-DEMARRAGE ET DEMARRAGE	68

Appendices

- Appendice 1: Schéma du pôle de partenariat
Appendice 2: Cadre logique et tableaux du Dossier clé
Appendice 3: Résumé des coûts du programme

ÉQUIVALENCE MONÉTAIRE ET UNITÉS

1 USD	=	6200 Francs malgaches (FMG)
Poids et mesures	=	Système métrique
Année fiscale	=	1er janvier au 31 décembre

ABRÉVIATIONS

ADEFI	Action pour le développement et le financement des micro entreprises
ADRA	Adventist Development & Relief Association
AECA	Association d'épargne et de crédit autogérées
AFD	Agence française de développement
APIFM	Association professionnelle des institutions financières mutualistes
ATI	Assistant technique international
BAD	Banque africaine de développement
BDF	Bailleurs de fonds
BOA	Bank of Africa (ex-BTM)
BM	Banque mondiale
BTM	ex-Banque d'état pour le développement agricole
CAM	Centre d'accès au marché
CARE	ONG internationale d'appui au développement
CCIAA	Chambre de commerce, industrie, artisanat et agriculture de Toamasina

CCP	Comité central de préparation
CDP	Comité de développement du pôle
CDR	Commissariat général chargé du développement régional
CIDR	Centre International de Développement et de Recherche
CECAM	Caisse d'épargne et de crédit agricole mutuel
CIRAGRI	Circonscription régionale de l'agriculture (MAEP)
CNP	Comité national de pilotage
COSOP	Country Strategic Opportunities Paper
CP	Coordonnateur du programme (UGP)
CR	Commune rurale
CRO	Comité régional d'orientation
CRS	Catholic Relief Service
CTHT	Centre technique d'horticulture tropicale de Toamasina
DID	Développement International Desjardins
DPE	Direction de la promotion des échanges
DIRDR	Direction interrégionale de développement rural (MAEP)
DRS	Défense et restauration des sols
DSRP	Document stratégique de réduction de la pauvreté
DTS	Droits de tirage spéciaux
EAM	Entreprendre à Madagascar (ONG)
EPP	Equipe permanente de pilotage du PADR
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FENU	Fonds d'équipement des Nations Unies
FER	Fonds d'entretien routier
FID	Projet de développement communautaire (FID IV)
FIDA	Fonds international pour le développement agricole
FIFATA	ONG (appuyée par FERT)
FKL	Fokonolona (communauté villageoise)
FKT	Fokontany (collectivité territoriale de base)
FMG	Franc malgache
FMI	Fonds monétaire international
FOFIFA	Centre national de la recherche appliquée au développement rural
FRPC	Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance
GDM	Gouvernement de Madagascar
CEPAT	Groupement d'entreprises professionnelles de Toamasina
GBF	Groupe des bailleurs de fonds
GL	Gouvernance locale
GTDR	Groupe de travail régional pour le développement rural
GTZ	Agence de coopération technique de la RFA
IMF	Institution de microfinance
INSTAT	Institut national de statistiques
LDI	Landscape Development Interventions project
MAEP	Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche
MAVAM	Région couvrant les cinq sous-préfectures autour de Vatovandry et Mahanoro
MEFB	Ministère de l'économie, des finances et du budget
OA	Organisme d'appui
ODDIT	Organe de développement du diocèse de Toamasina
OP	Organisation paysanne
ONE	Office national de l'environnement
ONG	Organisation non gouvernementale
OPEP	Fonds de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole pour le développement international
OTIV	Réseau de caisses d'épargne et de crédit mis en place par Desjardins international
PADANE	Projet d'amélioration et de diversification agricole dans le Nord-Est
PADR	Plan d'action pour le développement rural

PAICAL	Programme d'appui aux initiatives des collectivités et associations locales
PCD	Plan communal de développement
PDF	Plan de développement du Fokontany
PDMO	Projet d'appui au développement du Moyen-Ouest
PDR	Programme de développement rural Intercoopération suisse
PDT	IFAD Project Development Team
PDZP	Programme de développement de zone prioritaire
PE 2	Programme environnemental - 2 ^{ème} phase
PHBM 2	Projet de mise en valeur du Haut Bassin du Mandraré - 2 ^{ème} phase
PIB	Produit intérieur brut
PIC	Piste d'intérêt communal
PIP	Programme d'investissement public
PME	Petite et moyenne entreprise
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPRR	Programme de promotion des revenus ruraux
PPTTE	Initiative de réduction de la dette pour les pays pauvres très endettés
PRDR	Plan régional de développement rural
PSDR	Programme de soutien au développement rural
PST	Programme sectoriel transport
PTBA	Programme de travail et budget annuel
RAF	Responsable administratif et financier (UGP)
RIP	Route d'intérêt provincial
RN	Route nationale
RNC	Route non classée
ROP	Responsable des opérations (UGP)
RSE	Responsable suivi-évaluation (UGP)
SEECALINE	Projet de surveillance et éducation des écoles et des communautés en matière d'alimentation et de nutrition élargie
SFD	Système financier décentralisé
SIG	Système informatisé de gestion
SMB	Secrétariat multi-bailleurs
S&E	Suivi et évaluation
SRA	Système de riz amélioré
SRI	Système de riz intensif
TIAVO	Tahiry Ifampisamborana Amin'ny Vola
UE	Union Européenne
UGP	Unité de coordination et gestion du Programme PPRR
UNDAF	Cadre d'assistance au développement du système des Nations Unies
USAID	Agence américaine de coopération internationale
UTR	Unité de transport rural

REPUBLIQUE DE MADAGASCAR

PROGRAMME DE PROMOTION DES REVENUS RURAUX

Rapport principal

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Situation générale et pauvreté rurale. Après plusieurs années de réformes, Madagascar figurait dans le peloton de tête des pays africains commençant à récolter les fruits de leurs efforts, avec, durant la période 1997-2001, un taux de croissance annuel de 4,5%. Cet élan a malheureusement été brisé par la crise post-électorale qui a prévalu dans le pays pendant le premier semestre de l'année 2002, qui a plongé le pays dans une récession sans précédent (régression de -12% en 2002, taux d'inflation de 25% en août 2002 ramené depuis à moins de 10 %) et a eu un impact particulièrement sévère sur les finances publiques. Dans ce contexte, la pauvreté, une des plus élevées du monde, a tendance à croître, notamment en milieu rural. Le seuil de la pauvreté se situait en 2001 à environ 988 600 FMG par personne par an (dans la capitale), équivalent à 0,42 USD par jour. L'incidence de pauvreté au niveau national est de l'ordre de 69,6%, mais il monte à 85,5% pour les ruraux. Il atteint 87,9% dans la Province de Toamasina (où se déroulera le programme) qui apparaît comme une des plus pauvres du pays.

Justification du programme. L'aggravation, très sensible, de la pauvreté rurale dans la Province, a, outre des causes conjoncturelles (crise politique et fréquence inhabituelle des cyclones au cours des dernières années), des causes structurelles profondes: stagnation des cultures de rente, en raison du vieillissement, du non-renouvellement et du manque d'entretien des plantations, baisse de la qualité, chute des cours sur certains produits (notamment le café), baisse de la part des prix FOB revenant au producteur, du fait des difficultés croissantes de collecte et de l'inefficience des systèmes commerciaux.

Cet appauvrissement entraîne un certain nombre de phénomènes aggravants, qui nourrissent la spirale de pauvreté: résignation du monde rural; rétrécissement du marché local; dépendance accrue des ruraux vis-à-vis du circuit financier informel; tendance des exportateurs à l'attentisme. Les dysfonctionnements des circuits commerciaux jouent une part importante dans le processus de dégradation, et tiennent principalement à l'absence d'une chaîne intégrée ou continue de commercialisation reliant le producteur à l'exportateur, d'où il résulte des circuits longs et onéreux, la non valorisation de la qualité, la mauvaise transmission aux producteurs des signaux du marché, une collecte irrégulière et insuffisamment concurrentielle, des prix d'achat faibles et aléatoires. Ces dysfonctionnements pénalisent les opérateurs commerciaux aussi bien que les producteurs, et notamment les plus vulnérables d'entre eux.

Les atouts pour le développement de la région sont cependant substantiels: la région a une vocation naturelle affirmée pour une large variété de cultures d'exportation, et les potentialités d'amélioration sont importantes. Les performances des cultures vivrières sont également largement améliorables et les marchés locaux loin d'être saturés. La matérialisation de ces potentiels exige que soit inversée la spirale d'appauvrissement, ce qui implique: (a) que les contraintes qui pèsent sur les producteurs (faible accès au marché, au financement, au savoir-faire, enclavement, contraintes foncières) soient réduites; (b) que le sentiment ambiant de résignation soit dépassé, au profit de la prise de conscience d'intérêts solidaires, au niveau des communautés rurales et au sein des filières de produits. Des résultats rapides en termes d'accroissement de revenus pourraient en particulier être obtenus sur les cultures d'exportation, dans la mesure où l'on parvient à améliorer l'accès des producteurs au marché et à restaurer le lien entre producteurs et opérateurs commerciaux.

Stratégie proposée. Cette analyse conduit à envisager pour le PPRR une stratégie à deux niveaux:

- (1) d'une part développer des pôles de partenariat autour de centres d'activités, visant à améliorer l'accès des populations rurales au marché. Ces centres, d'un rayon moyen d'une dizaine de Km (ce qui correspond à la taille moyenne d'une commune rurale) seront gérés par des unions locales de producteurs et développeront des partenariats avec des opérateurs commerciaux intéressés. Plusieurs types de centres ont été identifiés: centres de collecte pour produits de rente; unités de transformation (notamment pour la distillation d'huiles essentielles); centres de stockage pour le paddy (fonctionnant comme des greniers communautaires villageois). Ces pôles, équipés et désenclavés, constitueront des portes d'entrée pour les différentes actions du programme;
- (2) d'autre part, il s'agira de mettre à profit la dynamique générée par les pôles pour renforcer les structures communautaires capables de prendre en charge le développement à la base sans laisser de côté les populations les plus vulnérables, et d'appuyer l'amélioration et la diversification de la base productive.

Objectifs du programme. L'objectif global du PPRR vise à réduire la pauvreté rurale dans la Province de Toamasina par l'accroissement des revenus des producteurs et le renforcement des communautés de base à prendre en charge leur développement. Pour ce faire, les objectifs spécifiques du programme porteront sur: (i) l'amélioration de l'accès des producteurs aux marchés et de la valorisation des produits (dans le cadre de "pôles de partenariat"); (ii) l'intensification et la diversification de la base productive de manière durable (avec la réalisation de micro-projets); et (iii) l'accès à des services financiers adaptés.

Principes de base. L'organisation du PPRR reposera sur quatre principes de base:

- *l'approche participative*, en vertu de laquelle toutes les interventions du programme répondront à une demande émanant de la base, dont l'émergence sera une des missions principales des appuis en matière de gouvernance locale, d'organisation paysanne et de conseil agricole fournis dans le cadre du programme. Les organisations de producteurs et les collectivités locales (Fokontany (FKT) et Communes rurales (CR), qui auront à se prononcer sur toutes les demandes, seront les instances où s'élaborent et où sont hiérarchisés, selon les priorités locales, les projets des populations (micro-projets, infrastructures de niveau local),
- *l'externalisation* de toutes les fonctions d'appui, de conseil, ou de réalisation, qui reviendront à des prestataires, des entreprises ou des partenaires stratégiques (ONG, IMF), l'Unité de gestion du programme (UGP) se cantonnant à une fonction de coordination et de suivi des interventions,
- *une gestion décentralisée* du programme aux niveaux de la Province (avec la création d'un Comité régional d'orientation (CRO) et des collectivités locales (CR et FKT) autour de la constitution de Comités représentatifs de développement des pôles de partenariat,
- *une approche évolutive* visant à adapter le déroulement opérationnel du programme en fonction des résultats constatés lors des 2 revues intermédiaires (en fin de 1^{ère} phase et milieu de la 2^{ème}).

Pôle de partenariat. Pour atteindre ses objectifs, le PPRR se développera essentiellement autour du concept de pôle de partenariat qui correspond à un ensemble d'activités: (i) développées sur une zone d'influence homogène d'un rayon de chalandage d'environ 10 à 15 Km (approximativement une commune rurale) disposant de potentialités orientées autour d'une ou de deux filières dominantes; (ii) organisées à partir d'un *centre d'accès au marché* (centre de collecte ou unité de transformation); et (iii) structurées sur une base de convention (de préférence pluri-annuelle) de partenariat économique liant les producteurs regroupés aux opérateurs économiques de la filière. Le pôle de partenariat doit être organisé de manière ouverte et évolutive et peut porter aussi bien sur les cultures de rente exportatrices que sur les

cultures vivrières. Tel que défini, le pôle n'a pas de statut juridique mais regroupe divers partenaires ayant chacun leur statut (association, groupement, coopérative, société commerciale) et le centre d'accès au marché (CAM) est géré par une union ou fédération locale (de type coopérative) pouvant exercer des activités de type commercial.

Composantes du programme. Le PPRR comprendra quatre composantes: (a) appui au développement des pôles et aux partenariats commerciaux; (b) appui à la structuration du monde rural et à l'amélioration de la base productive; (c) appui aux services financiers ruraux; et (d) appui aux institutions, politiques et gestion du programme. La 1^{ère} composante concerne le développement de pôles de partenariat entre producteurs et opérateurs économiques et commerciaux, les actions de désenclavement et les services d'appui qui se rattachent aux centres d'accès au marché (CAM). La 2^{ème} composante concerne les actions d'appui à l'organisation du monde rural (amélioration de la gouvernance locale, renforcement des associations de producteurs), ainsi que les actions d'appui à l'intensification, à la diversification et à la pérennisation de la production. La 3^{ème} composante porte sur le développement et la facilitation de l'accès des producteurs à des services financiers ruraux adaptés. La 4^{ème} composante concerne le fonctionnement de l'Unité de gestion du programme (UGP) et l'appui à l'amélioration du cadre politique national notamment en matière de foncier et de décentralisation.

Description du programme. Le programme aura une durée de 8 ans, dont une première phase de 3 ans. La zone d'intervention couvrira en première phase les 3 sous-préfectures de Vavatenina, Fénériver Est et Soanierana-Ivongo. En deuxième phase, la zone d'intervention sera étendue de manière flexible en fonction de la demande émanant des producteurs à la base ou des opérateurs économiques et la première mission intermédiaire (en fin de 3^{ème} année) établira la pertinence d'aborder d'autres sous-préfectures. Au total, la zone d'intervention envisagée correspondrait ainsi à une population de 1,2 million d'habitants et 87 communes rurales.

Les 4 composantes du programme comprendront les activités suivantes:

Composante 1: Appui au développement des pôles et aux partenariats commerciaux (11,4 millions d'USD, soit 70,7 milliards de FMG). Le projet financera la création de 25 pôles et centres d'accès au marché (CAM) ainsi que l'appui en gestion et techniques commerciales (un conseiller) auprès des unions gestionnaires des CAM, la formation du personnel des CAM, des études ou actions de développement en direction du marché national et un audit de fonctionnement annuel pour chaque pôle. Il financera également, à coûts partagés avec les partenaires commerciaux, des études pour le développement de nouveaux créneaux d'exportation, des études technico-commerciales et la mise en place de labels (qualité, produits biologiques, commerce équitable). Il appuiera le renforcement des capacités des prestataires d'appui aux CAM. Il financera le désenclavement des pôles des communes rurales et FKT qui l'environnent, par la réhabilitation de pistes et sentiers piétonniers et de la formation des prestataires techniques en infrastructures. Un fonds d'urgence post-cyclonique est enfin prévu pour la remise en état des infrastructures du programme détruites par les cyclones.

Composante 2: Appui à la structuration du monde rural et à l'amélioration de la base productive (8,4 USD millions, soit 51,9 milliards de FMG). Le programme financera un appui à l'amélioration de la gouvernance des FKT et des organisations paysannes de producteurs (OP) (avec un appui-conseil de 2 socio-organismes par pôle, mis en place par un organisme d'appui (OA) partenaire). Une action de sensibilisation et d'éducation en vue de la prévention du VIH/SIDA sera menée dans le cadre de cet appui-conseil. Il appuiera également les démarches de sécurisation foncière par dotation foncière collective de l'Etat aux CR qui affectera ensuite aux exploitants agricoles et contribuera au renforcement des capacités des communes rurales concernées. Il comprendra un volet d'infrastructures collectives diverses. Il financera également un appui-conseil agricole auprès des producteurs et OP (appui de 2 techniciens recrutés par un OA partenaire au niveau de chaque pôle). Il mettra en place, selon les mêmes modalités (subvention à 85%), un dispositif de financement des micro-projets

productifs des OP, comme celui établi au niveau national par le PSDR avec l'appui de la Banque mondiale, ce qui permettra de réaliser 3 000 micro-projets d'un montant moyen de l'ordre de 1500 à 2000 USD avec un maximum de 500 USD par bénéficiaire (dont on suppose que 50% seront financés par le PPRR et 50% par d'autres partenaires ou projets). Il financera en outre des petits aménagements hydro-agricoles et des ouvrages de DRS. Il appuiera le renforcement des capacités des OA partenaires et prestataires de services. Il financera enfin un volet de recherche-développement appliquée (itinéraires techniques agricoles et technologies appropriées notamment d'irrigation).

Composante 3: Appui aux services financiers (1,6 million d'USD, soit 9,8 milliards de FMG). La composante 3 rendra accessibles les produits financiers à la population rurale en fournissant les ressources nécessaires aux IMF pour leur permettre de créer ou de consolider 25 points de services dans les zones des pôles. Ces points de services devront offrir des services d'épargne et une gamme de produits de crédit répondant aux besoins de la clientèle cible (crédits de campagne, de subsistance, crédits à moyen terme pour les équipements et l'élevage, crédits pour les activités du secteur informel hors agriculture, crédit de fonds de roulement pour le stockage et la commercialisation). Un accent particulier sera mis sur le crédit aux plus vulnérables par des méthodologies et produits appropriés. Le programme interviendra auprès des groupes cibles et des IMF, afin de lever les contraintes limitant l'accès au crédit. Finalement, des interventions seront faites pour la structuration du secteur de la microfinance au niveau national par le biais de l'APIFM.

Composante 4: Appui aux institutions, politiques et gestion du programme (4,5 millions d'USD, soit 27,9 milliards de FMG). Le programme appuiera à ce titre, la formation et le renforcement des capacités des communes rurales, la mise en place d'un système d'information sur les prix et marchés, l'appui à la Chambre régionale d'Agriculture et l'appui juridique pour la sécurisation foncière. Il financera enfin l'Unité de gestion du programme (UGP) qui sera mise en place.

Le coût global du programme (y compris imprévus et taxes) sera de 28,2 millions d'USD, dont 14,5 financés par un prêt FIDA. L'OPEP financera les volets d'infrastructure et équipements ruraux, ainsi que les activités d'entretien et de formation correspondantes à hauteur de 7,7 millions d'USD. La contribution du Gouvernement sera de l'ordre de 5,2 millions d'USD (couvrant principalement les impôts) alors que celle des bénéficiaires s'élèvera à 0,6 million d'USD, celle des collectivités locales et à 0,1 million et celles des opérateurs économiques à 0,09 million d'USD.

Organisation et gestion. Les principes de base de l'organisation du programme seront l'approche participative et l'externalisation des fonctions d'appui et de réalisation, qui reviendront à des prestataires ou institutions partenaires. Les OA prestataires de services seront sélectionnés sur la base d'appels d'offres distincts pour les 3 principaux types d'appui considérés: (i) appui à la commercialisation et au développement des activités des pôles; (ii) appui à la gouvernance locale et aux OP; et (iii) appui-conseil dans le domaine agricole et non-agricole (intensification, diversification et micro-projets). L'IMF partenaire sera également retenue sur AO ouvert (avec 2 lots distincts, dont l'un pour le crédit aux plus vulnérables). Les infrastructures seront réalisées sur la base de contrats avec des bureaux d'études (BE) pour les études et avec des entreprises locales pour les travaux (HIMO). L'agent principal du programme sera le Ministère de l'Agriculture de l'élevage et de la pêche (MAEP). Les fonctions de concertation et coordination seront assurées: (a) au niveau national, par un Comité national de pilotage (CNP), comprenant notamment les Ministères concernés, les institutions partenaires et les bailleurs de fonds et présidé par le Président de l'EPP du PADR; (b) au niveau régional, par un Comité régional d'orientation (CRO), comprenant les autorités régionales et les principaux partenaires du programme (notamment opérateurs économiques, OA et IMF) dont le Président de séance sera choisi en son sein; (c) au niveau de chacun des pôles, par un Comité de développement du pôle (CDP), réunissant tous les acteurs locaux concernés et présidé par le Maire de la commune concernée. Le CRO aura notamment une

fonction de validation des pôles de partenariat et d'approbation des actions de désenclavement et de l'éligibilité des micro-projets présentés par les bénéficiaires. La gestion du programme sera assurée par l'UGP sise à Toamasina et comprenant en particulier un Coordonnateur, un Responsable administratif et financier, un Responsable du suivi et évaluation, un Responsable des opérations coordonnant une équipe de 6 experts nationaux couvrant chacun les spécialités suivantes (agronomie/systèmes d'exploitation; organisation paysanne; commercialisation et marchés; micro-projets et transformation; infrastructures rurales; microfinance). Un assistant technique international (ATI) spécialisé en marchés sera recruté pour apporter son appui à l'UGP durant les 18 premiers mois du programme (avec ensuite des missions ponctuelles d'appui).

Le rythme de création des pôles et d'extension de leur sphère d'influence sera très progressif: en fin de programme: environ 25 communes rurales et 200 FKT adhéreront au programme et bénéficieront de ses interventions (à travers un partenariat comprenant un engagement de leur part à soutenir les orientations du programme en termes de population-cible). Les micro-projets définis par les OP seront parrainés par leur FKT, puis examinés par les CDP. Outre les collectivités locales, qui seront étroitement associées au programme et au choix des investissements, celui-ci développera des partenariats avec des ONG, des opérateurs commerciaux, des institutions et projets intervenant de façon parallèle ou complémentaire (PSDR, FID, FOFIFA, CTHT). En matière de services financiers ruraux, le programme recherchera un partenariat avec les réseaux d'IMF présents dans la zone ou ayant l'intention de s'y installer et financera, sur la base d'un contrat d'obligations réciproques, le coût d'installation de points de services desservant les pôles ainsi que la formation du personnel.

Population-cible du programme. L'immense majorité de l'ensemble de la population de la zone d'intervention peut être considérée comme très pauvre, étant donné l'indice très élevé de pauvreté qui y prévaut. Le programme visera à ne pas exclure de ses bénéficiaires les groupes de population les plus vulnérables qui sont les petits exploitants ayant peu ou pas de terre, les femmes et ménages ruraux dépendant des cultures de rente mais décapitalisés, les ménages ruraux très déficitaires en vivriers. Il assurera le lien de partenariat de ces groupes-cibles avec les opérateurs économiques, en vérifiant que les actions de développement qui seront menées respectent les intérêts réciproques avec l'objectif d'accroissement des revenus des petits producteurs ruraux. Les mécanismes de ciblage reposeront sur l'identification par les communautés de base des groupes-cibles et des actions prioritaires et l'accent mis par le programme sur le renforcement de la gouvernance locale (alphabétisation, formation, information, ateliers d'auto-évaluation), le FKT étant le lieu où s'exerce traditionnellement la solidarité au sein de la communauté pour le maintien de la cohésion sociale. Les micro-projets seront en particulier adaptés aux besoins spécifiques de groupes-cibles (maraîchage, petit élevage, activités non-agricoles).

Bénéfices attendus. Le programme générera directement, en rythme de croisière, un revenu additionnel de l'ordre de 3,5 millions d'USD par an (22 milliards de FMG), grâce aux pôles et centres d'accès au marché, aux micro-projets, au désenclavement et au développement de la microfinance. Le nombre de ménages bénéficiaires sera de l'ordre de 10 000 (1/3 des ménages ruraux des FKT adhérents) pour les micro-projets et de 20 000 pour les autres types de bénéficiaires, au total 30 000 ménages (soit environ 200 000 personnes). Les ménages bénéficiaires verront leurs revenus annuels directs accrus d'environ 1,3 million de FMG (à comparer au seuil de pauvreté actuellement estimé selon l'enquête 2001 à 988 000 FMG par personne soit à 6 millions de FMG par ménage). Outre les bénéfices quantifiables, le programme aura un impact important sur l'amélioration des conditions de vie, la capacité des communautés à prendre en charge leur développement, la sécurisation foncière, l'accès aux services et aux marchés, la participation des opérateurs commerciaux au développement des communautés, la réduction de la dépendance des ruraux vis-à-vis du crédit informel usuraire grâce à l'offre pérenne et de proximité de services financiers adaptés et la restauration des ressources naturelles. Les OA et IMF partenaires, ainsi que les opérateurs commerciaux, verront en outre leur capacité renforcée.

MADAGASCAR

PROGRAMME DE PROMOTION DES REVENUS RURAUX

Rapport principal

I. INTRODUCTION

1. Le Gouvernement de Madagascar (GDM) a demandé au FIDA de lui apporter son appui dans le financement d'un programme de promotion des revenus ruraux (PPRR) visant à appuyer la réduction de la pauvreté rurale dans le pays. Ce programme s'inscrit dans le cadre de la Stratégie régionale du FIDA en Afrique de l'Est et Australe ainsi que du Document des opportunités et stratégies d'intervention (COSOP) à Madagascar, en cohérence directe avec la Stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) engagée par le Gouvernement malgache. Le Fonds de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole pour le développement international (OPEP) a confirmé son accord pour apporter sa contribution pour le financement des infrastructures et équipements ruraux du programme PPRR envisagé.

2. Le présent Rapport présente les conclusions de la mission du FIDA¹ qui s'est rendue à Madagascar du 27 août au 17 septembre 2003 avec l'objectif de procéder à la pré-évaluation de ce programme PPRR visant à contribuer à la réduction de la pauvreté rurale par le biais d'une part, de l'accroissement et de la diversification des revenus des ménages ruraux et d'autre part, de l'amélioration de la base productive et de la sécurité alimentaire de ces ménages avec une application territoriale sur la Province de Toamasina. Tout en accordant une attention particulière aux priorités des plus pauvres qui constituent le groupe-cible du FIDA, l'objectif a été d'analyser les possibilités de promotion de liens efficaces avec les marchés en vue d'assurer aux populations rurales bénéficiaires une augmentation et une diversification de leurs sources de revenus.

3. La mission a fait suite à la précédente mission de formulation conduite en avril 2003 qui s'est traduite par l'élaboration en juin 2003 du Rapport de formulation transmis au Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche (MAEP) et largement distribué à des organisations gouvernementales et partenaires techniques et financiers. Ce rapport a été présenté et discuté lors de 2 ateliers tenus à Toamasina et Fénérive-Est les 24 et 25 juillet 2003. Une synthèse des observations et recommandations a été élaborée par la Direction du développement du partenariat (DDP) du MAEP et transmise au FIDA le 14 août 2003. Par ailleurs, suite à la demande du FIDA, un Comité central de préparation du PPRR a été constitué le 27 août 2003 au sein du MAEP en vue de participer et suivre en liaison avec le FIDA la démarche de pré-évaluation et de préparation du démarrage du PPRR jusqu'à l'installation de l'Unité de gestion du programme (UGP). L'équipe de la DDP assurera la conduite et le secrétariat de ce Comité qui fera appel en tant que de besoin à des personnes ressources représentant les Ministères, institutions et responsables de projets concernés par la préparation du PPRR.

4. La mission a travaillé à Antananarivo en étroite collaboration avec les principaux responsables concernés du MAEP ainsi qu'avec ceux des autres Ministères, institutions, partenaires publics et privés, responsables de projets et bailleurs de fonds afin de discuter du rapport de formulation et préciser avec eux les orientations à donner au PPRR. Du 3 au 8 septembre, la mission a effectué diverses visites de terrain dans la Province de Toamasina et rencontré notamment les services

¹La mission était composée de Mme Reine Anani (Psycho-sociologue), d'Hubert Picot d'Aligny (Economiste, Chef de mission) du 27 août au 17 septembre 2003, de Pierre Larocque (Spécialiste en microfinance et systèmes financiers ruraux) et d'Haingo Rakotondratsima (Chargé de liaison du FIDA à Madagascar). Francisco David e Silva (Chargé du portefeuille des projets à Madagascar) a participé à la mission du 7 au 17 septembre 2003. En outre, Nicolas Gergely (Spécialiste en filières commerciales et marchés) du 1^{er} au 6 octobre 2003, Vittorio Silvestri (Analyste économique-financier) du 29 septembre au 5 octobre 2003 et Omer Roussel (Agronome) du 29 septembre au 5 octobre 2003 (en France) ont contribué à l'actualisation des documents de travail et à l'élaboration du rapport principal de pré-évaluation.

déconcentrés du MAEP, divers partenaires techniques et financiers ainsi que des ONG susceptibles d'être impliqués dans le programme.

5. La mission a eu le 8 septembre 2003 un entretien avec le Ministre du MAEP en présence du Secrétaire Général du Ministère. Le Ministre a approuvé les objectifs et propositions du rapport de formulation et a souligné l'importance du PPRR dans la mise en oeuvre de la stratégie de développement rural préconisée par le Gouvernement. La mission a participé à la réunion de mise en place du Comité de préparation du PPRR et noté les recommandations d'approfondissement de certains points dans le cadre de la pré-évaluation du programme, notamment sur: la notion de pôles d'activité incluse dans le rapport de formulation; le montage institutionnel et l'articulation entre les divers acteurs; et sur le contenu et les modalités de l'appui-conseil préconisé. En vue de la pré-évaluation du PPRR et en réponse à des demandes d'information du MAEP, la mission a lancé deux brèves consultations nationales, respectivement sur l'analyse des structures juridiques possibles pour le développement d'activités commerciales et sur la formulation des mesures de sécurisation foncière les plus adaptées pour la mise en oeuvre opérationnelle du PPRR. Un aide-mémoire de mission a été préparé et discuté à la fin de la mission avec les partenaires concernés. Le présent rapport tient compte des diverses remarques et observations formulées lors de ces réunions.

II. CONTEXTE SECTORIEL ET PAUVRETÉ

A. Situation socio-économique

Généralités

6. L'île de Madagascar, située dans l'Océan Indien et séparée de l'Afrique de l'Est par le Canal de Mozambique, couvre une superficie totale de 587 841 km². La population estimée à 15,6 millions d'habitants en 2001 (6,7 millions en 1970) s'accroît à un rythme annuel d'environ 3%. Près de 78% de la population vit en zone rurale et tire ses revenus de petites exploitations agricoles de moins de 1,5 ha en moyenne. La population est inégalement répartie sur le territoire national et la moitié environ de cette population est concentrée dans le Centre et sur la Côte Est (avec une densité parfois supérieure à 50 hab./km²) qui occupent moins d'un tiers de la superficie totale du pays.

7. La Province Autonome de Toamasina, identifiée comme zone d'application territoriale du PPRR, est divisée en 3 régions agro-écologiques (GTDR) qui ont chacune leurs spécificités: les GTDR de Toamasina (9 sous-préfectures), de Mangoro (6 sous-préfectures) et de l'Alaotra (3 sous-préfectures). La superficie totale de la province est de 71 078 km² et la population actuelle est estimée à près de 3 millions d'habitants (dont 78% de population rurale).

Situation économique générale

8. Après plusieurs années de réformes, Madagascar figurait dans le peloton de tête des pays africains commençant à récolter les fruits de leurs efforts. En effet, durant la période 1997-2001, le taux de croissance annuel moyen a atteint 4,5% et les projections pour 2002 s'établissaient à plus de 6% avant la crise. Durant la même période, le PIB par tête d'habitant s'était remis à croître en moyenne de 1,5% et le taux d'inflation avait été réduit à 8,7% fin 2001 en raison de la gestion prudente de la politique monétaire. Cet élan a malheureusement été brisé par la crise post-électorale qui a prévalu dans le pays pendant le premier semestre de l'année 2002. Ce conflit a eu des conséquences économiques et sociales néfastes et l'économie est rentrée dans une récession sans précédent (régression de -12% en 2002, taux d'inflation de 25% en août 2002 ramené depuis à moins de 12%) qui remet en cause les chances d'atteindre les objectifs du millénaire. L'impact sur les finances publiques a été particulièrement sévère et les recettes publiques ont chuté considérablement avec des projections 2002 réduites de moitié par rapport à 2001 en raison de la diminution de 40% des recettes fiscales. En août 2002, la Banque centrale a procédé à la dévaluation du FMG d'environ 15% par rapport à l'Euro, réduisant ainsi l'écart entre le marché parallèle et le taux de change officiel.

Programme de redressement et PPTE

9. Dès la fin de la crise, le GDM a élaboré un programme de redressement économique et social à 2 volets: (i) un volet d'urgence pour limiter l'impact de la crise; et (ii) un volet de développement à moyen et long terme avec la poursuite de la préparation du Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) qui met l'accent sur le relèvement du niveau de vie des ruraux, le renforcement des capacités institutionnelles et le développement des infrastructures de base. Ce programme a été soumis aux partenaires au développement, lors de la Conférence "des Amis de Madagascar" en juillet 2002 à Paris, en vue d'obtenir un soutien financier. Ces partenaires y ont répondu massivement et un montant total de 2,4 milliards d'USD a été mobilisé pour les quatre prochaines années. C'est dans ce cadre que notamment: (i) la Banque mondiale a en novembre 2002 approuvé un crédit d'urgence pour la relance économique sous la forme d'un prêt à décaissement rapide, la restructuration du portefeuille et un projet sectoriel transport; (ii) la France, l'Union Européenne et l'île Maurice ont octroyé à Madagascar des subventions budgétaires en août et novembre 2002; et (iii) le FMI a décidé en décembre 2002 de proroger la facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) approuvée en mars 2001 mais qui avait été suspendue à cause du conflit. A moyen terme, le GDM a décidé d'affecter les ressources issues de l'initiative PPTE (suite à l'approbation du DSRP-I) aux actions destinées à accroître l'accessibilité des pauvres aux services sociaux et infrastructures de base de la manière suivante: éducation (25%); santé (20%); infrastructures de base (40%); développement rural (10%); et renforcement institutionnel (5%). Le DSRP complet est en cours de finalisation et selon le cadrage macro-économique convenu avec le FMI, le PIB réel pourrait enregistrer une croissance de 7,8% dès fin 2003 et le taux d'inflation pourrait être ramené à 7%.

B. Profil de pauvreté

10. **Au niveau national.** Selon une enquête de 2001², le seuil de la pauvreté à Madagascar se situait à environ 988 600 FMG par personne par an (prix de la Capitale), équivalent à 0,42 USD par jour, soit moins de la moitié du barème d'un dollar par jour. Il s'agit d'un des plus forts taux de pauvreté dans le monde. L'incidence de pauvreté, à savoir la part de la population dont le revenu est inférieur à ce niveau, au niveau national était de 69,6%, mais il montait à 85,5% pour les ruraux. Dans cinq Provinces sur six, il était supérieur à 75%: 87,9% à Fianarantsoa et Toamasina; 83,3% à Toliara; 79,0% à Antsiranana; et 78,4% à Mahajanga.

11. Outre le fait qu'elle est un phénomène rural, la pauvreté est surtout un phénomène agricole, car les ménages vivant principalement de l'agriculture sont toujours les plus pauvres. En outre, ils constituent la seule catégorie à ne pas avoir connu d'amélioration depuis 1993. La pauvreté est très fortement liée à la superficie cultivée par ménage: les ménages ruraux ayant peu de terre constituent la grande majorité des ruraux (64,3% du total).

12. La situation en ce qui concerne l'accès aux infrastructures sociales est très préoccupante sur tous les plans: 93% des ménages ruraux et 67% des ménages urbains n'ont pas accès à l'eau courante et moins d'un tiers ont accès à des dispositifs d'assainissement corrects. La situation est acceptable uniquement en ce qui concerne la dotation en écoles primaires (tous les villages en ont au moins une), mais le nombre d'écoles fermées par manque d'entretien croît rapidement, surtout après les cyclones.

13. La dynamique de la pauvreté a été analysée par deux études menées en 1999 et 2001 respectivement. L'étude de 2001³ montre que la croissance a bénéficié surtout aux couches aisées de la population malgache et met en exergue une baisse du taux d'incidence de la pauvreté, de l'ordre de 2% au niveau national. Mais cette amélioration masque la très grande variabilité entre les Provinces. La forte diminution de la pauvreté (baisse de 121%) dans la Province d'Antsiranana est facilement attribuable à la forte hausse du prix de la vanille ayant eu lieu pendant la période mais le phénomène n'est point durable. En revanche, la pauvreté rurale a augmenté dans les provinces de Toamasina (+6,0%), Mahajanga (+4,8%) et Toliara (+2,0%).

² "Etat de la pauvreté à Madagascar en 2001", op cit.

³ "Dynamique de la pauvreté à Madagascar: 1999-2001", op.cit.

14. **Au niveau régional.** La pauvreté dans la Province de Toamasina varie sensiblement d'une année à l'autre, à cause surtout de facteurs externes comme les cyclones et les cours mondiaux des cultures d'exportation. Cependant, elle se trouve régulièrement parmi les provinces les plus pauvres. Selon l'EPM de 2001, la Province ne représentait que 16,6% de la population malgache, mais 19,7% du total des pauvres du pays. Sa population rurale correspondait à seulement 13,2% des ruraux du pays, mais 16,7% du total des ruraux pauvres. L'intensité de la pauvreté était de 82,3% pour l'ensemble de la Province mais de 87,9% pour les ruraux.

15. Il est certain que la situation s'est aggravée depuis lors, et que seuls les fonctionnaires de niveau élevé (voire moyen), quelques commerçants en milieu urbain et quelques professionnels, n'ont pas été gravement touchés par le processus d'appauvrissement profond déclenché par les événements climatiques et politiques de 1999-2002. Il est tout aussi certain que se sont les producteurs à petite échelle qui ont été le plus durement touchés et qu'ils auront beaucoup plus de difficultés à se relever des chocs naturels et économiques. D'une manière générale, le niveau de la pauvreté dans la Province de Toamasina traduit la crise profonde de l'économie monétarisée traditionnelle.

C. Systèmes d'exploitation agricole et performances

16. Madagascar possède un potentiel agricole considérable et globalement, la disponibilité de terres cultivables par habitant rural est encore élevée dans la majeure partie du pays. Sur une surface totale de 587 000 km², on estime généralement la surface agricole potentielle (cultures et zones de pâturage) à 36 millions d'hectare et les superficies de terres cultivables à 8 millions d'ha. Cependant, moins de 3 millions d'ha seraient mis en valeur chaque année.

17. Secteur principal de l'économie de Madagascar, l'agriculture contribue à environ 27% du Produit Intérieur Brut (2000) et à 43% des recettes d'exportation. 73% de la population vit en milieu rural et le secteur agricole emploie environ 62% des actifs. Le riz (40% de la valeur de la production agricole) et les autres cultures vivrières (maïs, manioc, arachides) occupent l'essentiel des surfaces, cultivées par de petits agriculteurs qui ne commercialisent qu'une faible partie de leur production. Les produits d'exportation (vanille, café, poivre, girofle, cacao, ...) sont concentrés sur la côte Est.

18. La productivité reste très faible et les rendements des principales cultures n'ont pratiquement pas progressé depuis 30 ans. De nombreux blocages empêchent le paysannat d'améliorer ses performances et de répondre à une demande croissante: enclavement, manque d'accès aux intrants, aux services techniques et financiers, au marché pour la commercialisation des produits, insécurité, insuffisance de l'organisation paysanne devant le secteur commerçant, dégradation des ressources naturelles, etc.). Alors qu'au début des années 60, Madagascar était un pays exportateur de produits agricoles, aujourd'hui l'offre nationale ne satisfait plus la demande alimentaire et industrielle et l'accroissement de la production vivrière ne suit pas celui de la population.

Tableau 1: Evolution des principales productions agricoles de Madagascar

En milliers de tonnes	1961	1991	2001
Paddy	1 200	2 300	2 700
Mais grain	80	145	180
Haricot sec	36	71	75
Poids du Cap sec	17	6	7
Manioc frais	800	2 300	2 500
Patate douce	280	490	520
Pomme de terre	105	260	410
Arachide en coque	25	29	35
Canne à sucre	300	2 100	2 200
Café	55	84	45
Poivre noir	1,2	3,5	3,2
Girofle clou	7,6	15	12
Vanille verte	0,6	4,7	4,8
Sisal fibre	13	15	18

Tabac	4,5	1,52	3
Cotton graine	2,4	26,6	36,5
Population (millions d'hab.)	6	10	16

19. D'une manière générale et à l'image de l'ensemble du pays, la province de Toamasina est dotée d'un potentiel agricole important et varié permettant de cultiver toute une gamme de spéculations tant vivrières que fruitières et de rente. Le riz est la principale culture pratiquée et constitue l'activité première de la plupart des producteurs. Sa vocation vivrière répond avant tout au souci de sécurité alimentaire de la famille; lorsqu'il est commercialisé, notamment par les petits producteurs, c'est pour répondre à des besoins momentanés de trésorerie ou de première nécessité pour la famille. Les principales spéculations agricoles sont: (i) les cultures vivrières (la riziculture qui couvre la plus grande partie des superficies cultivées se pratique dans deux situations: le riz pluvial de montagne (tavy) en augmentation et le riz de bas-fonds et de plaine en système irrigué; la double culture est pratiquée lorsque la maîtrise de l'eau est possible; les autres cultures vivrières pratiquées sont le manioc, le maïs, la patate douce); (ii) les cultures de rente, selon les secteurs: girofle, café, vanille, litchi, gingembre et poivre (destinées à l'exportation); canne à sucre, et palmier à huile (pour l'industrie locale); (iii) les cultures fruitières telles que bananes, agrumes, ananas, avocat et maraichères (limitées aux légumes-feuilles et à quelques parcelles de haricots et concombres); (iv) les produits de cueillette de la forêt comme la cannelle et la matière première pour l'artisanat (raphia, bambou); et (v) l'élevage traditionnel et extensif du zébu avec quelques unités plus intensives de bovins laitiers, d'ateliers porcins et d'aviculture (qui se développent notamment sous l'impulsion des micro-projets du PSDR).

Tableau 2: Principales spéculations agricoles – Province de Toamasina

Type	Cultures	Superficie (ha)	Productions (tonnes)	Rendement moyen - (kg/ha)
Cultures Vivrières	Riz irrigué	69 390	124 330	1 792
	Riz pluvial	40 970	33 490	817
	Manioc	8 120	77 015	9 485
	Maïs	2 790	2 480	889
	Patate douce	890	6 870	7 719
	Lég. Feuilles	315	6 675	21 190
	Haricot vert	140	145	1 036
	Tomate	76	1 200	15 789
	Autres	68		
		S/total	122 759	
Cultures de Rente	Café	25 144	9 727	387
	Girofle	11 215	2 261	202
	Poivre	89	48	537
	Vanille	95	95	1 000
	Canne à sucre	5 520	190 930	34 589
	Gingembre	10	80	8 000
	Cannelle	60	4	67
	Autres	2 238	230	103
		S/total	44 371	
Cultures Fruitières	Banane	3 7990	55 280	14 586
	Litchi	1 781	16 952	9 518
	Ananas	745	5 240	7 034
	Agrumes	1 392	17 294	12 424
	Autres	62	288	4 645
	S/total	7 770		
Total		174 900		

20. La très grande majorité des systèmes d'exploitation est orientée vers une agriculture de subsistance. La superficie des exploitations est de l'ordre de 0,5 à 2 ha (moyenne de l'ordre de 1 ha), avec une occupation du sol d'environ 75 à 80% en cultures vivrières (riz et manioc principalement). Les plus petits agriculteurs cultivent moins de 0,5 ha. Les systèmes d'exploitation représentatifs sont du type: riz + manioc + culture de rente (café, poivre, girofle, litchi) dans la plus grande partie de la région côtière. Une faible partie des petits producteurs pratique l'élevage avec selon les situations une ou deux têtes de bétail bovin ou porcin et quelques animaux de basse-cour. Une partie de la population souffre d'insécurité alimentaire, mais surtout de déséquilibre nutritionnel, la ration alimentaire des plus pauvres étant essentiellement constituée de manioc.

21. Globalement, les technologies employées actuellement utilisent très peu d'intrants, le matériel génétique est peu performant, la fertilisation est limitée à quelques apports d'engrais sur les pépinières de riz, de fumier ou de compost (lorsqu'il y a des animaux sur l'exploitation) sur les cultures maraîchères, l'emploi des pesticides est peu répandu et très peu d'exploitants possèdent des équipements en matériel. Les systèmes intensifs comme le SRI et le SRA sont en réalité très peu suivis et en conséquence les rendements restent modestes (700 à 800 kg/ha de paddy pour le riz pluvial et 1,5 à 2 t/ha pour le riz irrigué). Les productions sont de plus affectées par des pertes post-récolte relativement importantes. Les plantations de cultures de rente sont également très extensives (peu de nouvelles plantations et peu d'entretien), les rendements sont faibles et l'économie de cueillette est redevenue traditionnelle. Les pratiques de tavy, défrichement, feux de brousse et exploitation forestière illicite sont toujours pratiquées.

22. De nombreuses contraintes empêchent les producteurs d'améliorer leurs performances et d'accroître ainsi leurs revenus et sont liées à un ensemble de problèmes tels que: l'accès aux intrants et à un matériel végétal performant, la sécurité foncière, la dégradation des ressources naturelles, les faiblesses des services d'appui, l'endettement, l'insuffisance de l'organisation paysanne, le manque d'entretien des équipements du secteur irrigué, etc.

23. Les services d'appui opérant dans la province sont principalement la CIRAGRI pour les appuis aux producteurs, la FOFIFA et le CTHT pour les activités de recherche et d'appui aux filières. D'autre part, plusieurs intervenants de type ONG (LDI, ADRA, CARE, ODDIT, SAF/FJKM) orientent leurs programmes d'appui vers la vulgarisation agricole, la formation et l'encadrement des producteurs avec parfois un peu d'approvisionnement en intrants à leurs membres. Quelques distributeurs d'intrants sont présents à Toamasina, avec des revendeurs locaux (à Fénérive-Est) qui ne disposent que de peu de produits et généralement de façon périodique.

D. Commercialisation et marchés

Organisation du marché

24. Le commerce intérieur et les exportations sont totalement libéralisées depuis les années 90. Le commerce et l'exportation sont désormais accessibles à tout opérateur, sans restriction. Il n'existe pas de taxation à l'exportation, hormis les taxes minimales perçues à l'embarquement des produits.

25. Les exportateurs, essentiellement concentrés à Toamasina, interviennent très peu sur l'amont de la filière (qu'ils ne maîtrisent pas) et achètent en général à des grossistes qui livrent les produits à Tamatave; on compte quelques gros opérateurs qui traitent de façon régulière des volumes importants, et de nombreux petits exportateurs, souvent nouveaux venus dans la profession (à la suite de la libéralisation), et qui agissent plutôt en fonction d'opportunités ponctuelles de marché. Du fait de leur hétérogénéité, les exportateurs ne parviennent pas à s'organiser au plan professionnel. En amont des exportateurs, se trouvent les grossistes locaux, basés à Toamasina ou dans les villes secondaires. Ils sont généralement polyvalents, travaillant sur les produits de rente, mais également sur les produits vivriers et les biens de première nécessité; ils s'approvisionnent en produits à travers un réseau de boutiquiers de village et de collecteurs, assurent le groupage, puis acheminent sur Toamasina, où les produits sont vendus aux exportateurs. Ces opérateurs sont, dans la situation actuelle, dans une position de force évidente sur le marché, dans la mesure où ils dominent la chaîne de crédit et d'approvisionnement en produits, détiennent les moyens de transport, et fournissent les exportateurs.

Efficience du système et conséquence pour les petits producteurs

26. Bien qu'elles ne représentent qu'un quart des superficies cultivées, les cultures d'exportation correspondent aux plus gros flux commerciaux de produits agricoles dans la région, et constituent le principal poste de revenus agricoles. Les revenus tirés par les producteurs de ces cultures d'exportation sont en forte décroissance tendancielle, du fait notamment du niveau médiocre de la production et de la qualité des produits, de l'absence d'entretien du réseau routier, de la chute des cours sur les marchés mondiaux et d'un système de commercialisation particulièrement peu efficace. Cette dégradation des revenus de rente est particulièrement dramatique pour les petits producteurs traditionnellement déficitaires en produits vivriers (1 kg de café permettait d'acheter 5 kg de riz il y a dix ans, contre 1 kg actuellement), les entraînant dans le cycle de la pauvreté et de l'endettement.

27. La faible efficacité de la commercialisation est due principalement au fait que les exportateurs, qui disposaient jadis de réseaux propres de collecte, se sont repliés sur Toamasina depuis l'époque où les filières d'exportation ont été nationalisées et ont perdu le lien avec les producteurs en s'appuyant sur des intermédiaires. Ainsi, les circuits de commercialisation des produits sont caractérisés par l'absence d'une chaîne organisée et professionnelle reliant le producteur à l'exportateur. Ce système est coûteux (du fait de l'addition des charges) et très défavorable aux producteurs qui n'ont pas le choix de leurs débouchés; il ne permet pas l'achat à la qualité, faute de professionnalisme des collecteurs, et transmet mal les signaux du marché aux producteurs, du fait de la multiplication des intermédiaires. Au total, les dysfonctionnements du système nuisent aussi bien aux producteurs qu'aux opérateurs à l'exportation et les améliorations apportées serviront aux intérêts à long terme des deux parties.

E. Infrastructures et équipements ruraux

28. Madagascar disposait lors de l'indépendance d'un réseau d'infrastructures de transport relativement important (35 000 Km de routes et 2 lignes de chemin de fer). Ce réseau a connu une dégradation d'abord lente puis accélérée au cours des dernières années par suite d'un défaut généralisé d'entretien. Actuellement, on estime qu'au niveau national près de la moitié de la population se trouve en situation d'isolement temporaire durant l'année et 16% ne peut être rejointe par une voie carrossable. La province de Toamasina n'est pas trop mal lotie avec 80% de la population qui aurait un accès fiable (contre par exemple 20% à Tuléar). Seulement 18% du réseau routier national est considéré en bon ou assez bon état en 2002. Le transport fluvial et le cabotage côtier sont sinistrés. Selon les régions, le déplacement jusqu'au marché local représente de 1 à 5 heures de marche avec des distances allant de 5 à 20 Km (10 Km en moyenne): l'éloignement des marchés est sans conteste l'une des grandes difficultés qui empêchent les petits exploitants de développer et valoriser leurs activités économiques.

29. En matière d'eau et assainissement, les indicateurs nationaux sont de 26% de couverture des besoins en eau potable (mais seulement 12% en milieu rural) et de 43% pour l'assainissement. Pour la province de Toamasina, ils sont respectivement de 20 et 30% et le déficit est donc considérable. Pour ce qui concerne les équipements socio-collectifs, seulement 24% des écoles du pays sont vraiment fonctionnelles et les besoins de construction de bâtiments sont encore considérables. Le FID s'est attaché depuis plus de 10 ans et avec un succès certain à réduire le déficit d'infrastructures scolaires en milieu rural, et de même pour les infrastructures de santé. Dans la province de Toamasina où il opère depuis 8 ans, le FID n'a encore pu intervenir que dans environ 75% des communes (sur un total de 197 communes) et bien entendu pas dans tous les fokontany de chacune de ces communes (en moyenne 10 par commune).

30. La taille de Madagascar et sa topographie difficile constituent un défi sérieux à la création et l'entretien d'un réseau de voies de communication viable. L'ampleur des investissements nécessaires, l'incertitude liée à la propriété foncière, la faible capacité actuelle de l'administration publique, la lenteur de la mise en place du processus de décentralisation (en particulier en ce qui concerne les transferts financiers de l'administration centrale aux collectivités territoriales) sont autant de contraintes fortes qui pèsent sur la dynamisation des zones enclavées par l'amélioration des services de base dont ceux de transport. La faible capacité de gestion technique et financière des communes, sur lesquelles repose de fait la responsabilité de l'entretien des infrastructures d'intérêt local, est un facteur limitant qui ne pourra être levé que très progressivement, étant donné l'ampleur des besoins en qualification des ressources humaines auxquels plusieurs programmes de bailleurs (PNUD, UE) s'efforcent de répondre.

31. En ce qui concerne la province de Toamasina, l'accès aux communes de l'intérieur et aux zones de production est souvent très difficile, les routes et pistes de raccordement étant rares en milieu rural et difficilement praticables pendant la saison des pluies. Cette situation d'enclavement est une des causes de la profonde pauvreté qui sévit dans la province. Sur la côte Est, une importante difficulté additionnelle résulte du fait que la région est souvent victime de cyclones (7 cyclones au cours des 10 dernières années à Mahanoro) qui dégradent rapidement les infrastructures, routes et pistes rurales et réduisent très considérablement les rendements des cultures de rente et détruisent les cultures vivrières.

32. D'importantes activités de remise en état des routes rurales sont envisagées au titre des divers programmes intégrés dans le PST dont beaucoup doivent commencer prochainement. D'ici à 2010, il est prévu de réhabiliter la moitié du réseau dégradé au niveau national. Dans le cas de la province de Toamasina, les investissements porteront principalement sur les routes provinciales et nationales qui relient les principales communes de la côte à la capitale provinciale. Dans les 5 prochaines années, il n'est prévu de construire ou de remettre en état qu'un petit nombre de pistes rurales d'intérêt communal et/ou provincial dans l'arrière-pays (dans le cadre du PST/PTMR et du FID). Il faudra par conséquent prévoir de mobiliser dans le cadre du PPRR un financement supplémentaire pour remettre en état les routes reliant les communes entre elles et les zones de production les plus reculées aux routes dont la réhabilitation est déjà programmée.

F. Financement rural et services financiers

33. Réglementé par la Loi 95/030, le secteur bancaire malgache est composé actuellement de 7 opérateurs à service complet (BFV/Société Générale, BMOI/BNP-Paribas, BNI/Crédit Lyonnais, UCB, BTM/BOA, SBM et CMB), plus la CEM (caisse d'épargne de Madagascar) et 4 établissements financiers (assurance et sécurité sociale). Ce secteur bancaire représente 97% du crédit formel (4 720 milliards de FMG), mais est peu intéressé actuellement par le crédit rural: seules 50 des 1 300 communes ont un guichet de banque et 5 de ces banques sont présentes à Toamasina. Il est cependant impliqué dans les opérations d'exportation (par exemple la vanille) et, à travers le financement des exportateurs, il contribue au financement de la production agricole. Le marché bancaire malgache est toutefois en voie d'évolution et semble vouloir mieux prendre en compte les besoins financiers du monde rural (en particulier la BOA). Le secteur informel, par définition mal connu, joue toutefois un rôle jugé considérable dans le financement rural, notamment pour couvrir les besoins d'urgence sociale. En moyenne, le tiers des ménages serait informellement endetté d'un montant moyen de 156 USD, à un taux d'intérêt allant de 100 à 250% l'an.

34. Depuis le début des années 1990, le GDM s'est engagé dans une perspective de développement des systèmes financiers décentralisés (SFD) et des institutions de microfinance (IMF). Deux types d'institutions sont présents dans le secteur. Ce sont les IMF ayant une structure juridique de type mutualiste et celles qui ne sont pas mutualistes agissant généralement sous forme d'ONG. Les IMF mutualistes sont très présentes en milieu rural et correspondent à environ 80% du total des SFD en nombre de bénéficiaires et 94% en valeur de crédit. A la fin de 2002, elles représentaient un total de 152,7 milliards de FMG en ressources pour un encours de crédit de 91,9 milliards de FMG et comptaient 158 965 adhérents. Les institutions mutualistes bénéficient d'une loi d'encadrement (loi 96/020), ce qui n'est pas encore le cas pour les organismes non mutualistes. Le secteur mutualiste est actuellement représenté par 5 réseaux avec 363 caisses (OTIV appuyé par DID bénéficiant d'un financement de la Banque mondiale et du FIDA (réseau de la SAVA), ADEFI et CECAM bénéficiant du soutien de la France et dans ce dernier cas de celui également de l'UE, AECA soutenu par le CIDR et TIAVO soutenu par l'IRAM par un financement du PMF). Les IMF mutualistes sont organisées au sein d'une association professionnelle (APIFM). Deux projets d'appui ont exercé une influence déterminante sur le secteur: Programme Microfinance (PMF) exécuté par l'AGEPMF et Microstart (PNUD/FENU), auxquels il faut ajouter les interventions de l'AFD et de l'UE. L'encadrement et l'appui aux institutions de microfinance sont assurés respectivement par la Commission de Supervision Bancaire et Financière (créée dans le cadre de la Loi bancaire), la Cellule IMF du Ministère de l'économie, des finances et du Budget (MEFB) (qui relève de la Direction générale du Trésor) et la Cellule IMF du MAEP chargée de la promotion de la microfinance en milieu rural.

35. Grâce à son activité portuaire, Toamasina a su attirer et maintenir un certain nombre d'établissements financiers sur la province. Le long déclin de l'économie malgache place ces opérateurs dans une position de repli. L'agri-business destiné à l'exportation (huiles essentielles, vanille et café), le refinancement et l'assurance constituent cependant des activités financières porteuses. Le principal réseau de microfinance à Toamasina (OTIV) est représenté par 39 caisses rassemblant 31 264 adhérents pour un total de 64,2 milliards de FMG de ressources. Complémentairement aux caisses OTIV, DID a perçu l'intérêt de créer des Caisses féminines autogérées composées de 5 à 6 groupes solidaires de femmes vulnérables (au nombre de 174 actuellement dont 126 sur le littoral de la province de Toamasina) qui tentent d'assurer leur autosuffisance financière et pour lesquelles le manque à gagner a été comblé par des subventions reçues de bailleurs de fonds (BM, USAID, PNUD/FENU). Ces Caisses féminines répondent à un véritable besoin de la part de groupes de personnes vulnérables non encore intégrées dans la vie économique et elles rencontrent un succès certain. Confronté en 2001-2002 à une crise résultant, à la fois d'un désengagement de DID, faute d'entente avec l'AGEPMF sur les conditions de poursuite de l'assistance technique et des circonstances politiques, au retour de DID en mars 2003, le réseau OTIV a élaboré un plan de redressement qui est mis en oeuvre depuis août 2003. La situation précaire du réseau OTIV et sa gamme restreinte de produits financiers développée dans la zone ont amené le FIDA à évaluer d'autres alternatives. Le réseau CECAM (164 caisses, 52 194 adhérents, 62 milliards

de FMG de ressources) se dit prêt à évaluer la possibilité de déployer son réseau sur le littoral de la province. Selon les analyses, la zone du PPRR peut permettre la viabilité de 45 points de services de microfinance. Le potentiel de membres pour les sites des pôles sera de 17 000 adhérents. Suite à la création des pôles de partenariat, la demande de crédit est estimée à 9,6 milliards de FMG. Enfin, le Programme de soutien au développement rural (PSDR) de la Banque mondiale finance sous forme de matching grant (à hauteur de 85%) les micro-projets d'infrastructures productives émanant d'associations paysannes et de communautés villageoises. Le PSDR, qui a démarré ses activités en 2002, avait financé en fin 2002 près de 200 micro-projets (pour environ 10,2 milliards de FMG) dans la province de Toamasina et doit être considéré comme un partenaire potentiel important du futur PPRR.

III. STRATÉGIES, POLITIQUES ET INSTITUTIONS

A. Stratégie du FIDA et leçons de l'expérience

Actions passées et en cours du FIDA

36. Depuis 1979, le FIDA a contribué au financement de 9 projets de développement à Madagascar, pour un montant total d'environ 61 millions de DTS. Six de ces projets sont terminés et trois sont actuellement en cours d'exécution: le projet d'amélioration et de développement agricole du Nord-Est (PADANE); le projet de développement du Haut-Bassin du Mandraré-2ème phase (PHBM II); et le programme environnement (multi-bailleurs)-3^{ème} phase (PE III). Initialement, les projets financés par le FIDA ont concentré leurs efforts sur l'augmentation de la production agricole et du taux d'autosuffisance alimentaire, particulièrement en ce qui concerne la production de riz et de viande. Après 1983, le FIDA est intervenu dans les régions fortement peuplées des hauts plateaux et y a notamment appuyé la gestion des services de vulgarisation, la structuration des organisations paysannes et l'octroi de crédit agricole par la banque d'état pour le développement agricole et rural (BTM).

37. Dès le début des années 1990, à travers le projet de développement du Moyen-Ouest (PDMO), l'approche poursuivie a été complétée par des actions visant à diversifier les cultures en parallèle aux efforts de développement de la production rizicole, par l'extension vers des zones peu développées du Moyen-Ouest pour réduire la pression démographique sur le plateau central, et par l'appui à la création d'organisations paysannes (OP). Cependant jusqu'en 1996, les projets ont connu de sérieux retards et difficultés de mise en oeuvre en raison notamment de l'allocation tardive et insuffisante des fonds de contrepartie du Gouvernement, de la lenteur des procédures pour la passation des marchés, de la surestimation de la capacité des bénéficiaires à contribuer aux travaux de réhabilitation et d'entretien des infrastructures (notamment hydro-agricoles) et de la capacité insuffisante des institutions publiques impliquées dans l'exécution à fournir les services requis.

38. A compter de 1997, la mise à disposition en temps opportun des fonds de contrepartie et plus particulièrement l'adoption d'une stratégie plus participative et de la sous-traitance des activités aux ONG et au secteur privé, dispositions testées à travers le PHBM, se sont traduites par des améliorations significatives de l'exécution des projets.

Leçons de l'expérience

39. Toutefois, de nombreuses contraintes ont continué à limiter le niveau de bénéfices apportés par les projets FIDA en cours d'exécution, en raison: de l'accès limité des petits producteurs aux intrants et aux services agricoles, du mauvais état des routes et pistes rurales de la faible organisation des marchés, du manque d'accès au crédit et plus généralement aux services financiers, ainsi que de la dépendance à l'égard d'un dispositif public de conseil agricole très peu performant.

40. Sur la base de ses expériences à Madagascar et plus généralement dans la région, le FIDA a tiré les principales leçons suivantes (dont certaines sont d'ordre général et de fait intégrées dans la

stratégie régionale du FIDA pour l’Afrique orientale et australe et s’appliquent à toutes ses opérations dans la région): (i) une attention particulière doit être portée aux mécanismes de ciblage sur les groupes les plus vulnérables; (ii) la participation des bénéficiaires est indispensable aux différents niveaux de la programmation, à l’exécution, au suivi et à l’évaluation des projets; (iii) les projets doivent se concentrer sur un nombre limité d’activités où le FIDA dispose d’une valeur ajoutée par rapport aux autres bailleurs de fonds et développer en conséquence des partenariats avec d’autres bailleurs de fonds et projets en cours; (iv) l’adoption durable de technologies améliorées pour augmenter la productivité agricole et les revenus des pauvres ruraux ne pourra être atteinte sans aborder la question des coûts très élevés de transaction auxquels font face les petits producteurs et qui réduisent leur possibilité d’accumuler du capital et de s’intégrer équitablement sur les marchés; (v) le développement des activités économiques et productives des pauvres ruraux ne pourra pas être assuré par le seul octroi de crédits à travers les systèmes financiers ruraux et il est donc nécessaire de recapitaliser les petits producteurs et les groupes les plus défavorisés (notamment par le financement de micro-projets bénéficiant de subventions à coûts partagés); (vi) l’approche traditionnelle de vulgarisation agricole n’ayant pas produit les résultats escomptés, des modèles plus souples et innovants de transfert de technologies, répondant à la demande des producteurs et adaptés aux conditions locales, devront être encouragés en liaison avec les ONG et le secteur privé; et enfin (vii) la promotion des groupes et OP est essentielle pour une bonne appropriation des projets, mais la viabilité de ces groupes dépend en premier lieu de l’existence d’intérêts communs identifiés par les membres eux-mêmes ainsi que la mise à disposition des ressources nécessaires pour garantir la cohésion et la durabilité des organisations ainsi appuyées.

Stratégie du FIDA

41. Pendant de nombreuses années, le FIDA et d’autres bailleurs de fonds se sont concentrés sur la production de riz irrigué, le riz étant l’aliment de base des ménages et la principale culture pratiquée à Madagascar par la plupart des paysans pauvres. Malgré les efforts déployés, les effets sur la croissance globale du secteur agricole et l’augmentation des revenus des petits producteurs n’ont pas été proportionnels aux investissements effectués. En fait, le seul développement de la riziculture irriguée ne pourra améliorer de manière significative le statut nutritionnel, la sécurité alimentaire et le revenu des pauvres ruraux. Comme indiqué dans le COSOP, les futures opérations du FIDA à Madagascar continueront à appuyer la riziculture irriguée mais surtout soutiendront une large gamme d’autres cultures, l’élevage et les activités non agricoles afin d’améliorer la sécurité alimentaire des groupes-cibles et d’exploiter les opportunités de marchés.

42. Les questions de commercialisation et la réduction des coûts de transaction constitueront l’axe principal des futures opérations, ce qui exige une combinaison d’activités en faveur du développement de systèmes financiers en milieu rural, de l’accès des pauvres ruraux aux technologies et à l’information sur les marchés, du développement de partenariats commerciaux, de l’amélioration des infrastructures rurales, de la promotion des OP et du cofinancement d’activités génératrices de revenus et de micro-projets économiques en faveur des groupes les plus marginalisés.

43. Les éléments de cette stratégie sont interdépendants et conformes aux axes de la stratégie régionale élaborée par le FIDA pour l’Afrique orientale et australe (dans le cadre des objectifs de développement du millénaire 2002-2006) pour aider les populations rurales à se libérer de la pauvreté, à savoir: (i) la promotion de liaisons effectives et équitables entre les pauvres ruraux et les opportunités de marchés et plus particulièrement avec le secteur privé; (ii) le développement de services financiers ruraux adaptés aux besoins des groupes les plus vulnérables; (iii) la promotion d’un meilleur, plus stable et plus équitable accès à la terre et à l’eau ainsi qu’une meilleure gestion des ressources naturelles; (iv) la création d’un système amélioré de connaissances en gestion et de savoir-faire ainsi que de transfert d’informations et de technologies adaptées; (v) la modération de l’impact des chocs venant de l’extérieur ou de l’intérieur comme le HIV/SIDA ou les conflits.

B. Politiques du Gouvernement et principales actions des donateurs

DSRP et Programme de reconstruction et de développement

44. Depuis décembre 2000, Madagascar dispose d'un document intérimaire de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP-I) en vue de pouvoir accéder à l'initiative PPTE. Le processus de préparation a été interrompu en décembre 2001 en raison de la crise politique, puis repris à partir d'octobre 2002 et le DSRP complet est actuellement finalisé. Le GDM doit encore établir une priorité des actions à exécuter, déterminer les besoins de financement et les indicateurs-clés de suivi et de performance. Le Programme de reconstruction et de développement présenté par les autorités malgaches, à la suite de la crise post-électorale du premier semestre 2002, lors de la Conférence "des Amis de Madagascar" de juillet 2002 comprend: (i) un programme d'urgence; et (ii) un programme à moyen et long terme que le Gouvernement affinera dans le cadre de la finalisation du DSRP.

45. Le programme d'urgence, qui couvre la période allant d'août 2002 à décembre 2003, a pour principal objectif d'aider le GDM à faire face aux effets de la crise et consiste en des mesures macro-économiques et structurelles qui comprennent des programmes humanitaires en faveur des couches les plus vulnérables, le rétablissement de la circulation sur les grands axes reliant la capitale et les provinces, le soutien au secteur privé pour la relance de l'économie, la préservation de la campagne de commercialisation des produits agricoles et l'appui à la campagne 2003. L'accent est également porté sur l'instauration de la bonne gouvernance. Le programme à moyen et long terme s'inscrit dans le cadre de la finalisation du DSRP qui fixe des priorités sur le relèvement du niveau de vie des ruraux, le renforcement des capacités institutionnelles et le développement des infrastructures de base.

46. Le PPRR est donc en totale cohérence avec le cadre stratégique et politique fixé par le GDM. Il convient de rappeler que le Gouvernement a décidé d'affecter les ressources issues de l'initiative PPTE (allègement de dette de 814 millions d'USD) à hauteur de 40% pour les infrastructures de base (dont 18% pour l'entretien routier, le désenclavement et les pistes rurales; 7% pour l'adduction en eau potable et 7% pour l'appui aux projets communautaires) et de 10% pour le développement rural. Le MAEP a pour mission d'appuyer la mise en oeuvre opérationnelle de ce programme sur le terrain en privilégiant l'approche vers les zones et les groupes les plus vulnérables.

Actions et projets des principaux donateurs

47. La communauté des bailleurs de fonds est présente à Madagascar depuis de longues années et organisée en un Groupe (GBF) disposant d'un Secrétariat multi-bailleurs (SMB). Cette organisation permet des échanges fructueux d'informations et une bonne concertation au niveau des interventions respectives tout en constituant une plate-forme de réflexion et de proposition vis-à-vis du Gouvernement. Les principaux bailleurs interviennent ou sont intervenus en matière de développement agricole et rural à Madagascar avec des degrés divers de réussite.

48. Ainsi, la Banque mondiale apporte son appui au développement de ce secteur au travers de plusieurs grands projets: le PSDR pour le financement d'infrastructures productives et de micro-projets; le FID pour le développement communautaire et le financement d'infrastructures rurales; le PST pour le transport et notamment le transport rural; le PMF pour l'appui au développement de la microfinance; et le programme Environnement PE 3. Dans sa revue du secteur rural et environnemental de février 2003, la Banque mondiale propose d'orienter prioritairement ses actions futures sur le renforcement des capacités institutionnelles, l'appui à la structuration des OP et le partenariat avec le secteur privé.

49. Pour sa part, l'Union Européenne a décidé d'orienter ses interventions dans le secteur autour de 2 axes principaux: (i) le renforcement des investissements publics et productifs à travers les communes rurales, financé par le 9ème FED (appui aux administrations et aux organisations locales de développement dans 150-200 communes rurales dans les Provinces de Toliara et Fianarantsoa; création d'un Fonds intercommunal pour l'investissement public et les infrastructures productives); et (ii) l'appui institutionnel et la structuration du monde rural (renforcement des capacités de gestion publique du développement rural et de la sécurité alimentaire aux niveaux national et régional; appui aux ONG nationales et internationales et aux associations privées et publiques visant à l'amélioration de la production alimentaire, du développement rural et du micro-crédit).

50. Les autres principaux bailleurs de fonds interviennent également dans le développement du secteur et la sécurité alimentaire: PNUD (plan-cadre UNDAF, programme national de sécurité alimentaire élargie, renforcement des capacités institutionnelles et bonne gouvernance); BAD (développement rural et amélioration des infrastructures de base); USAID (avec le projet LDI de développement de systèmes agro-économiques durables et d'entreprises favorables à l'environnement et les 3 nouveaux programmes en cours de lancement d'appui à la sécurité alimentaire (avec les ONG: ADRA, CARE, CRS), au développement environnemental des écosystèmes forestiers et à la promotion des marchés privés dans le secteur agricole; France et Agence Française de développement AFD (projet d'appui à la structuration des OP, appui à une politique de développement de la biodiversité et à la gestion locale communautaire de la forêt, assistance au CTHT désormais pris en charge par l'UE); Intercoopération Suisse (programme SAHA de gestion paysanne des processus de développement et de promotion des activités génératrices de revenus); GTZ (projets de développement communautaire). Dans la province de Toamasina, divers projets de bailleurs sont déjà opérationnels (ex. Banque mondiale avec PSDR et FID, France et Union Européenne avec le CTHT, USAID avec LDI) et nombre d'ONG également (ex. ODDIT/CRS, ASOS, SAF/FJKM, ADRA, CARE).

51. Dans toute la mesure du possible, le PPRR s'attachera à développer avec ces différents partenaires des relations de partenariat et de complémentarité opérationnelle, tout en faisant jouer sa valeur ajoutée (expérience de l'appui aux groupes les plus vulnérables ou marginalisés) par rapport aux autres projets ou interventions de bailleurs de fonds.

C. Principales institutions concernées par le Programme

Cadre institutionnel du secteur rural

52. Le cadre institutionnel du secteur agricole et rural de Madagascar a changé à de nombreuses reprises au cours des dernières années. La coordination entre les différentes administrations ayant une responsabilité pour les différents aspects du développement rural est rendue complexe par le grand nombre de Ministères impliqués et aussi par une organisation différente de leurs services déconcentrés au niveau régional. La nécessité d'améliorer la complémentarité des efforts de développement rural et la coordination des interventions ont amené le GDM à partir de 1997 à créer des Groupes de travail régional pour le développement rural (GTDR) et à élaborer un Plan d'action de développement rural (PADR) qui constitue un cadre référentiel et un instrument de programmation, à la fois pour la coopération interministérielle et pour la concertation entre le Gouvernement et le Groupe des bailleurs de fonds (GBF). Le PADR vise également à clarifier et redéfinir les rôles et les responsabilités des institutions publiques, des organisations de producteurs et du secteur privé, notamment en ce qui concerne la gestion et l'entretien des infrastructures rurales telles que les systèmes d'irrigation, les routes et pistes rurales. Le Décret no. 2003-905 du 2 septembre 2003 a apporté des modifications sur le processus d'élaboration du PADR, sur le rôle et la composition de l'Equipe permanente de pilotage (EPP) du PADR et sur les fonctions des GTDR visant à développer le référentiel régional de développement rural en assurant son intégration dans les stratégies de développement des régions.

53. Le changement politique intervenu à la suite de la crise post-électorale du 1^{er} semestre 2002 a conduit à la mise en place d'une nouvelle organisation ministérielle et institutionnelle en particulier dans le domaine du développement rural. Ainsi a été créé le MAEP, Ministère regroupant les secteurs de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche, organisé pour mettre en oeuvre la politique du GDM dans ses domaines techniques d'attribution mais avec le double souci de promouvoir la concertation avec les autres partenaires (création de la Direction du développement du partenariat) et le développement régional (avec la Direction générale du développement des régions (DGDR) et les Directions inter-régionales ou régionales de développement rural (DIRDR/DRDR). A ce titre, le MAEP sera l'interlocuteur privilégié du PPRR aussi bien au niveau national que dans la Province de Toamasina, en concertation avec les autres entités ministérielles impliquées dans le développement rural (Transport, Commerce, Economie et Finances, etc.). En particulier, la Direction du développement du partenariat (comprenant 3 services: relations internationales; promotion et appui aux initiatives privées; relations avec les partenaires techniques et financiers) et la DGDR devront être étroitement associées à la mise en oeuvre du PPRR.

54. Enfin, trois orientations importantes du GDM en matière de développement rural sont à prendre en compte pour la mise en oeuvre du PPRR: (i) la poursuite de l'effort de *décentralisation*, initié notamment avec la Loi constitutionnelle de 1998 et l'instauration de l'autonomie des 6 Provinces (Faritany): à terme la Commune rurale doit constituer l'échelon de base de l'organisation du monde rural, ce qui suppose le renforcement de leurs capacités techniques et financières pour pouvoir assumer leur rôle, notamment en matière de réalisation et d'entretien des infrastructures rurales; (ii) la création des *Chambres d'agriculture/Maisons des paysans* (Tranoben'ny Tantsaha) établie par le décret no. 2002-1198: l'objectif recherché est d'instituer un organe représentatif de consultation et de dialogue et de favoriser l'organisation professionnelle de l'ensemble des opérateurs du monde agricole. Il est prévu de créer une Chambre régionale d'agriculture au niveau de chaque région (20) et une Chambre départementale dans chacune des 111 sous-préfectures. Il s'agit d'une initiative très intéressante, mais certaines questions restent encore à éclaircir (choix du statut, modalités de représentation, ressources); et (iii) l'amélioration des mesures visant la *sécurisation foncière* avec la nouvelle Loi 2003-029 du 27 août 2003 qui facilite les modalités de mise en oeuvre des opérations de sécurisation et d'immatriculation par les collectivités publiques ou privées (voir appendice 6 du Document de travail III).

Principales institutions impliquées dans le PPRR

a) Au niveau national

55. Le MAEP (Décret no. 2003-076) est chargé de la conception, la mise en oeuvre et la coordination de la politique de l'Etat malgache dans le domaine de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche ainsi qu'en matière domaniale et foncière. Il a pour mission de réduire la pauvreté rurale, d'assurer la sécurité alimentaire et d'optimiser l'utilisation des ressources halieutiques. En dehors des structures directement rattachées au Ministre (Cabinet et Unité de politique de développement rural (UPDR)), il est composé du Secrétariat Général et de 3 Directions Générales (Développement agricole et sécurisation foncière (comprenant notamment une Direction du génie rural); Développement des ressources animales et halieutiques; et Développement des régions), ainsi que de la Direction de développement du partenariat (DDP).

56. Le Ministère du transport, des travaux publics et de l'aménagement du territoire est plus spécialement chargé du volet transport rural, avec notamment: (i) le support opérationnel du Programme sectoriel du transport (PST) qui a fait l'objet en mai 2001 d'une Déclaration de politique et stratégies pour le transport en milieu rural, et (ii) l'instrument financier représenté par le Fonds d'entretien routier (FER) pour la réalisation des investissements (dont la refonte du statut et des modalités de fonctionnement a été fixée par le Décret no. 2002-577). Une Unité de transport rural (UTR), créée auprès du Secrétariat exécutif du PST, est responsable de la mise en oeuvre de la politique et stratégie du Gouvernement pour le transport rural. La Charte routière de Madagascar est définie par la Loi no. 98-026. Le Décret no. 99-837 a institué la création d'une redevance d'usage de la route applicable à tous les véhicules utilisant le réseau routier national (montant fixé à 1% du prix des carburants et lubrifiants à la sortie des dépôts de distribution). En outre, la Loi no. 99-023 fixe la réglementation de la maîtrise d'ouvrage publique et la maîtrise d'oeuvre privée pour des travaux d'intérêt général, tels que la réalisation et l'entretien des routes communales. La décentralisation des responsabilités (en particulier pour la réhabilitation et l'entretien des routes) est désormais engagée avec la création en cours des Agences routières provinciales.

57. Le Ministère de l'industrialisation, du commerce et du développement du secteur privé est normalement chargé de la politique de promotion des échanges (Direction DPE) et de l'organisation et de la réglementation commerciale. En tant que de besoin il sera associé à la réalisation du PPRR aussi bien au niveau national avec le Comité central de préparation (CCP) que régional (en liaison avec la Chambre de commerce de Toamasina CCIAA).

58. Le Ministère de l'économie, des finances et du budget est en particulier chargé des aspects liés aux questions budgétaires, aux investissements publics (PIP), au système bancaire et aux IMF. Il sera le support opérationnel du prêt du FIDA négocié avec le Gouvernement pour le PPRR et à ce titre responsable de la contribution financière alloué à l'UGP pour la réalisation des activités du programme.

59. Parmi les autres acteurs publics nationaux importants pour le PPRR, il y a lieu de citer l'INSTAT pour les statistiques, la FOFIFA pour la recherche-développement dans le secteur agricole et la fourniture de matériel végétal et intrants, l'Institut Polytechnique pour les aspects de transformation, etc.

b) Au niveau provincial et régional

60. Pour ce qui concerne la définition de la politique et la programmation de développement à ce niveau, les principaux acteurs sont: la Présidence de Délégation Spéciale (PDS), le Commissariat général chargé des affaires économiques et du développement régional (CDR) et les GTDR sur la province de Toamasina. Plus spécifiquement, les questions relatives au développement agricole et rural sont placées sous la responsabilité des DIRDR/DRDR et de leurs services régionaux (circonscriptions au niveau des sous-préfectures). En matière d'assistance ou d'appui technique, les principaux acteurs concernés sur Toamasina seront: les CIRAGRI et CIREL, la FOFIFA et le CTHT. Les Chambres régionales d'agriculture en cours de constitution doivent être à terme les structures privilégiées de l'organisation professionnelle de l'ensemble des opérateurs du secteur agricole au

niveau régional. Les Ministères, autres que le MAEP, ont leurs propres services déconcentrés au niveau régional ou provincial. Parmi les autres acteurs non publics importants avec lesquels le PPRR devra établir des partenariats, figurent: les ONG, les projets (ex. PSDR et FID), les opérateurs du secteur privé et les prestataires de services.

c) Au niveau local décentralisé

61. A ce niveau, les acteurs de base sont les Communes rurales (CR) et les Fokontany (FKT) qui seront les interlocuteurs directs du PPRR (cf. chapitre VII sur les modalités d'exécution et partenariats). Les autres acteurs concernés seront les postes ou brigades de la DIRDR du MAEP au niveau des groupes de communes, ainsi que les acteurs non publics (OP, ONG, opérateurs privés et prestataires de services).

IV. JUSTIFICATION, OBJECTIFS ET CONCEPT DU PROGRAMME

A. Raison d'être

62. La pauvreté rurale, particulièrement élevée dans la province de Toamasina, s'est fortement aggravée au cours de la décennie passée, à la fois pour des raisons conjoncturelles, et sous l'effet d'une véritable spirale d'appauvrissement. Les productions de cultures de rente, dont les ruraux tirent l'essentiel de leurs revenus, ont au mieux stagné en volume, et se sont fortement dégradées en qualité, en raison du vieillissement des plantations, de leur non-renouvellement, de l'absence d'entretien et de gestion rationnelle. Dans le cas du café, principale culture de rente de la zone et dont les prix mondiaux ont particulièrement chuté au cours des années récentes, la situation est encore plus sombre, la production ayant fortement régressé et les producteurs, découragés par les prix et les difficultés d'acheminement, n'effectuant parfois même plus la récolte. Parallèlement, les prix au producteur, variables en fonction des cours internationaux, ont tendance à ne représenter qu'une part décroissante de ces derniers, du fait des difficultés considérables d'acheminement (en raison de l'absence d'entretien des pistes rurales), d'une concurrence insuffisante entre opérateurs commerciaux, de la médiocre qualité des produits, et des rapports de force défavorables aux producteurs par rapport aux commerçants collecteurs.

63. Aux causes structurelles se sont ajoutées des causes conjoncturelles d'aggravation de la pauvreté: la fréquence et la violence des cyclones au cours des dernières années, la tendance conjoncturelle baissière des cours simultanément sur un certain nombre de produits de rente (café, mais aussi, depuis 2001, cannelle, poivre et girofle), enfin la crise politique de 2002, qui a particulièrement affecté la province. Cet appauvrissement entraîne un certain nombre de phénomènes aggravants, qui nourrissent la spirale de pauvreté: (i) il a plongé le monde rural dans un état de résignation et une attitude d'opportunisme au jour le jour (se traduisant notamment par la destruction ou le mauvais entretien du capital productif, la surexploitation de type minier des ressources dès qu'une opportunité de marché se présente, le repli sur la production vivrière d'autosubsistance avec des performances techniques très faibles,..); (ii) il a entraîné un rétrécissement important du marché local, dont pâtissent aussi bien les boutiquiers de village que les producteurs s'adressant au marché local; (iii) il est responsable d'une dépendance accrue des producteurs vis-à-vis des usuriers ou collecteurs, se soldant parfois par la vente forcée de sa terre par le producteur endetté; (iii) il a sans doute renforcé la tendance des exportateurs à l'attentisme et à une certaine passivité (manque d'initiative, faible prise en compte de l'intérêt collectif, désintérêt de la collecte).

64. Dans ce contexte, les circuits commerciaux d'exportation présentent un certain nombre de dysfonctionnements, qui jouent une part importante dans le processus de dégradation, et tiennent principalement à l'absence d'une chaîne intégrée ou continue de commercialisation reliant le producteur à l'exportateur. Cette carence se traduit notamment: par des circuits longs et onéreux, par la non valorisation de la qualité par les intermédiaires de marché (d'où la dégradation observée); par la difficulté pour les exportateurs de s'approvisionner en produits de qualité, de transmettre aux producteurs les signaux du marché, d'introduire la traçabilité des produits; par la position dominante

prise sur le marché par certains intermédiaires grossistes, d'où une concurrence insuffisante à la collecte; par une irrégularité de collecte particulièrement préjudiciable aux producteurs, et des prix d'achat très variables, selon l'enclavement et les besoins de liquidité des producteurs. Ces dysfonctionnements pénalisent les opérateurs commerciaux aussi bien que les producteurs, et notamment les plus vulnérables d'entre eux, dans la mesure où: ils sont souvent situés dans les zones les plus enclavées. Ce sont ceux qui ont le plus de contraintes foncières et financières au renouvellement de leurs plantations, et subissent donc plus que les autres les effets de leur vieillissement; ils sont les moins bien informés sur l'évolution et les opportunités des marchés, et sont de ce fait les derniers à pouvoir en tirer parti. Ils ne peuvent souvent pas, compte tenu de leurs contraintes foncières, adopter une stratégie de repli sur les cultures d'autosubsistance et sont donc particulièrement dépendants des ventes de produits de rente; ils sont enfin en position de faiblesse aggravée par rapport aux opérateurs de collecte, et ont, de ce fait, la position de négociation sur les prix la plus faible.

65. Face à cette situation, les atouts pour le développement de la région sont cependant substantiels: la région a une vocation naturelle affirmée pour une large variété de cultures d'exportation (café, girofle, litchi, poivre, cannelle, vanille, épices diverses, huiles essentielles,...), ainsi qu'une tradition dans ce domaine qui se traduit notamment par le savoir-faire de certains opérateurs. Les potentialités dans ce domaine sont très supérieures aux performances, en termes de rendement, de production, de qualité, de diversité et de valeur ajoutée sur les produits. Au plan des cultures vivrières, les performances sont largement améliorables, en termes notamment de rendement (particulièrement pour le riz) et de maîtrise de l'irrigation. Les perspectives de marché sont d'autre part encourageantes, la zone littorale étant déficitaire en produits vivriers, ce qui permet un développement du marché local, notamment pour le riz, tandis que certains produits (notamment fruitiers) pourraient être mieux valorisés sur les marchés urbains, moyennant une première transformation ou l'amélioration des circuits commerciaux. Les potentialités de diversification sont également importantes (petit élevage, maraîchage, pêche et pisciculture) et très faiblement exploitées.

66. La matérialisation de ces potentiels exige que soit inversée la spirale d'appauvrissement décrite ci-dessus, ce qui implique que : (i) les contraintes fortes qui pèsent sur les producteurs soient réduites (accès au financement, enclavement, faible accès au savoir-faire technique, insécurité foncière,...); (ii) le sentiment de découragement et de résignation qui pèse sur les producteurs mais également, dans une certaine mesure, sur les opérateurs commerciaux, soit dépassé, au profit d'un dynamisme fondé sur la prise de conscience d'intérêts solidaires, aussi bien au niveau des communautés rurales qu'au sein des filières de produits; (iii) étant donné le potentiel de la zone, les cultures d'exportation apparaissent comme le domaine dans lequel les résultats les plus rapides peuvent être obtenus en termes d'accroissement de revenus, dans la mesure où l'on parvient en premier lieu à améliorer l'accès des producteurs au marché, et à restaurer le lien entre producteurs et opérateurs commerciaux. Cette approche permettra à court terme d'améliorer et de sécuriser les revenus des producteurs, tout en orientant mieux la production sur la demande des marchés d'exportation, et à plus long terme, de reconstituer l'outil de production, de le diversifier, ainsi que de développer des partenariats mutuellement avantageux entre producteurs et opérateurs.

67. Cette analyse conduit à envisager une stratégie à plusieurs niveaux: (i) d'une part il s'agira de **restaurer le lien entre producteurs et exportateurs** ou transformateurs de produits, à travers des partenariats entre ces derniers et les petits producteurs organisés: cette approche se traduira par la création de pôles de partenariat et centres d'accès au marché, qui seront équipés et désenclavés, et autour desquels seront structurées les différentes actions du programme; (ii) d'autre part, il s'agira de mettre à profit la dynamique générée par les pôles pour **renforcer les structures communautaires** capables de prendre en charge le développement à la base sans laisser de côté les populations les plus vulnérables, pour agir, au moyen d'actions ciblées, sur les contraintes identifiées des petits producteurs, et permettre ainsi l'amélioration et la diversification de la base productive, pour les cultures de rente comme pour les cultures vivrières.

B. Objectifs du programme

68. L'objectif de développement est la réduction de la pauvreté rurale dans la Province de Toamasina par l'accroissement des revenus ruraux et l'amélioration de la capacité des communautés de base à prendre en charge leurs projets de développement. L'objectif général du programme est l'accroissement et la sécurisation durable des revenus des petits producteurs dans la zone ainsi que des disponibilités alimentaires et nutritionnelles. Les objectifs spécifiques sont: (i) **l'amélioration de l'accès des producteurs au marché et de la valorisation des produits**, à travers: (a) la rationalisation des systèmes de collecte; (b) le renforcement de la position de négociation des petits producteurs; (c) l'amélioration de la qualité des produits et la valorisation par la transformation; (d) le développement de partenariats entre producteurs groupés et opérateurs commerciaux, notamment pour l'accroissement de la valeur ajoutée au stade producteur et l'introduction de nouveaux produits ou labels; (e) l'amélioration des conditions de transport des produits (désenclavement); et également (ii) **l'intensification, l'accroissement et la diversification de la base productive, notamment des populations les plus vulnérables, de façon positive pour l'environnement**, grâce à: (a) une amélioration de la gouvernance locale permettant la participation effective des plus vulnérables aux mécanismes de développement; (b) le renforcement des organisations de producteurs; (c) l'amélioration de l'accès au crédit rural; (d) la fourniture d'un conseil agricole de qualité; (e) la fourniture d'appui financier à l'investissement par les producteurs.

C. Principes de base et concept du programme

Principes de base

69. Les orientations du PPRR porteront sur: (i) l'amélioration de l'accès des producteurs aux marchés et de la valorisation des produits (dans le cadre de "pôles de partenariat"); (ii) l'intensification et la diversification de la base productive de manière durable (avec la réalisation de micro-projets); et (iii) l'accès à des services financiers adaptés. Pour ce faire, l'organisation reposera sur quatre principes de base:

- **l'approche participative**, en vertu de laquelle toutes les interventions du programme répondront à une demande émanant de la base, dont l'émergence sera une des missions principales des appuis en matière de gouvernance locale, d'organisation paysanne et de conseil agricole fournis dans le cadre du programme. Les organisations de producteurs et les collectivités locales (Fokontany (FKT) et Communes rurales (CR)), qui auront à se prononcer sur toutes les demandes, seront les instances où s'élaborent et où sont hiérarchisés, selon les priorités locales, les projets des populations (micro projets, infrastructures de niveau local, etc.)
- **l'externalisation** de toutes les fonctions d'appui, de conseil, ou de réalisation, qui reviendront à des prestataires, des entreprises ou des partenaires stratégiques (ONG, IMF); l'Unité de gestion du programme (UGP) se cantonnant à une fonction de coordination et de suivi des interventions.
- **une gestion décentralisée** du programme aux niveaux de la Province (avec la création d'un Comité régional d'orientation (CRO) et des collectivités locales (CR et FKT) autour de la constitution de Comités représentatifs de développement des pôles de partenariat.
- **une approche évolutive** visant à adapter le déroulement opérationnel du programme de manière flexible en fonction des résultats constatés lors des revues intermédiaires (en fin de la 1^{ère} phase et milieu de la 2^{ème} phase).

70. Le PPRR comprendra ainsi quatre composantes: (a) appui au développement des pôles et aux partenariats commerciaux; (b) appui à la structuration du monde rural et à l'amélioration de la base productive; (c) appui aux services financiers et (d) appui aux institutions, politiques et gestion du programme. La 1^{ère} composante concerne le développement de pôles de partenariat entre producteurs et opérateurs économiques et commerciaux, les actions de désenclavement et les services d'appui qui se rattachent aux pôles. La 2^{ème} composante concerne les actions d'appui à l'organisation du monde rural (amélioration de la gouvernance locale, renforcement des organisations de producteurs et des OA les appuyant), ainsi que les actions d'appui à l'intensification, à la diversification et à la pérennisation

de la production. La 3^{ème} composante porte sur le développement et la facilitation de l'accès des producteurs à des services financiers ruraux adaptés. La 4^{ème} composante concerne le fonctionnement de l'Unité de gestion du programme et l'appui à l'amélioration du cadre politique national notamment en matière de foncier et de décentralisation.

Concept du programme

71. Le PPRR sera ordonnancé autour de la mise en oeuvre de la notion de **pôle de partenariat** (voir schéma en appendice 1) qui correspond à un ensemble d'activités: (i) développées sur une zone d'influence homogène d'un rayon de chalandage d'environ 10 à 15 Km (approximativement une commune rurale) disposant de potentialités orientées autour d'une ou de deux filières dominantes; (ii) organisées à partir d'un **centre d'accès au marché** (centre de collecte ou unité de transformation); et (iii) structurées sur la base d'une convention (de préférence pluri-annuelle) de partenariat économique liant les producteurs regroupés aux opérateurs économiques de la filière. Le pôle de partenariat doit être organisé de manière ouverte et évolutive et peut porter aussi bien sur des cultures de rente exportatrices que sur les cultures vivrières. Tel que défini, le pôle n'a pas de statut juridique mais regroupe divers partenaires ayant chacun leur statut (association, groupement, coopérative ou société commerciale) et le centre d'accès au marché (CAM) est géré par une union ou fédération locale de producteurs (de type coopérative) pouvant exercer des activités de type commercial.

a) Pôle de partenariat et centre d'accès au marché

72. Les différents types de pôles envisagés présenteront, dans leur organisation et mode de fonctionnement des caractéristiques communes, mais également des spécificités, en fonction de la nature du CAM et de son activité dominante.

73. **Taille.** Dans tous les cas, le rayon d'attractivité commerciale de ces CAM est, selon la topographie des zones et l'existence de voies d'accès, de l'ordre de 10 à 15 Km de rayon, distance maximale permettant l'acheminement à pied des produits. La superficie couverte est équivalente plus ou moins à la taille moyenne d'une commune rurale (CR), composée d'un chef lieu (où le CAM pourrait être situé) et d'une dizaine de villages (correspondant chacun à un FKL/FKT).

74. **Appui du programme.** Dans tous les cas, la constitution d'un CAM nécessitera: (i) des infrastructures (construction de bâtiments pour le stockage, la transformation, etc.) qui seront pris en charge intégralement par le programme; (ii) des équipements, qui pourront, selon la nature des centres, être pris en charge par le programme ou par les opérateurs privés partenaires; (iii) un appui technique et en gestion, dont l'intensité sera dégressive et qui sera pris en charge intégralement par le programme; (iv) un financement en fonds de roulement qui sera assuré par la ou les IMF partenaires du programme (voir Document de Travail IV); et (v) une dotation en fonds propres des centres d'accès au marché (Document de Travail I). En outre, le programme apportera un appui pour le désenclavement interne et externe du CAM (voir Document de Travail VI).

75. **Relations entre pôles et centres.** Les pôles de partenariat, autour desquels seront concentrées les actions du programme, seront donc eux-mêmes articulés autour d'un centre d'activité de mise en marché, qu'il s'agisse d'un centre à vocation dominante de collecte, de stockage ou de transformation. Il convient de rappeler que l'on désigne sous le terme de « pôle de partenariat » l'ensemble des activités conduites par le programme sur une zone d'influence homogène (commune rurale) autour de quelques filières dominantes; ces filières seront organisées à partir d'une opération de type commercial (dont l'activité dominante pourra, selon les filières et les opportunités être centrée sur la collecte, le stockage ou la transformation) qu'on appellera un centre d'accès au marché (CAM).

76. **Mode de gestion des CAM.** Les centres d'accès au marché auront, dans tous les cas, vocation à être gérés par des unions coopératives locales de producteurs, constituées, à partir des groupements existants ayant démontré une capacité organisationnelle minimale. Conformément à la législation, ces groupements devront adopter la forme coopérative. Les unions auront vocation à regrouper et à desservir le plus grand nombre possible de producteurs, afin de maximiser le volume d'activité du

pôle et réduire ainsi le poids des frais de structure; elles devront donc pouvoir acheter les produits, si besoin, au-delà des membres des groupements ou coopératives qui les constituent. Le statut juridique de coopérative (pour les groupements de base) et d'union de coopératives (pour les producteurs gestionnaires des CAM) est organisé par la loi 99.004 et le décret d'application 256-2000, qui paraissent bien adaptés aux besoins de ces structures: (i) formalités de création simples; (ii) possibilité de réaliser des opérations commerciales et de distribuer aux fournisseurs de produits des rétrocessions proportionnelles aux apports en cas de bénéfice commercial; (iii) existence d'un contrôle social (sur la base du principe "un homme, une voix") sur la gestion exercé par un gérant élu. De plus, le statut coopératif présente l'avantage important de conférer une exonération fiscale totale. Ce statut paraît adapté, même si le concept de coopérative reste fortement déprécié dans le contexte malgache, par référence aux anciennes coopératives de production. Une action de sensibilisation sera donc à entreprendre pour expliquer que les coopératives de services prévues par la nouvelle loi n'impliquent aucune collectivisation des biens ou moyens de production, et donc aucun risque de dépossession pour les membres.

77. **Liens entre les CAM et les communautés locales.** Le bon fonctionnement des CAM exige que ceux-ci soient fortement soutenus par les collectivités locales dans lesquelles ils sont implantés, et qu'existe un consensus quant aux objectifs de ces pôles. Les liens entre pôles et communautés locales s'exerceront à deux niveaux:

- (i) au niveau de la *Commune rurale* (ou des CR, dans le cas où la zone de desserte du pôle serait à cheval sur le territoire de deux CR) dans laquelle il est implanté: les CR devront parrainer la création du pôle et du CAM, et les inclure comme projet prioritaire dans leur PCD. Ce seront d'autre part elles qui seront maître d'ouvrage des pistes de désenclavement réhabilitées par le programme et qui devront à ce titre en assurer l'entretien, de façon compatible avec les besoins de fonctionnement du pôle (voir Document de Travail VI). Elles seront également l'entité administrative par qui transiteront les dotations foncières pour la sécurisation des petits producteurs (attribution de titres individuels). Il faut d'autre part signaler que les CR seront directement bénéficiaires de l'activité des pôles et des CAM par les taxes sur les activités commerciales qu'elles pourront prélever. Cette forte interaction justifie un appui spécifique du programme aux CR concernées.
- (ii) au niveau des Fokontany (FKT): les FKT sont les communautés de base au niveau desquelles s'exerce la solidarité et le contrôle social. A ce titre, les FKT parrainent les OP de base membres des Unions; ils devront en outre, pour adhérer au programme et bénéficier de ses appuis, adhérer aux objectifs communs du CAM/pôle et contribuer, dans la mesure de leurs moyens, à sa réussite, notamment en prenant en compte l'activité du CAM dans leurs plans de développement (PDF); ils seront d'autre part les maîtres d'ouvrage des sentiers piétonniers réhabilités par le programme pour leur désenclavement, et prendront, à ce titre, la responsabilité de l'entretien, ce qui représente un enjeu important pour le pôle. Ces différents rôles justifient l'appui particulièrement important prévu par le programme pour la bonne gouvernance locale (voir Document de Travail III).

78. Le Comité de développement du pôle (CDP) créé sous l'égide du programme pour chaque CAM, constituera l'instance de concertation entre le CAM et les collectivités locales participantes.

79. **Processus de création.** La demande pour la constitution d'un CAM/pôle devra, dans tous les cas, émaner de la base (les associations locales existantes de producteurs) et être appuyée par les autorités communales (CR) ainsi que, pour les pôles impliquant un partenariat avec un opérateur identifié, être accompagnée par un engagement de ce dernier. L'initiative de départ pourra provenir soit de la base, appuyée par une ONG ou un OA, soit d'un opérateur commercial ayant une bonne connaissance de la zone lui permettant de sensibiliser les communautés locales au projet de pôle.

80. La sélection des demandes incombera au Comité régional d'orientation (CRO) du programme, comprenant notamment des représentants des opérateurs commerciaux partenaires, et qui appliquera

les critères généraux de sélection suivants: (i) l'adhésion de la CR et des FKT concernés au programme dans son ensemble et à ses objectifs, sur la base de conditions précises d'éligibilité⁴ (voir Document de Travail III pour une description détaillée des critères d'éligibilité); (ii) la participation, au départ, d'au moins 4 FKT d'une même CR (cette dernière condition est destinée à assurer une masse critique minimale de départ et à garantir une base territoriale minimale pour le fonctionnement du CAM/pôle). D'autres critères, spécifiques de faisabilité, selon le type de CAM/pôles, seront également à considérer (voir Document de travail I). Le nombre de FKT participants devrait croître progressivement par la suite avec la maturation du pôle jusqu'à une moyenne de 8 par pôle (soit 80% du nombre moyen de FKT dans une CR).

81. **Propriété des infrastructures.** La propriété des infrastructures des CAM construites avec l'appui du programme est dévolue à l'union coopérative bénéficiaire: l'avantage d'une telle formule est qu'elle responsabilise et renforce l'union et lui facilite l'accès au crédit, en lui donnant des actifs hypothécables.

b) Typologie de centres d'accès au marché (CAM)

82. La typologie retenue et détaillée ci-après (centres de collecte, de stockage et de transformation) n'est qu'illustrative, et correspond à des modèles-type. Dans la pratique, les activités des CAM seront évolutives et non exclusives: tel centre, démarrant comme un centre de stockage, pourra évoluer vers des activités de collecte et commercialisation ainsi que vers des activités de transformation (par exemple pour le décorticage du paddy: tel centre, démarrant comme un centre de collecte, pourra, par la suite, en partenariat avec un opérateur, évoluer vers des activités de première transformation). Les paragraphes qui suivent doivent donc être compris comme des exemples de modes d'organisation, qui peuvent être combinés à mesure qu'évolue le champs d'activité du CAM. Le choix d'un centre de transformation orienté vers la distillation d'huiles essentielles est également illustratif et non normatif. Il correspond à l'opportunité de transformation la plus vraisemblable, au moins au démarrage du programme.

83. Plusieurs types de CAM ont pu être identifiés:

- A. **Des centres de collecte pour produits d'exportation non périssables** (café, girofle, cannelle, huile de feuille de girofle, poivre, éventuellement vanille noire,...): l'intérêt de tels centres serait d'offrir aux producteurs un débouché de proximité, de grouper la collecte, de promouvoir l'achat à la qualité, de raccourcir les circuits, et de rapprocher les producteurs du marché; ils devraient permettre une meilleure valorisation des produits pour les producteurs, et un approvisionnement plus régulier et conforme aux besoins du marché pour l'exportateur. Ils pourraient également permettre la mise en place des partenariats avec les opérateurs à l'exportation, pour, par exemple: (i) le développement d'activités génératrices de valeur ajoutée additionnelle au stade des producteurs, (ii) l'introduction et le développement de nouvelles cultures pour lesquelles des opportunités de marché auront été identifiées, ou (iii) le développement de labels (produits bio, produits naturels, commerce équitable) exigeant une traçabilité que seule une coopération entre producteurs et opérateurs commerciaux permet.
- B. **Des centres de transformation** (par exemple pour la distillation d'huiles essentielles avec alambics améliorés): en dehors de l'huile de feuille de girofle, faiblement valorisée, les alambics traditionnels disséminés en milieu rural ne permettent pas la distillation des nombreuses essences que produit ou pourrait produire Madagascar (essences de clous et de griffes de girofle, d'écorce et de feuilles de cannelle, de niaouli, de poivre noir, de vétiver, de patchouli, d'eucalyptus,...) et qui doivent de ce fait être traitées dans les grands centres urbains, avec un coût d'approvisionnement très élevé et des prix d'achat de la matière première aux producteurs faibles. L'existence de tels centres, qui devraient être cogérés par des

⁴ Pour le FKT: engagement à prendre en compte les groupes défavorisés, établissement d'un inventaire du foncier, contractualisation avec un organisme d'appui agréé par le programme; et pour la CR: engagement à respecter les décisions du FKT en matière de foncier et de ciblage.

associations de producteurs et des opérateurs à l'exportation et avoir accès à un crédit pour l'achat et le stockage, devrait permettre de développer fortement ces productions à haute valeur ajoutée et d'améliorer les revenus ruraux.

- C. ***Des points de collecte et de stockage communautaire du paddy*** (éventuellement assortis d'un équipement de décortilage), fonctionnant sur le mode des greniers communautaires villageois: de tels dispositifs sont particulièrement utiles dans la mesure où, dans ces zones chroniquement déficitaires, les producteurs ont tendance à vendre leur production à la récolte (par besoin monétaire) puis à racheter le riz, à des prix atteignant parfois le double du prix de vente initial, en période de soudure.

c) Approches spécifiques du Programme

1. Approche en matière de filières à développer

84. La stratégie d'amélioration de la base productive sera orientée en fonction des potentialités de marché. Pour les *produits vivriers*: il existe une large gamme de possibilités d'amélioration (riz) et de diversification (maraîchage, petit élevage,...) qui pourrait permettre une diversification de l'alimentation, et donner lieu à des courants de commercialisation locaux ou régionaux. Pour les *cultures de rente*: (i) le renouvellement des plantations est un impératif, si l'on souhaite éviter que la base productive continue à se réduire, et la qualité à se dégrader; une action en faveur de la réduction des contraintes à la recapitalisation est donc particulièrement nécessaire, notamment pour les petits producteurs, pour qui ces contraintes sont vraisemblablement les plus fortes; (ii) la grande volatilité de prix des principaux produits d'exportation (café, poivre, girofle, cannelle) milite en faveur d'une diversification maximale de la gamme; les exportateurs ont compris l'intérêt d'une telle stratégie et travaillent en général sur une gamme étendue de produits; les producteurs restent toutefois fortement spécialisés, pour des raisons historiques et par méconnaissance des opportunités, alors que les conditions agro-climatiques permettent une diversification également à leur niveau; (iii) la plupart des produits de masse se heurtent à une vive concurrence de pays asiatiques, jouant sur les quantités et les économies d'échelle. Madagascar a de toute évidence intérêt à se positionner davantage sur les marchés niches, moins concurrentiels et plus rémunérateurs (huiles essentielles, épices rares, produits biologiques, produits sous label, commerce équitable); le développement de tels marchés exige souvent un partenariat, qu'il convient d'encourager, entre exportateurs, producteurs et prestataires de services (technologie, marketing); (iv) les coûts élevés de transport liés à l'enclavement militent en faveur d'une maximisation de la valeur ajoutée au stade de la production, notamment par une première transformation (qui bénéficie également au producteur).

2. Approche en matière de structuration du monde rural

85. Partant du constat que les causes profondes de la pauvreté sont souvent liées à un système politique qui exclut les pauvres des cercles de décision⁵, le programme mettra l'accent sur l'amélioration de la gouvernance au niveau des FKT et des FKL, communauté de base garante de la cohésion sociale de ses membres et au sein de laquelle s'exerce traditionnellement une fonction de solidarité sociale. Le PPRR prendra également en compte la commune rurale comme niveau opérationnel de décentralisation, que ce soit pour le développement des pôles, pour la réhabilitation des infrastructures ou la sécurisation foncière et contribuera à renforcer les capacités communales dans sa zone d'intervention.

3. Approche en matière de sécurisation foncière

86. L'approche se fonde sur le constat que les autorités locales coutumières (FKT) sont généralement en mesure de régler de façon satisfaisante les litiges fonciers au sein de la communauté, tandis que les principales menaces génératrices d'insécurité foncière proviennent de l'extérieur du FKT, lorsqu'un "étranger" disposant de moyens, fait immatriculer un terrain par le tribunal, en

⁵ Rapport national sur le développement humain à Madagascar (2000).

méconnaissance des droits coutumiers. Afin d'améliorer la sécurité foncière, notamment pour les plus vulnérables, le programme visera, dans un premier lieu, à faire établir par les communautés de base (FKT) un état du foncier (sur papier libre), accepté par tous, comme condition préalable à l'adhésion au programme, puis à demander à la CR d'appartenance un engagement de respect des décisions du FKT en matière foncière. Ultérieurement, le programme appuiera la démarche de dotation foncière à la collectivité locale de base, prévue par la loi domaniale du 15 février 1960 mais rarement utilisée (à quelques exceptions près, comme le projet Saha de l'Intercoopération Suisse) et qui donne légalement à la collectivité la maîtrise du foncier (la propriété pouvant être ensuite transférée par cette dernière à des exploitants individuels). Cette démarche se trouve beaucoup plus sûre mais moins lourde à mettre en œuvre que les techniques habituellement utilisées pour la sécurisation foncière relative ou le cadastre individuel (voir Appendice 6 DdT III).

4. Approche en matière de genre

87. Le fait que la société malgache, notamment chez les ethnies majoritaires dans la zone du programme, soit relativement égalitaire en matière de genre a pour conséquence que la plupart des projets ne ciblent pas particulièrement les femmes. Or, les enquêtes de pré formulation montrent que les femmes ont un handicap certain en ce qui concerne l'accès à l'information, à la formation et aux appuis techniques. Le programme devra donc être particulièrement attentif, à travers ses mécanismes de ciblage, pour que ses interventions dans les divers domaines s'adressent spécifiquement au public féminin, ce qui implique notamment que les structures d'appui et de conseil devront respecter une parité hommes/femmes.

5. Approche en matière de financement rural

88. Le programme compte suivre trois grandes stratégies afin d'appuyer l'offre de produits financiers dans la zone du programme: la première étant de rendre les services financiers accessibles, en terme de proximité et de gamme de produits offerts pour l'ensemble des ménages ruraux et plus spécifiquement pour les plus vulnérables; la deuxième de faire lever les contraintes pour diminuer le risque des Institutions de Microfinance (IMF) et pour renforcer leur capacité et leur efficacité et troisièmement, d'intervenir à la structuration du secteur de la microfinance par un appui à l'Association Professionnelle des Institutions Financières Mutualistes (APIFM). Compte tenu de la situation de surliquidité des réseaux de microfinance et des banques commerciales, ainsi que des possibilités de refinancement par ces dernières, sauf pour le crédit aux plus vulnérables, il n'est pas envisagé de lignes de crédit dans le cadre du programme. Outre ces interventions en microfinance, le programme financera sous forme de subvention partielle, les micro-projets productifs présentés par les organisations de producteurs, selon des conditions similaires à celles du PSDR.

V. DESCRIPTION DU PROGRAMME

A. Groupes-cibles et mécanismes de ciblage

89. L'immense majorité de la population rurale dans la zone du programme peut être considérée comme pauvre et plus de 50% comme particulièrement vulnérable. Cela ne signifie toutefois pas qu'aucun ciblage ne doit être mis en œuvre, car il convient de s'assurer que les groupes les plus vulnérables ne seront pas exclus des interventions du programme, comme cela risquerait d'être le cas en l'absence de toute mesure corrective. L'analyse socio-économique conduit à identifier les groupes suivants comme particulièrement vulnérables:

1. **Ménages ruraux ayant peu ou pas de terre** (tavy ou parcelle irriguée): le nombre de ménages dont la pauvreté actuelle est due principalement à la perte de la terre a sûrement augmenté depuis les événements de 1999-2001, bien qu'ils soient difficiles à quantifier dans la mesure où les enquêtes disponibles ne tiennent pas compte de la qualité des terres (le seuil de 0,4 ha, considéré en moyenne par personne pour la subsistance d'une famille, n'a pas grande signification en soi, selon qu'il s'agisse de parcelles irriguées ou de culture itinérante). Les besoins en développement

économique de cette catégorie sont: l'intensification et la diversification des activités agricoles et la promotion de sources de revenus non agricoles.

2. **Ménages ruraux dépendant surtout des cultures de rente** (économie monétisée fortement dégradée): ces ménages ont été frappés par la décapitalisation et le vieillissement des plantations, aggravés par la récente série de cyclones et par la baisse des cours mondiaux pour certaines cultures de rente traditionnelles comme le café. Leurs rapports avec le boutiquier local en tant que fournisseur de crédit sont récents et sans doute moins «amicaux» du fait de leur longue expérience d'indépendance financière. Les besoins en développement de ce groupe-cible sont: la recapitalisation, l'intensification et la diversification de leurs exploitations, le renforcement de leurs capacités d'organisation et de négociation, l'offre de formations et l'accès aux services financiers.
3. **Ménages ruraux dépendant surtout des produits vivriers** (tavy et/ou parcelle irriguée): ces ménages dépendent de façon quasi exclusive de la pratique du tavy, peu productive et surtout qui menace l'intégrité des ressources naturelles de la communauté (ensablement des rizières, destruction des champs par ravinement, éboulements de terre). Il est souvent illusoire de vouloir les déplacer sur des bas-fonds aménagés, qui sont déjà occupés. Les besoins en développement économique de cette catégorie sont surtout l'introduction de pratiques d'intensification et de diversification positives pour l'environnement (ex. agro-foresterie, sylviculture, apiculture), d'activités de petite transformation des produits agricoles et d'élevage, ainsi que de formation, alphabétisation et d'accès aux services financiers.
4. **Opérateurs économiques partenaires des ménages ruraux** (acteurs des pôles de partenariat): ces opérateurs sont très divers (exportateurs, grossistes locaux, collecteurs itinérants, boutiquiers locaux). Ils sont directement concernés par le programme et doivent pouvoir dans leur majeure partie entrer dans le cadre de la démarche de partenariat envisagée (CAM et des pôles). Les besoins de ce groupe-cible au titre du PPRR sont: l'organisation et le renforcement des petits producteurs, la construction de centres d'accès aux marchés, la réalisation d'études de marchés et technico-commerciales, la recherche appliquée sur de nouvelles filières et techniques de transformation, la certification des produits agricoles et le système d'information sur les marchés.

B. Zone d'intervention du programme

Choix des zones d'intervention

90. Lors de la mission d'identification du FIDA en novembre 2002, il avait été initialement proposé de retenir comme zone d'intervention du programme la région MAVAM (couvrant les 5 sous-préfectures autour de Vatmandry et Mahanoro). Suite à des discussions avec le Ministère de l'Agriculture, il a ensuite été décidé de considérer l'ensemble de la Province de Toamasina comme territoire d'intervention. La zone du Lac Alaotra a cependant été exclue de ce périmètre, car elle est déjà couverte par un grand nombre de projets et ne figure pas parmi les plus pauvres. Afin de préparer l'identification de zones précises d'intervention, des travaux préparatoires ont été effectués à la demande du FIDA par une équipe de consultants nationaux, incluant un classement des sous-préfectures sur la base de critères pré-identifiés (niveau de pauvreté, degré d'enclavement, potentialités, existence de groupes de producteurs organisés, présence de projets). La mission de formulation a affiné cette première sélection, et proposé un ensemble de sous-préfectures représentatives des situations des 3 GTDR de la Province, en même temps qu'un phasage tenant compte des difficultés prévisibles d'intervention. Sur cette base et à la suite de la mission de pré-évaluation, il a été retenu que le programme se concentrerait lors de la 1ère phase de 3 ans sur une zone prioritaire correspondant aux 3 sous-préfectures de Vavatenina, Fénérive-Est et Soanierana-Ivongo où l'accessibilité relative, les potentialités de développement, la présence d'ONG et l'absence de grands projets constituent autant de facteurs positifs pour un démarrage du programme dans les meilleures conditions de réussite. En 2^{ème} phase la zone d'intervention sera étendue de manière flexible en fonction de la demande émanant des producteurs à la base ou des opérateurs économiques et la

première mission de revue intermédiaire (en fin de 3^{ème} année) établira la pertinence d'aborder d'autres sous-préfectures.

Présentation de la zone d'intervention en 1ère phase

91. L'ensemble de la zone littorale a une vocation agricole identifiée dans les cultures de rente notamment le café, la vanille, le girofle et le poivre. La riziculture constitue également une activité de base pour la sécurité alimentaire dans la région qui a aussi une production diversifiée de fruits frais. Dans la région de Toamasina, une vingtaine de produits constitue le support essentiel de la production: il s'agit entre autres du riz pluvial et irrigué, du manioc, du maïs, des fruits, du café, de la vanille, de la girofle, de la canne à sucre, de l'élevage bovin, du porc et de l'aviculture, des poissons d'eau douce et de mer.

92. **Vavatenina.** La sous-préfecture de Vavatenina s'étend sur une superficie de 3202 km² et se subdivise en 9 communes. L'effectif de la population de la sous-préfecture est de 99400 habitants avec une densité de 31 hab/km². L'indice de pauvreté rurale y est de 86%. Vavatenina dispose d'un micro-climat favorable aux cultures d'altitude favorisant le développement aussi bien des cultures vivrières que des cultures de rente. Les potentialités de la sous-préfecture portent sur l'existence d'une zone fortement productrice de café et de girofle, l'importance d'espace cultivable en litchis, la présence de la plaine d'Iazafo pour le riz et l'élevage et l'existence de la réserve naturelle de Zahamena. La sous-préfecture de Vavatenina est accessible toute l'année par voie terrestre par la RN5 et la RN22. Ses problèmes majeurs sont l'enclavement à l'intérieur de la zone et la pratique excessive du tavy.

93. **Fénérive-Est** La sous-préfecture de Fénérive-Est s'étend sur une superficie de 2570 km² et se subdivise en 11 communes. L'effectif de la population de la sous-préfecture est de 240580 habitants avec une densité de 94 hab/km². La part de la population représente près de 10 % du total de la population de la province. L'indice de pauvreté rurale y est de 85 %. Les potentialités agricoles de la sous-préfecture sont liées à l'existence de plaines aménageables et irrigables d'environ 14300 ha. Ses problèmes résident essentiellement dans l'importance de l'exode rural et la faiblesse de la productivité rizicole. Plusieurs projets supportés par des ONG y interviennent mais rencontrent des difficultés notamment au niveau du dynamisme des populations.

94. **Soanierana-Ivongo.** La sous-préfecture de Soanierana Ivongo s'étend sur une superficie de 5204 km² et se subdivise en 8 communes. L'effectif de la population de la sous-préfecture est de 99 400 habitants avec une densité moyenne de 19 hab/km² et un taux de croissance démographique de 3,4 %. L'indice de pauvreté rurale y est de 88%. Très peu de projets interviennent actuellement sur le territoire de la sous-préfecture qui offre toutefois différentes opportunités de développement en raison de l'existence de plaines et de collines cultivables, d'un potentiel forestier de montagne et de la proximité de l'île de Sainte Marie. Elle dispose aussi de voies navigables en plus de l'accès offert par la RN5.

C. Description des composantes du programme

95. Le programme comprend quatre composantes: (1) appui au développement des pôles et aux partenariats commerciaux; (2) appui à la structuration du monde rural et à l'amélioration de la base productive; (3) appui aux services financiers; et (4) appui aux institutions, politiques et gestion du programme. La 1^{ère} composante concerne le développement des CAM et des pôles, les actions de désenclavement et les services d'appui qui se rattachent aux CAM ainsi que le développement des partenariats entre les petits producteurs et les opérateurs commerciaux. La 2^{ème} composante concerne les actions d'appui à l'organisation du monde rural (amélioration de la gouvernance locale, renforcement des organisations de producteurs et des OA les appuyant) ainsi que les actions d'appui à l'intensification, à la diversification et à la pérennisation de la production. La 3^{ème} composante traite de l'accès aux services et produits financiers pour les groupes-cibles. Finalement, la 4^{ème} composante concerne le fonctionnement de l'unité de gestion du programme (UGP) et l'appui à l'amélioration du cadre politique national en matière de décentralisation et de foncier.

Composante 1: Appui au développement des pôles et aux partenariats commerciaux (70,7 milliards de FMG; USD 11,4 millions).

96. **Appui aux unions gestionnaires des CAM** (sous-composante 1.1). Le programme prévoit la constitution de 25 CAM visant à améliorer l'accès des populations au marché. Les CAM auront une activité de type commercial, qui pourra être notamment, selon les cas, des centres de collecte de produits de rente, des unités de transformation de produits agricoles, notamment pour la distillation d'huiles essentielles, un ensemble de greniers villageois, voire des centres de services pour petits planteurs ou encore une combinaison entre ces différents types. Ces CAM seront gérés comme de véritables entreprises commerciales. Les gestionnaires de ces centres seront, selon la nature de leur activité et les besoins d'intégration avec l'aval qu'elle implique, des unions locales de producteurs regroupant les OP ou coopératives à la base des villages environnants, ou un partenariat entre ces unions et des opérateurs commerciaux intéressés (pour les centres de transformation).

- (a) Le programme financera la construction des bâtiments de ces 25 CAM et une dotation initiale en fonds propres (différente selon les types de centres); l'équipement sera, pour les pôles de nature purement commerciale, financé par le programme, alors que pour les pôles de nature industrielle, il sera financé par l'opérateur partenaire.
- (b) Les unions gestionnaires des CAM bénéficieront d'un appui en gestion et techniques commerciales (avec un conseiller technique, à plein temps pendant les trois premières années de vie du pôle, puis à temps partiel les années suivantes) fournie par un OA prestataire contracté par le programme. Le personnel des CAM et les dirigeants des unions bénéficieront également d'une formation (stages et voyages d'études), apportée par le même prestataire.
- (c) Des fonds seront également disponibles pour la réalisation à la demande des CAM d'études ou d'actions visant à développer leur activité, notamment en direction du marché national.
- (d) Le programme financera en outre un audit de fonctionnement annuel des CAM, afin d'éclairer les membres de l'union sur la gestion du CAM et le respect par l'opérateur partenaire des clauses contractuelles.

97. **Appui aux opérateurs commerciaux** (sous-composante 1.2). Cette sous-composante, qui sera conduite en étroite coordination avec le nouveau projet USAID de promotion des marchés et d'appui aux opérateurs privés et avec le CHTT, vise à aider les opérateurs partenaires à identifier de nouveaux marchés, de nouveaux créneaux, de nouvelles technologies ou de nouveaux produits permettant d'accroître les revenus des producteurs des pôles et CAM, dans le cadre d'un partenariat contractuel avec ces derniers.

- (a) Le programme financera les études de marchés à hauteur de 70%.
- (b) Il financera de la même façon les études technico-commerciales (sur les techniques et processus de transformation).
- (c) Il appuiera également le développement de labels (labels de qualité, labels biologiques, produits naturels, commerce équitable) qui sera rendu possible par la traçabilité des produits que permet un partenariat avec des producteurs (en liaison avec ECOCERT et éventuellement avec le projet PRONABIO de l'USAID). Pour ce faire, il pourra prendre à sa charge pendant les trois premières années les coûts de certification ainsi que certains coûts d'équipement spécifiques.

98. **Renforcement des capacités des prestataires de services aux pôles** (sous-composante 1.3).
Au titre de cette sous-composante:

- (a) Les prestataires d'appui en gestion et techniques commerciales aux unions gestionnaires des CAM recevront une formation opérationnelle complémentaire sur les exigences de qualité et le commerce à l'exportation qui sera apportée, sur financement du programme, par les opérateurs commerciaux partenaires (3 stages d'un mois pour une dizaine de conseillers).
- (b) Les maîtres d'œuvre et petites entreprises participant aux travaux d'infrastructure du programme seront également formés aux techniques HIMO par le Centre HIMO Routes d'Anstirabe (CHR), avec lequel une convention de formation sera passée par le programme.

99. **Désenclavement des pôles** (sous-composante 1.4). Le programme financera intégralement: (i) les travaux de réhabilitation permettant l'accessibilité du CAM au réseau routier de niveau supérieur le reliant à son marché; (ii) l'amélioration des sentiers piétonniers reliant le CAM aux FKT partenaires, ainsi que le développement des moyens intermédiaires de transport (MIT).

- (a) Les travaux d'amélioration de l'accessibilité des CAM/pôle au marché seront plafonnés à un maximum d'USD 250 000 par pôle. Ils correspondront essentiellement à la résolution de points noirs, selon le principe de l'investissement minimal, de façon à rendre les pistes carrossables en tous temps avec l'entretien nécessaire (pour une longueur moyenne de 30 Km par pôle); mais ils pourront également concerner des travaux d'aménagement de voies navigables, ou de façon exceptionnelle, des ouvrages de franchissement sur des voies de niveau supérieur (dans la mesure où la transitabilité est déterminante pour le pôle et où aucune autre source de financement n'est disponible). Les travaux feront systématiquement recours à des techniques constructives optimisant l'emploi des ressources locales (HIMO), conformément à l'option stratégique du Programme Sectoriel des transports (PST).
- (b) En ce qui concerne les sentiers piétonniers, il s'agira essentiellement de sécuriser et d'entretenir les sentiers déjà existants entre le CAM et les FKT partenaires (environ 50 Km par pôle) au moyen d'ouvrages légers de franchissement ou stabilisation de talus, de façon à les rendre praticables aux piétons ainsi que, quand cela est justifié, aux moyens intermédiaires de transport, sur la base de l'expérience qu'aura parallèlement acquise le PST et, dans la région, le programme ACCESS (CARE/USAID) qui doit étudier la faisabilité et les modalités d'exécution d'une telle approche dans les mois à venir.
- (c) Le programme financera également, au moyen d'une subvention dégressive sur 4 ans, l'entretien, sur la base du cantonnage manuel, des pistes et sentiers par leurs maîtres d'ouvrage respectifs (CR dans le cas des pistes, FKT dans le cas des sentiers), qui devront progressivement et avec l'appui du programme, prendre en charge intégralement cette fonction.
- (d) Le programme contribuera enfin aux actions de promotion, dans sa zone d'intervention, des moyens intermédiaires de transport (MIT), conjointement avec d'autres bailleurs de fonds (notamment la Banque mondiale à travers le PST), et participera au groupe de travail constitué pour ce secteur avec les autres projets (ACCESS/CARE et BIT/NORAD).

100. **Fonds d'urgence post-cyclonique** (sous-composante 1.5). Compte tenu des fortes probabilités d'occurrence de catastrophes naturelles pendant la durée de vie du programme, la constitution d'un fonds d'urgence post-cyclonique, destiné à la remise en l'état des infrastructures du programme (aménagements de transport, bâtiments, AHA) endommagés par les cyclones, est proposée. La mobilisation des ressources sera effectuée par l'UGP sur la base d'un état des lieux établi par la CR fixant les priorités d'actions de reconstruction avec validation au niveau régional (CRO) et national (Conseil national de secours).

Composante 2: Appui à la structuration du monde rural et à l'amélioration de la base productive (51,9 milliards de FMG; soit 8,4 millions d'USD)

Structuration du monde rural (sous-composante 2.1)

101. **Appui à la gouvernance locale** (volet 2.1.1). Ce volet a pour objet de renforcer les capacités des communautés de base (FKL) et les collectivités territoriales qui leur correspondent (FKT), afin de permettre une véritable appropriation des actions de développement par ces communautés, au niveau desquelles s'exercent traditionnellement les fonctions de solidarité et de contrôle social et de garantir que les populations les plus vulnérables auront effectivement accès aux actions du programme pour améliorer leurs revenus. Il permettra également de renforcer la durabilité des bénéfices du programme et multiplier la duplication des actions menées.

102. **Au titre de ce volet:**

- (a) un appui-conseil de proximité sera apporté aux responsables et à la population des FKL/FKT partenaires des pôles. Cet appui sera fourni par un organisme d'appui (OA) sélectionné (vraisemblablement parmi les grandes ONG confessionnelles présentes régionalement) sur AO et qui détachera à temps plein sur le pôle un binôme d'agents (un homme et une femme) pour l'appui à la gouvernance locale (GL) et pour l'appui aux organisations paysannes (OP)⁶. Au démarrage de chaque pôle, le binôme aura en charge les quatre premiers FKT partenaires, puis prendra progressivement en charge l'appui aux nouveaux FKT adhérant au programme, l'appui rapproché à chaque FKT étant prévu pour 4 ans. Les fonctions du binôme GL/OP consisteront essentiellement à sensibiliser et animer la réflexion au niveau des FKL, à conseiller, à la demande, les responsables et les membres des FKT, à appuyer les démarches de sécurisation foncière et à faciliter un processus véritablement participatif de diagnostic et de planification (élaboration du plan de développement du FKT).
- (b) En outre, des ateliers de formation (3 jours) des communautés (responsables et membres) au niveau des FKL/FKT seront organisés sous forme de sessions (in situ ou en centre), avec la participation de personnes ressources de haut niveau comme facilitateurs, contractées directement par l'UGP. Les thèmes traités seront identifiés lors des auto-évaluations, mais pourront être de type: élaboration de projet, genre et développement, etc.
- (c) Des ateliers d'auto-évaluation annuels facilités par les OA/GL, seront organisés à différents niveaux: FKL/FKT, CR, et OA. Ils permettront des échanges d'expérience et une réflexion commune sur les résultats et les échecs.
- (d) Le programme appuiera particulièrement les démarches de sécurisation foncière entreprises dans le cadre de l'appui au niveau des FKT/FKL, en prenant notamment à sa charge les frais relatifs à la démarche d'obtention d'une dotation foncière collective.
- (e) Dans le domaine des infrastructures, le programme financera des infrastructures sociales collectives prioritaires (écoles, centres de santé, ouvrages d'adduction d'eau potable et assainissement etc.) prévues dans les plans de développement des FKT partenaires sur la base des mêmes règles de financement que celles en vigueur pour le FID. Le programme financera également la formation des élus et le renforcement des capacités communales (programmation de l'entretien routier) et du personnel d'entretien des collectivités maîtres d'ouvrage, CR et FKT, à travers une convention passée avec le CHR d'Antsirabé, ainsi qu'un stock initial d'outils.

103. **Appui aux organisations paysannes (OP)** (volet 2.1.2). Le renforcement des organisations de producteurs à la base a pour objectifs de permettre à ces derniers de tirer le meilleur parti possible de leur outil de production et des appuis du programme dans ce domaine, d'améliorer leur position de

⁶ Le coût sera donc affecté à hauteur de 50% à chacune de ces deux sous-composantes.

négociation vis-à-vis des commerçants et de renforcer la base constitutive des unions locales de producteurs appelés à gérer les CAM des pôles. Au titre du volet:

- (a) Le programme financera un appui-conseil (fourni par l'OA prestataire retenu) auprès des OP (en matière d'organisation associative, de gestion et de fonctionnement interne), constitué du même dispositif que l'appui-conseil à la gouvernance locale décrite au paragraphe précédent.
- (b) Il financera également la formation des élus et membres des OP, sous forme d'ateliers annuels (in situ ou en centre), avec des personnes ressources de haut niveau intervenant comme facilitateurs. Les thèmes traités seront identifiés par le processus d'auto évaluation, et pourront porter notamment sur la gestion, les fonctions de contrôle, le rôle des élus, les procédures et les règles des bailleurs de fonds. Le programme financera, en complément, des voyages d'échanges, des participations aux foires et l'organisation de concours agricoles ou autres événements, sur la base des demandes adressées par les OA à l'UGP.
- (c) Ces actions d'appui et de formation seront complétées par des actions de prévention du VIH/SIDA de sensibilisation à la santé, nutrition et assainissement, et d'alphabétisation fonctionnelle, centrée sur les membres des OP, dont la réalisation serait effectuées en coordination étroite avec le Programme "Education pour tous" mis en œuvre par le Programme conjoint du système des Nations Unies.
- (d) Des ateliers annuels d'auto-évaluation des OP seront organisés, selon le même schéma que pour l'activité gouvernance locale.

104. **Appui aux producteurs à travers les OP** (sous-composante 2.2). L'appui aux producteurs vise à diversifier les revenus ruraux et à les améliorer (grâce à des actions d'intensification légère, de plantations nouvelles ou d'amélioration des plantations anciennes, et d'aménagements hydro-agricoles légers), tout en réduisant les risques importants de dégradation des sols par des actions appropriées de DRS et de stabilisation des tavy. Il comporte deux principaux volets complémentaires: un volet d'appui technique et un volet d'appui financier aux micro-projets.

- (a) L'appui technique consistera en la mise en place d'un conseil agricole, assuré par un OA contracté par le programme qui détachera deux techniciens agricoles polyvalents par pôle pendant les 4 premières années de vie du pôle (puis un seul technicien les années suivantes). Le conseil aura de façon générale une double mission: vulgariser les thèmes techniques définis de manière participative avec les OP bénéficiaires; et aider les OP à formuler et mettre en place leurs micro-projets productifs, puis en assurer le suivi de réalisation. Le conseil sera centré sur les OP partenaires, mais aura un effet indirect de diffusion sur l'ensemble de la communauté rurale. Le champ du conseil couvrira tous les types d'activités envisagés au titre de l'appui aux producteurs. Ces activités d'appui-conseil seront appuyés pour des études et actions de recherche-développement (RD) appliquée portant sur des thèmes techniques spécifiques (sous-composante 2.4) qui seront menées avec des prestataires extérieurs (FOFIFA, CTHT, Protection des Végétaux, Services vétérinaires) sur par exemple les choix variétaux, la diversification et la transformation.
- (b) Afin de préparer la relève après le départ du conseil technique, la formation de paysans vulgarisateurs (un par FKT) sera assurée par un prestataire spécialisé au cours des 4 années de conseil agricole (à raison de 4 sessions par an et par pôle); une mise en relation systématique de ces paysans vulgarisateurs avec les services techniques spécialisés au niveau régional (par exemple: le CTHT ou la FOFIFA) sera organisée à l'issue des 4 premières années, et, si besoin, financée partiellement par le programme.
- (c) L'appui financier sera apporté sous forme d'une subvention pour le financement des micro-projets productifs présentés par les OP (et parrainés par le FKT), sur la base des mêmes règles de financement que celles en vigueur pour le PSDR (soit 85% de subvention, le solde pouvant être apporté en espèces ou en travail) et intervenant de façon complémentaire au PSDR, dans le cadre d'un partenariat à établir entre les deux programmes. On prévoit, sur la durée du programme environ 3 000 micro-projets (soit en moyenne 4 micro-projets par an

et par FKT, chacun bénéficiant à environ 4 producteurs) d'un coût moyen unitaire de 1 500 à 2 000 USD (avec un maximum de 500 USD par bénéficiaire). On a supposé que 50% du coût de ces micro-projets pourrait être financé par le PSDR (sans doute les plus gros, compte tenu des procédures plus lourdes) ou par un autre projet, et 50% par le PPRR. La gamme des micro-projets proposés tiendra compte des besoins spécifiques des populations les plus vulnérables (activités hors sol pour les paysans ayant peu ou pas de terres; activités féminines) y compris en matière de petit élevage et d'activités non agricoles (ateliers de réparation, commerces et services pour les jeunes, etc.).

- (d) Le programme prévoit également un soutien, mobilisable selon les mêmes modalités que les micro-projets et en concertation avec le PSDR, pour des investissements ponctuels (résolution de points noirs) sur des petits périmètres irrigués (portant sur moins de 200 ha) dans les FKT partenaires (le conseil agricole apportant l'appui à l'amélioration de la mise en valeur de ces périmètres), sur une superficie de 1 000 à 2 000 ha (soit une dizaine à une vingtaine de sites).
- (e) Le programme soutiendra enfin des actions de défense et restauration des sols (DRS) pour la stabilisation de l'agriculture itinérante traditionnelle et l'aménagement rationnel des terroirs, sur le modèle mis en œuvre par la FOFIFA à proximité de Toamasina. Le programme prendra à sa charge les aménagements physiques légers occasionnels (terrassements pour la construction de banquettes de plantations, ouvrages en gabion), la fourniture des plants pour la mise en valeur, tandis que le conseil technique sera apporté par l'OA de conseil agricole et la main d'œuvre de plantation par les bénéficiaires. Ces actions diffèrent des micro-projets en cela qu'elles sont conduites par l'ensemble d'un FKT et non par une OP. On prévoit environ 1 000 ha de DRS, pour une vingtaine de sites.

Renforcement des capacités des prestataires de services aux OP et collectivités locales (sous-composante 2.3).

105. Un renforcement des capacités, sous forme de formation, est prévu pour les catégories de prestataires suivants:

- (a) les agents socio-organisateur de l'OA d'appui GL/OP, qui bénéficieront d'ateliers de mise à niveau (financés par le programme) en matière d'approche participative, genre et développement, (formation méthodologique avec travaux pratiques) animés par des personnes ressources de très haut niveau, ainsi que de formations complémentaires pour sa mission de gouvernance locale, sécurisation foncière ou d'appui aux OP;
- (b) les techniciens de l'OA de conseil agricole, qui recevront une formation périodique (2 à 4 sessions par an) de perfectionnement technique, dispensée par un prestataire spécialisé (CTHT, FOFIFA, vétérinaires, etc.) selon les besoins d'élaboration de micro-projets;
- (c) le personnel des IMF qui recevront une formation sur l'analyse et l'évaluation des dossiers technico-financiers des micro-projets et autres activités productives des groupes cibles du programme;
- (d) les distributeurs privés d'intrants partenaires du programme, qui recevront une formation technique sur le stockage et le maniement des intrants, ce qui leur permettra de remplir une fonction de conseiller auprès des producteurs (1 ou 2 distributeurs par pôle) en liaison avec les unions gestionnaires des CAM.

Recherche-développement appliquée (sous-composante 2.4).

106. Cette sous-composante de recherche-développement (RD) appliquée portera sur deux types de programmes:

- (a) un programme de RD appliquée en matière agricole, et en matière de technologies de transformation améliorée des produits agricoles concernés par les filières promues par le

programme et dont le contenu sera précisé, en fonction des demandes émanant des producteurs, des conseillers agricoles et des partenaires commerciaux. Il visera à adapter des itinéraires techniques performants et de nouvelles variétés, ou à développer de nouvelles spéculations disposant d'un marché potentiel (ce programme serait confié, selon les domaines, à la FOFIFA ou au CTHT); et

- (b) un programme de RD en matière de technologies appropriées d'irrigation pouvant remédier au mauvais fonctionnement de certains petits périmètres irrigués (riziculture) et contribuer à développer la diversification de la production irriguée.

Composante 3: Appui aux services financiers (9,8 milliards de FMG, soit 1,6 million d'USD)

Accessibilité aux services financiers de proximité (sous-composante 3.1)

107. Une IMF sera recrutée dans le cadre du programme, afin d'offrir les services financiers de base aux producteurs et à leurs associations pour les 25 sites sélectionnés pour les pôles. L'IMF devra s'implanter dans la zone des pôles et y mettre en place des points de services pérennes. Les services qui devront être offerts sont: l'épargne, le crédit campagne et de subsistance, le crédit aux petits équipements et à l'élevage, le crédit pour le secteur informel non-agricole, le crédit pour le stockage et les fonds de roulement pour les unions ou les coopératives agricoles. Le PPRR respectera la méthodologie d'intervention de l'IMF en s'assurant que les résultats convenus soient atteints. Le dossier d'appel d'offres (DAO) sera lancé pour deux lots distincts, afin de distinguer les activités d'implantation de points de services avec celles de crédit pour les plus vulnérables.

Elimination des contraintes à l'offre de produits financiers ruraux (sous-composante 3.2)

108. Un certain nombre de contraintes empêchent les IMF d'octroyer un volume accru de crédit. Ces contraintes sont relatives à la compréhension qu'ont les bénéficiaires du crédit et à leur capacité de formuler des demandes. Les contraintes viennent également de l'IMF qui ne dispose pas d'informations nécessaires pour évaluer les demandes de crédits et de la capacité de ses agents de crédit d'appréhender les risques réels relatifs au crédit rural (agricole ou non) et de faire le suivi technique. Finalement, les conditions de crédit comme le taux d'intérêt et les garanties offertes constituent également des contraintes non négligeables. A l'ensemble de ces contraintes viennent s'ajouter les risques climatiques et de variation des prix. Le programme a donc l'intention d'éliminer les contraintes sur lesquelles il peut intervenir. C'est ainsi que le programme réalisera les sous-activités suivantes: (i) sensibilisation des producteurs à l'utilisation du crédit; (ii) tenue d'ateliers de concertation entre les producteurs, leurs associations et les IMF; (iii) un appui à la formulation des demandes de crédit de la clientèle cible; (iv) l'élaboration de compte d'exploitation type et de protocole de crédit par spéculation; (v) la transmission des informations prospectives sur les filières; (vi) la formation des agents de crédit pour l'évaluation du risque et sur les approches de crédit; (vii) le suivi technique des crédits; (viii) l'appui à la recherche et au développement de produits financiers (épargne, crédit, garantie); (ix) l'étude sur la composition des taux d'intérêt et sur l'efficacité des IMF; et (x) un renforcement des capacités des agents des prestataires de service et du personnel de l'UGP.

Appui à la structuration du secteur de la microfinance (sous-composante 3.3)

109. Le programme accordera son appui à l'APIFM, afin de financer des activités spécifiques et une partie des frais généraux de l'organisation. Les activités spécifiques sont: (i) une étude sur la problématique des taux d'intérêt; (ii) l'harmonisation et la consolidation des informations provenant de ses membres; (iii) l'expérimentation d'une centrale de risques au lac Alaotra; (iv) des interventions liées à la législation et à la réglementation; (v) des activités de vulgarisation et de diffusion des documents de référence, de méthodologie et d'instrumentation.

Composante 4: Appui aux institutions, politiques et gestion du programme (27,9 milliards de FMG, soit 4,5 millions d'USD)

Contribution à l'élaboration de politiques nationales (sous-composante 4.1)

110. Le programme contribuera à l'élaboration et au renforcement des politiques nationales dans certains domaines considérés comme cruciaux dans la problématique de pauvreté rurale et pour la réussite du programme:

- (a) la politique en matière foncière, à travers des consultations d'experts juristes fonciers (notamment pour la mise en œuvre de la procédure de dotation foncière collective au bénéfice des ménages du FKT via la CR);
- (b) la mise en œuvre effective de la décentralisation administrative et de la dévolution des responsabilités aux CR, à travers des formations des élus locaux aux fonctions de gestion/entretien des infrastructures et de sécurisation foncière;
- (c) la mise en place d'un système d'information sur les prix et les marchés (SIM), appelé à être externalisé avant la fin du programme;
- (d) la mise en place d'une instance régionale réunissant les représentants des organisations de producteurs et ceux de la profession du commerce, de la transformation et de l'exportation des produits agricoles, qui pourrait être, la Chambre régionale d'Agriculture, actuellement en gestation.

111. **Gestion du programme** (sous-composante 4.2). Le programme prendra en charge les coûts afférents à l'équipe de l'Unité de gestion du programme (UGP) composée d'un Coordonnateur de programme (CP), d'un Responsable administratif et financier (RAF), d'un Responsable du suivi et de l'évaluation (RSE), d'un Responsable des opérations (ROP) coordonnant une équipe de 6 experts nationaux (agronomie/systèmes d'exploitation; agro-économie/micro-projets; commercialisation et marchés/pôles; infrastructures rurales; gouvernance locale/organisation paysanne; et microfinance). L'UGP disposera également de personnel administratif (un comptable et 2 aide-comptables, un chargé de passation de marchés, un agent de liaison à Antananarivo) et logistique (un chargé de la logistique et des stocks, 3 secrétaires, 4 chauffeurs, 3 gardiens). Elle sera en outre appuyée durant une période initiale de 18 mois par un assistant technique international (ATI) spécialiste en marchés et partenariats commerciaux (avec 4 missions ponctuelles d'appui ultérieur avant la fin de la 1^{ère} phase de 3 ans). L'UGP disposera des moyens financiers et logistiques (véhicules, équipements, bureaux) nécessaires pour la réalisation de ses activités notamment pour assurer les liaisons opérationnelles avec le MAEP, les autres Ministères et institutions impliqués dans la mise en oeuvre du PPRR, ainsi que pour les activités de suivi-évaluation, contrôle, audit, et revues intermédiaires.

VI. ORGANISATION ET GESTION DU PROGRAMME

A. Organisation générale du programme

112. **L'Agent principal du Programme** sera le Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche (MAEP). Un Comité central de préparation (CCP) a été constitué le 27 août 2003 au sein du MAEP (Note no. 244-03/MAEP/DDP/SRPTF) en vue de participer et suivre en liaison avec le FIDA la démarche de pré-évaluation, négociation et démarrage du PPRR jusqu'à l'installation de l'Unité de gestion du programme (UGP). Ce Comité, présidé par la DDP, comprend également diverses personnes ressources représentant notamment: la DIP, la DPE, l'INSTAT, l'EPP du PADR, les programmes et projets (PST, PS DR, FID, PE III, PHBM 2, PADANE). En outre, le Ministre a désigné, au sein de son Cabinet, un membre pour assurer le rôle de "point focal" du FIDA dans la préparation, la négociation et le lancement du programme.

113. **Un Comité National de Pilotage (CNP)** sera constitué dès le démarrage du programme et la mise en place de l'UGP. Il n'aura pas de responsabilité exécutive mais aura pour rôle: (i) d'assurer la cohésion du programme avec les politiques nationales et sectorielles ainsi qu'avec le Programme d'investissements publics (PIP); (ii) de garantir la coordination du PPRR avec les autres programmes nationaux; (iii) d'approuver les grandes orientations ainsi que les programmes de travail et budget annuels (PTBA) ; et (iv) de proposer les recommandations de changements nécessaires pour mieux assurer la réalisation des objectifs du PPRR. Il se réunira au MAEP, à Antananarivo, en tant que de besoin et en moyenne deux fois par an.

114. Le CNP sera présidé par le Président de l'Equipe permanente de pilotage (EPP) du PADR qui constitue de fait le cadre référentiel de développement rural. Il réunira le Ministre du MAEP (ou son représentant désigné), ainsi que des représentants des Ministères des Transports, du Commerce, et de l'Economie et des Finances, le Président de la Chambre d'Agriculture (ou des représentants des instances professionnelles nationales intervenant dans la commercialisation des produits agricoles de la zone), un représentant des bailleurs de fonds, deux représentants d'ONG et le Coordonnateur du Programme (CP).

115. **Un Comité Régional d'Orientation (CRO)** du programme sera constitué à Toamasina dès le démarrage du PPRR et la mise en place de l'UGP. Il aura globalement pour rôle: (a) d'assurer la cohérence entre le programme et les orientations générales de développement de la région; (b) d'assurer la cohérence interne du programme entre ses différentes composantes, ses différents partenaires, et les différents pôles de partenariat; (c) d'assurer la concertation avec les opérateurs commerciaux partenaires. En particulier, le CRO aura pour rôle spécifique: (a) de valider le choix des zones d'implantation et type de pôles de partenariat et la définition des actions de désenclavement préalables de chacun des pôles; (b) de donner un avis sur le choix des partenaires stratégiques et sur la reconduction de ces partenariats (ONG, IMF, opérateurs économiques); (c) de donner un avis sur les actions d'appui aux opérateurs partenaires à réaliser par le programme (études, mise en place de labels, démarches-actions); (d) d'approuver l'éligibilité des micro-projets et infrastructure et proposer une répartition des enveloppes financières globales entre les pôles de partenariat pour les micro-projets et les infrastructures de niveau local (sentiers, AHA, DRS); (e) de proposer, en cas de catastrophe naturelle, l'utilisation du Fonds d'urgence post-cyclonique sur la base de l'état des lieux prioritaires présentés par les CR concernées et en cohérence avec les directives des instances nationales (Conseil national de secours et Conseil national de coordination des réparations post-cycloniques).

116. A l'issue du programme, les fonctions de coordination régionale reviendront au Comité régional de développement (CRD). Les fonctions d'interface entre les opérateurs commerciaux et les organisations de producteurs pourront alors être assurés au sein de la Chambre d'Agriculture régionale, en cours de création.

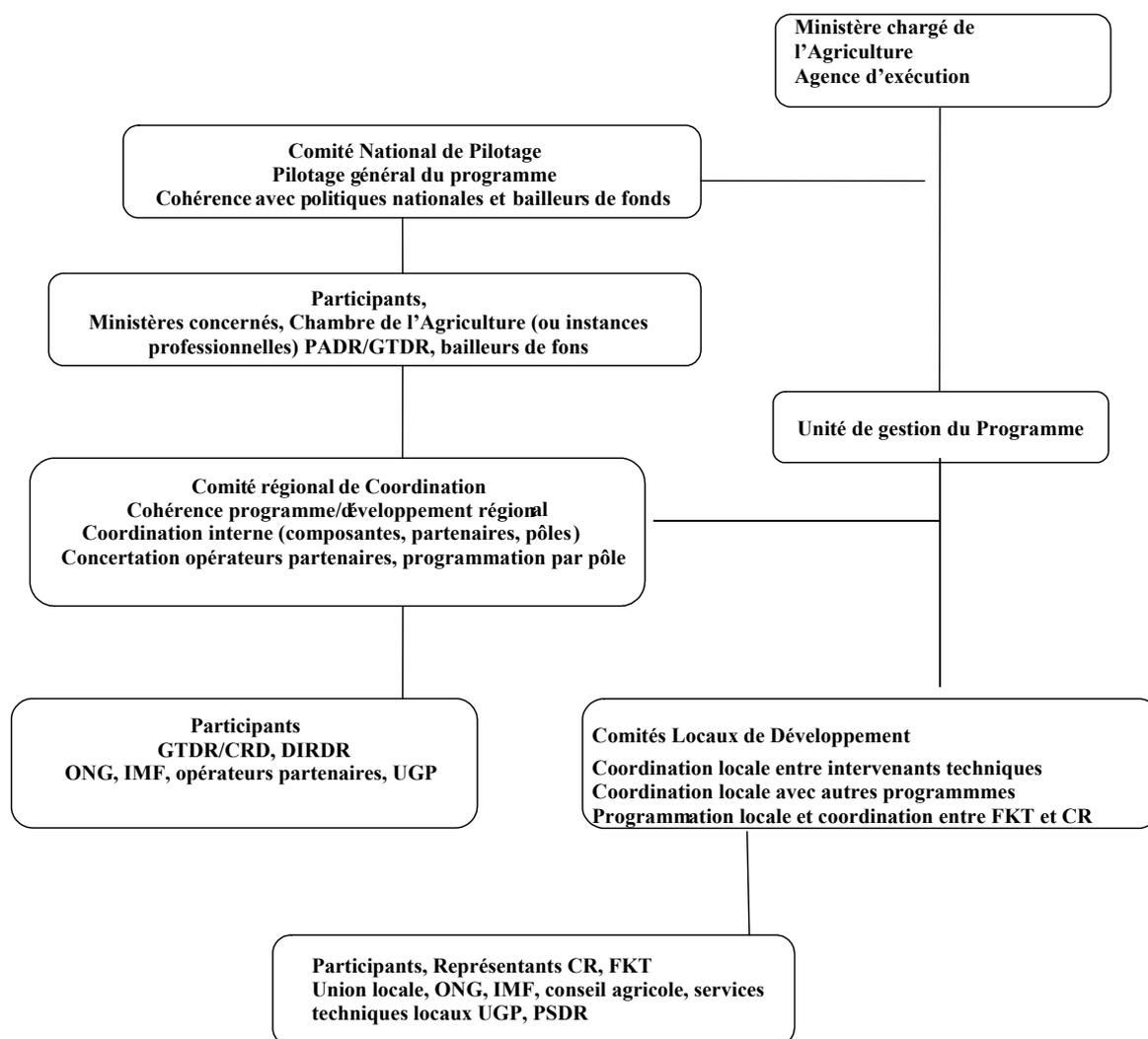
117. Le CRO siègera à Toamasina et se réunira trimestriellement. Le Coordonnateur du programme en sera le Secrétaire-rapporteur, et en préparera à ce titre les réunions. La présidence du CRO se fera par rotation conformément à la procédure qu'il établira dans son règlement intérieur. Il réunira des

représentants: (a) des autorités régionales de développement (GTDR, CRD, Département des affaires économiques et du développement régional de la Province); (b) de la DIRDR et de ces démembrements; (c) des ONG et IMF partenaires; (d) des organismes professionnels (Chambre de commerce (CCIAA) et Groupement des entreprises de la Province autonome de Toamasina (GEPAT)); (e) des opérateurs commerciaux partenaires (ou, de préférence, un ou deux représentants désignés par ces derniers); et (f) de l'UGP. Compte tenu du nombre potentiellement important de membres, le CRO pourra, à l'initiative du Secrétaire-rapporteur, être scindé en sous-comités techniques selon la nature des matières à débattre.

118. **Un Comité de développement du pôle (CDP)** sera constitué au niveau de chacun des CAM/pôles de partenariat, dès sa décision de création qui sera: (i) justifiée par les études préalables, (ii) formalisée par l'établissement de la convention de partenariat, et (iii) validée par le CRO. Ce Comité fonctionnera dans chaque pôle constitué avec pour rôle d'assurer la coordination locale entre les différents intervenants techniques du programme (IMF, Conseil agricole, appui aux ONG assurant l'appui de gouvernance locale et l'appui aux OP, Union de producteurs gestionnaire des pôles, etc.), entre le programme et les autres programmes partenaires intervenant dans la CR (notamment PSDR et FID), et entre les différents FKT partenaires et la CR concernée. De façon plus spécifique, le CDP aura notamment pour mission de procéder à: (a) l'agrément des FKT partenaires; (b) l'approbation des micro-projets présentés par les FKT partenaires au nom des OP qu'ils parrainent et l'orientation de ces dossiers vers le programme ou vers le PSDR; (c) la fixation, à l'intérieur de l'enveloppe globale disponible pour le pôle, des enveloppes par FKT pour les infrastructures de niveau local, ainsi que l'approbation des dossiers de travaux correspondants. A l'issue du programme, les fonctions de programmation et de coordination locales du CDP seront assurées par la CR. Le CDP pourra constituer en son sein un sous-comité spécifique pour l'approbation et la validation des micro-projets et dans ce cas devra procéder à la désignation des membres de ce sous-comité.

119. Le CDP siègera dans la Commune rurale où est implanté le pôle et se réunira trimestriellement (ou plus si nécessaire). Il sera présidé par le Maire de la CR concernée (avec présidence tournante si le pôle couvre plus d'une CR). Il comprendra: (a) un représentant de la ou des CR; (b) un représentant de chaque FKT et Comité local de développement (CLD) partenaires; (c) le responsable de l'Union locale de producteurs gérant le CAM du pôle; (d) l'ONG en charge de l'appui GL/OP; (e) l'OA de conseil agricole; (e) de l'OP d'appui à l'Union gestionnaire du CAM (f) un représentant de la zone de développement agricole et protection des végétaux et de la zone d'élevage; (g) un représentant de l'IMF partenaire pour le pôle; (h) l'opérateur économique partenaire du pôle (quand il existe); (i) un ou plusieurs membres de l'UGP (en fonction des thèmes abordés). Compte tenu du nombre potentiellement important de membres, le Comité pourra être scindé en sous-comités techniques selon la nature des matières à débattre. Le CDP établira, avec l'appui de l'UGP, un plan de travail annuel qui sera intégré dans le PTBA du programme. Ce plan de travail devra prendre en compte les activités prévues au niveau des FKT (dans les PDF et leurs contrats d'exécution).

Organigramme de l'organisation générale du programme



B. Gestion opérationnelle du programme

Unité de gestion du programme (UGP)

120. L'ensemble de la gestion opérationnelle du PPRR sera assurée par une **Unité de gestion du programme (UGP)**, sise à Toamasina, et comprenant, sous l'autorité d'un Coordonnateur de programme (CP), 3 adjoints et une équipe de 6 experts nationaux. La mission de l'UGP sera d'assurer notamment: (i) la programmation des activités, la détermination des priorités et l'ensemble de la gestion technique et administrative du PPRR; (ii) la négociation des contrats, le suivi et la supervision des actions d'appui menées par les différents partenaires et prestataires de services (ONG, Bureaux d'études, Instituts de recherche) sur le terrain; (iii) la coordination et harmonisation des activités avec celles d'autres projets similaires dans la Province de Toamasina; (iv) la liaison avec les institutions partenaires, les collectivités locales participant au programme, les structures administratives régionales compétentes et les opérateurs économiques et commerciaux impliqués dans le PPRR; (v) la gestion financière du programme en termes de passation des marchés, décaissements et gestion des comptes PPRR; (vi) le suivi et l'évaluation du programme; et (vii) l'élaboration des différents documents et rapports (PTBA, rapports d'activités techniques et financières) tels que prévus ci-après.

121. L'UGP sera localisée à Toamasina et disposera d'un personnel hautement qualifié permettant de couvrir la diversité des activités prévues. Elle sera ainsi composée: (i) un Coordonnateur de programme (CP); (ii) un Responsable administratif et financier (RAF); (iii) un Responsable du suivi-évaluation sur le terrain (RSE); (iv) un Responsable des opérations (ROP) coordonnant (v) une équipe de 6 experts nationaux couvrant chacun des spécialités précises (agronomie/systèmes d'exploitation; commercialisation et marchés; agro-économie/micro-projets; infrastructures rurales; gouvernance locale/organisation paysanne; microfinance); et (vi) une équipe administrative composée d'un comptable et de deux aide-comptables, d'un chargé des passations de marchés, d'un chargé de logistique et stocks, d'une secrétaire de direction et de 2 secrétaires, 2 gardiens et 4 chauffeurs. L'UGP disposera également d'un agent de liaison à Antananarivo (intégré au bureau d'appui aux projets FIDA) pour assurer les contacts et démarches auprès du MAEP, des autres Ministères et institutions, ainsi qu'avec la Commission centrale des marchés.

122. L'UGP bénéficiera du soutien du bureau d'appui aux projets FIDA et sera en outre appuyée, en tant que de besoin, par des missions court terme de consultants. En particulier compte tenu du caractère innovant et spécifique du PPRR, il a été décidé d'avoir recours durant la 1ère phase du programme à une expertise internationale qualifiée avec un spécialiste de haut niveau en commercialisation et marchés d'exportation (pendant une période initiale de 18 mois suivie de 4 missions ponctuelles d'un mois jusqu'à la fin de la 3^{ème} année). Il procédera en outre à la formation de l'expert national en commercialisation et marchés de l'UGP, ainsi que de certains techniciens des ministères impliqués.

123. L'UGP disposera des moyens logistiques nécessaires (véhicules, équipements, etc.), comme indiqué dans les tableaux de coûts présentés dans le Document de travail X. Le recrutement du personnel de l'UGP se fera selon les procédures réglementaires telles que définies ci-après au paragraphe sur la passation des marchés. Le Coordonnateur du programme sera recruté dès la signature et notification de l'accord de Prêt (condition d'entrée en vigueur du Prêt). Il sera chargé: (i) de préparer le cahier des charges et procéder au recrutement des autres membres de l'UGP et de l'expert international (ATI); (ii) d'assurer le lien avec le CNP et CRO; (iii) de passer les contrats pour la réalisation des études et investigations nécessaires préalablement au démarrage du programme; (iv) de préparer l'appel d'offres et de procéder à l'acquisition des véhicules et équipements; et (v) de préparer le PTBA de la 1ère année et l'atelier de démarrage du PPRR.

124. En vue de consolider le déroulement de la réalisation du PPRR, l'UGP mettra en place dès le début de la 1ère année du programme deux instances consultatives de réflexion visant à permettre d'orienter le programme de manière concertée et à créer le lien indispensable avec les ONG et opérateurs économiques partenaires du PPRR: (i) une **Plateforme des ONG** destinée à harmoniser et évaluer les approches et actions d'appui des prestataires de services; et (ii) au niveau des opérateurs économiques, un **Comité technologique** pour identifier les niches ou créneaux de marchés et de transformation à développer avec l'appui de prestataires techniques (FOFIFA, CTHT, Institut Polytechnique). Le CP sera chargé de définir la composition et de préparer le cahier des charges de chacune de ces instances de réflexion qui se réuniront en tant que de besoin et en moyenne 2 à 3 fois par an.

Termes de référence du Coordonnateur de programme (CP)

125. Dans le cadre des directives du CNP (au niveau national) et des orientations du CRO (au niveau régional), et avec l'appui des missions de supervision, le Coordonnateur du Programme aura les responsabilités suivantes:

- (i) Constituer l'équipe UGP, définir le cahier des charges de chacun des membres de l'équipe et les relations opérationnelles avec le CNP et le CRO;
- (ii) Etablir le programme de travail et le manuel de procédures respectivement pour l'UGP et les prestataires de services (notamment: objectifs et stratégies, description des tâches et responsabilités, fixation des critères de performance, définition du cadre de PTBA et des

- documents annexes, établissement du contrat-type pour les prestataires de services, définition du cadre des rapports et documents internes et de leur calendrier de remise);
- (iii) Préparer les documents pour les réunions du CNP et du CRO, élaborer les compte-rendus et préparer, à la demande du MAEP, des notes sur l'avancement du programme et autres;
 - (iv) Apporter toute forme de conseil aux partenaires impliqués dans la mise en oeuvre du programme et de ses diverses activités;
 - (v) Conduire, gérer et superviser l'ensemble de l'équipe et des actions de l'UGP;
 - (vi) Elaborer avec l'appui des responsables de l'UGP les PTBA d'une manière coordonnée et concertée dans le cadre du processus consultatif avec les bénéficiaires et partenaires;
 - (vii) Soumettre les PTBA consolidés pour revue par le CRO, approbation du CNP et non objection du FIDA;
 - (viii) Etablir avec l'appui de l'UGP (RAF) les procédures comptables, tenir les comptes financiers et vérifier que les passations de marchés et les décaissements sont effectués selon les règles en vigueur;
 - (ix) Superviser les engagements de dépenses, les achats et les contrats des prestataires en vérifiant qu'ils sont en conformité avec les conditions du prêt;
 - (x) Superviser avec l'appui de l'UGP (RSE) les activités de suivi et évaluation du programme ainsi que les revues intermédiaires (fin de 1ère phase et mi-2ème phase);
 - (xi) Consolider et soumettre les rapports d'activités techniques et financiers requis par le Gouvernement et le FIDA.

126. Compte tenu du caractère innovant du programme et de la diversité des acteurs et partenaires impliqués, une attention particulière devra être apportée à la sélection du CP qui devra démontrer une expertise confirmée (d'au moins 10 ans) en termes de gestion de projets, de capacité managériale et d'expérience du développement économique en liaison avec les opérateurs du secteur privé. Les termes de référence des principaux autres membres de l'UGP sont présentés en Appendice 1 du DdT VIII.

Programme de travail et budget annuels (PTBA)

127. L'UGP préparera annuellement un projet de PTBA relatif à chaque année d'exécution du PPRR sur la base des résultats obtenus l'année précédente, des activités prévues dans le document du programme, et des propositions des divers partenaires impliqués dans le programme. Un atelier d'auto-évaluation de l'UGP sera organisé à chaque fin d'exercice en vue de cette préparation. Le projet de PTBA, présenté sous la forme d'un cadre logique, devra comprendre notamment le détail des activités prévues, leurs coûts unitaires et globaux, le plan de financement par sources de financement, le calendrier de travail, les indicateurs de suivi ainsi que les modalités d'exécution. Une approche souple permettant des révisions régulières du PTBA au cours de l'exercice budgétaire sera adoptée, en assurant un dialogue permanent entre l'UGP, les bénéficiaires, les différents opérateurs et partenaires chargés d'appuyer l'exécution des activités. Le projet de PTBA sera soumis aux commentaires du Comité national de pilotage du PPRR avant d'être approuvé par l'Agent principal du programme (MAEP). Il sera ensuite transmis à l'institution coopérante et au FIDA pour commentaires et approbation, 45 jours au plus tard avant le commencement de l'année du PPRR considérée. Les éventuels commentaires seront intégrés dans la version finale du PTBA, et à défaut de commentaires du FIDA dans les 30 jours qui suivent sa réception, le PTBA sera considéré comme approuvé. Le PTBA dans sa version finale sera transmis au FIDA avant le commencement de l'année du PPRR considérée.

C. Phasage et calendrier de réalisation

128. Le programme s'étalera sur une durée de 8 ans, avec une première phase de 3 ans au cours de laquelle le programme se concentrera sur une zone prioritaire correspondant aux trois sous-préfectures de Vavatenina, Fénérive-Est et Soanierana-Ivongo, où l'accessibilité relative, les potentialités de développement, la présence d'ONG et l'absence de grands projets constituent autant de facteurs positifs pour un démarrage du programme dans les meilleures conditions de réussite. En deuxième phase, la zone d'intervention sera étendue de manière flexible en fonction de la demande émanant des

producteurs à la base ou des opérateurs économiques et la première mission de revue intermédiaire (en fin de 3^{ème} année) établira la pertinence d'aborder d'autres sous-préfectures.

129. Le rythme proposé de développement des pôles de partenariat est de 7 en première phase et de 25 en fin de programme. La première année sera essentiellement consacrée aux campagnes de sensibilisation et d'information, à la mise en place des partenariats et au processus de sélection des 3 premiers pôles de partenariat. L'identification d'un pôle-test sera effectuée dès le démarrage du programme (voir Document de travail I) et la possibilité d'une consolidation d'un pôle déjà existant en respectant la méthodologie d'intervention du PPRR ne sera pas écartée. La création de ces premiers pôles ne démarrera qu'en deuxième année. Le rythme de création de pôles sera très prudent au cours de la première phase, compte tenu du caractère innovateur de la démarche proposée, et de la nécessité d'une grande sélectivité au départ, afin de maximiser les chances de succès sur les premiers pôles. La deuxième phase du programme, à partir de la 4^{ème} année, visera à consolider les résultats de la première phase et à étendre les activités sur 18 nouveaux pôles de partenariat et un total de 3000 micro-projets agricoles et non-agricoles (dont 50% seront financés par le PPRR et le reste par d'autres partenaires ou projets (ex. PSDR)).

130. A l'intérieur de chaque pôle de partenariat, on prévoit également une croissance très progressive des interventions: sur la base d'un maximum de 8 FKT par commune rurale, le nombre de FKT adhérant au programme sera au minimum de 4 en première année de fonctionnement du pôle (condition minimale pour la création d'un pôle), et devrait croître jusqu'à 8 entre la 1^{ère} et la 4^{ème} année. Sur ces bases, le rythme de progression du programme apparaît comme suit:

Tableau 3: Calendrier de développement des CAM/pôles de partenariat

Année du programme	1	2	3	4	5	6	7	8
Nombre de CAM/pôles créés	0	3	4	6	6	6		
Nombre de CAM/pôles en activité	0	3	7	13	19	25	25	25
Nb. de FKT adhérents	0	12	31	62	102	146	170	188
Nb. De FKT encadrés	0	12	31	62	102	122	114	84

D. Gestion financière du Programme

Financement

131. Deux financements extérieurs sous forme de prêt concessionnel seront apportés par le FIDA et l'OPEP. Le FIDA contribuera pour environ 14,5 M d'USD, soit 51,3 % du coût total. L'OPEP contribuera au programme à hauteur d'environ 7,7 M d'USD, soit 27,1 % du coût total, pour le financement des infrastructures, des coûts d'entretien correspondant (pour les pistes, sur une base dégressive), et de la formation aux techniques à haute intensité de main d'œuvre des petites entreprises et bureaux d'études intervenant sur ces chantiers: réhabilitation des pistes, sentiers piétonniers et ouvrages de franchissement; petits aménagements hydro-agricoles et ouvrages de DRS. L'OPEP financera également: la sous-composante d'appui au développement des moyens de transport intermédiaires, complémentaire des actions de désenclavement; la sous-composante de recherche développement sur les techniques appropriées d'irrigation, complémentaire des petits aménagements hydro-agricoles; et le fonds d'urgence post- cyclonique, destiné à la remise en état des infrastructures construites dans le cadre du programme.

132. La contribution du Gouvernement malgache estimé à 5,2 millions d'USD (32,2 milliards de FMG ou 18,5 % du coût total) correspondra à la prise en charge des taxes et 10% des coûts de fonctionnement de l'UGP (fonctionnement des véhicule, frais de bureau et fonctionnement divers). Les bénéficiaires contribueront à hauteur de 645 000 USD (4,8 milliards de FMG), soit 2,3% du total, ce qui correspond à leur part d'autofinancement des micro-projets et des petits aménagements hydro-agricoles.

133. Les opérateurs économiques contribueront à hauteur de 91 500 USD (0,3 % du total). Ces partenaires commerciaux du programme financeront les équipements industriels des CAM, ainsi qu'une partie (30%) des études pour le développement des marchés et études technico-commerciales prévues dans le cadre du programme.

134. Enfin, les collectivités locales (Communes rurales et FKT) financeront une part progressive du coût d'entretien du réseau réhabilité dans le cadre du programme (en moyenne 50% sur la durée du programme), soit environ 121 000 USD (0,4% du coût total).

Fonds de contrepartie

135. Des mesures devront être prises par le Gouvernement pour l'inscription du PPRR au Programme d'Investissement Public (PIP) pour l'exercice fiscal 2004. Les fonds de contrepartie devraient principalement couvrir les droits et taxes (sur le génie civil, les études, l'assistance technique et les prestataires de service), estimés à 5,2 millions d'USD (32,2 milliards de FMG) pour toute la durée du Programme (8 ans) ainsi qu'une participation de 10% du montant des frais de fonctionnement de l'UGP (fonctionnement des véhicules, frais de bureau et fonctionnement divers). Les équipements et matériels bénéficient de l'exonération de droits et taxes.

Comptabilité, audit et rapports financiers

(i) Comptabilité, suivi financier et contrôle interne de gestion

136. Le suivi de la réalisation du Programme s'appuiera sur une organisation comptable efficace qui sera mise en place au sein du PPRR et sur un contrôle de gestion rigoureux, grâce à l'adaptation du système informatisé de gestion (SIG) aux besoins du PPRR, au suivi de tableaux de bord financiers et de gestion et à la production de rapports périodiques. Outre la production des états comptables et financiers, le Responsable administratif et financier (RAF) sera chargé du contrôle budgétaire et interne de gestion du Programme. Il veillera à la régularité des opérations de gestion et à l'utilisation rationnelle du patrimoine du PPRR et rendra mensuellement compte de l'état des dépenses et de l'utilisation des ressources au Coordonnateur du Programme (CP).

(ii) Rapports d'activités techniques et rapports financiers

137. En tant que responsable de l'UGP, le Coordonnateur du PPRR rendra compte semestriellement des activités et des dépenses du Programme au CNP et au CRO ainsi qu'au FIDA, l'Institution coopérante et à l'OPEP, au moyen de rapports d'activités techniques et de rapports financiers semestriels et annuels. Ces rapports devront couvrir les activités de l'UGP, celles des prestataires de services contractuels externes ainsi que celles des institutions de microfinance appuyées par le Programme. Ils seront produits, sous la supervision du Coordonnateur du Programme, par le spécialiste en suivi-évaluation et par le Responsable administratif et financier du PPRR sur la base des informations (rapport mensuels/trimestriels) fournis par les différents prestataires de services.

(iii) Vérification des comptes

138. Les comptes et la gestion du Programme seront vérifiés annuellement par un cabinet d'audit comptable indépendant et qualifié acceptable par le FIDA et l'OPEP. Ce cabinet d'audit sera recruté sur appel d'offres national. L'audit externe de comptes portera sur l'examen et la vérification: (i) de la comptabilité et des états financiers du PPRR; (ii) des procédures administratives, financières et comptables ainsi que du contrôle interne financier et de gestion en vigueur; et (iii) du Compte spécial, du Compte de Programme et des demandes de décaissement à partir du compte de prêt et des demandes de remboursement de fonds. Le cabinet d'audit sera également invité à formuler son appréciation sur les modalités de passation des marchés, la légitimité des dépenses imputées au Compte spécial ainsi que l'utilisation des biens et services financiers par le Programme. Il fournira une opinion séparée sur les états certifiés de dépenses et sur l'utilisation du Compte spécial. Le mandat du cabinet d'audit devra également inclure un appui au Responsable administratif et financier du PPRR.

dans la mise en oeuvre du contrôle interne de gestion. Les honoraires du cabinet d'audit seront payés à partir du compte du prêt FIDA. Les rapports annuels d'audit seront transmis au FIDA, l'institution coopérante et à l'OPEP par le Gouvernement, dans les six mois suivant la clôture de l'exercice fiscal.

E. Passation des marchés et décaissements

139. **Passation des marchés.** Les procédures de passation des marchés respecteront les procédures du Gouvernement malgache (Décret no. 98-559 portant réglementation des marchés publics et arrêtés no. 1006-FIN, 1007-FIN, 1008-FIN et 1009-FIN – Ministère de l'économie, des finances et du budget (MEFB) et les Directives du FIDA. Dans l'attente de la finalisation de l'avant-projet de Code des marchés publics devant modifier le décret cité, le récent Décret no. 2003-719 du 1^{er} Juillet 2003 a apporté certaines modifications concernant les autorités d'approbation des marchés publics et les seuils de passation par nature de marchés. Pour ce qui concerne le PPRR, les conditions varieront en fonction de la nature et du montant des acquisitions, achats et services et dans la mesure du possible les marchés seront regroupés en lots afin d'attirer les soumissionnaires et d'obtenir de meilleurs prix.

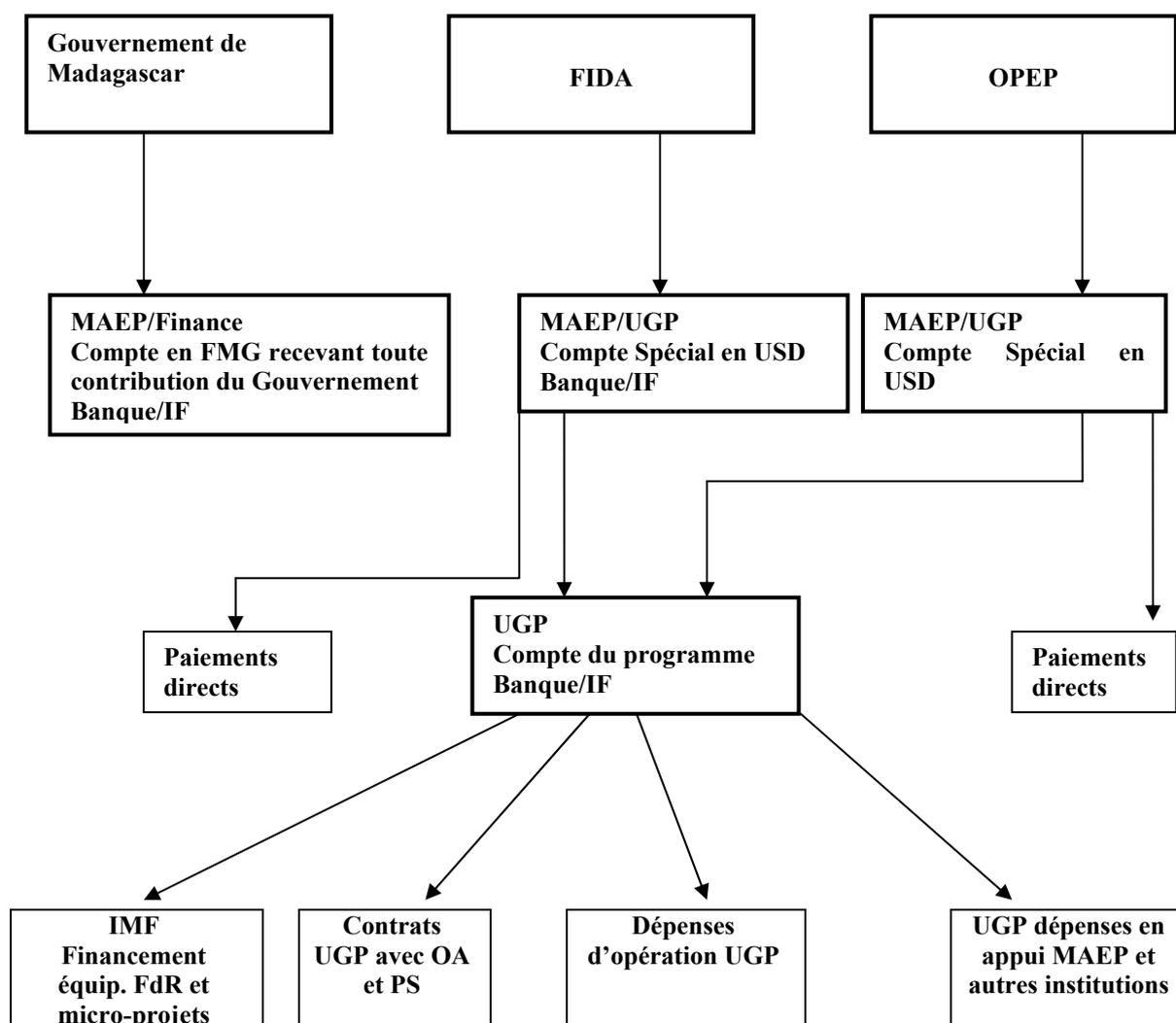
1. **Marchés de biens et véhicules:** (i) les achats de biens et d'équipements d'une valeur supérieure ou égale à l'équivalent de 50 000 USD seront effectués par appel d'offres (AO) international; (ii) les achats d'une valeur supérieure à l'équivalent de 10 000 USD et inférieure à l'équivalent de 50 000 USD seront passés sur la base d'un appel d'offres local conformément à des procédures approuvées par l'institution coopérante; (iii) pour une valeur inférieure à 10 000 USD, une consultation restreinte de fournisseurs sera autorisée moyennant l'établissement de trois devis émanant de fournisseurs locaux différents; (iv) tout contrat pour l'acquisition de véhicules peut être passé par consultation de fournisseurs à l'échelon international sur la base de l'évaluation et de la comparaison des offres d'au moins trois fournisseurs éligibles suivant les procédures approuvées par l'institution coopérante.
2. **Marchés de génie civil et rural:** (i) tout contrat pour des travaux de génie civil et rural d'un montant estimatif supérieur ou égal à la contre-valeur de 10 000 USD peut être passé sur la base d'un AO dont la publicité est faite localement selon les procédures nationales et conformément à des procédures approuvées par l'institution coopérante; (ii) tout contrat pour des travaux de génie civil et rural d'un montant estimatif inférieur à la contre-valeur de 10 000 USD peut être passé sur la base de l'évaluation et de la comparaison des offres d'au moins trois prestataires suivant des procédures approuvées par l'institution coopérante; (iii) les travaux de génie civil et rural (notamment dans le cadre de la mise en oeuvre des pôles de partenariat) seront confiés en priorité à des petites et moyennes entreprises locales spécialisées et/ou des prestataires et tâcherons locaux disposant des compétences et des moyens compatibles avec la nature des travaux et investissements concernés.
3. **Marchés pour les services de consultants et de prestataires de services:** (i) tout contrat pour le recrutement de consultants nationaux et les prestataires de services pour l'appui à la mise en oeuvre du PPRR pourra être passé au moyen d'un AO national restreint dont la publicité est faite localement, conformément à des procédures approuvées par l'institution coopérante; (ii) tout contrat pour le recrutement de consultants internationaux sera passé sur la base de l'évaluation et de la comparaison qualité/coût d'au moins trois offres de propositions suivant des procédures approuvées par l'institution coopérante (toutefois en accord avec l'institution coopérante et le FIDA, les contrats directs seront autorisés pour les missions de courte durée inférieure à un mois).

140. **Décaissements.** Pour faciliter les décaissements et l'exécution du PPRR, un *Compte spécial* en devises (USD) d'un montant autorisé de 0,7 million d'USD sera ouvert par l'Emprunteur dans une banque/institution financière acceptable par le FIDA, selon des modalités et des conditions jugées satisfaisantes par le FIDA. Les opérations sur ce compte spécial nécessiteront la double signature de deux sur trois mandataires (le Cordonnateur du PPRR, le Responsable administratif et financier du PPRR (RAF) et une autorité désignée au sein du MAEP), après vérification de la régularité des opérations et du respect des procédures par le RAF. Les spécimens de signature de ces trois

responsables seront transmis au FIDA. Les décaissements pour le génie civil, les véhicules, les équipements, les études, l'assistance technique et les contrats devront être accompagnés des pièces justificatives. Les décaissements pour les salaires et les coûts de fonctionnement seront effectués sur la base de relevés certifiés de dépenses. Les originaux des pièces seront gardés à l'UGP du Programme et mis à la disposition des auditeurs et des missions de supervision.

141. *Un Compte de Programme* en monnaie locale (FMG) sera ouvert auprès d'une institution financière satisfaisante pour le FIDA afin d'y recevoir les fonds de contrepartie. Un premier dépôt en FMG, de l'équivalent de 25 000 USD, y sera effectué par l'Emprunteur avant l'entrée en vigueur du prêt afin de couvrir les besoins pour la 1ère année (ce montant ne tient pas compte des droits et taxes sur les biens importés qui seraient exonérés dont la TVA). Ce compte sera approvisionné par l'Emprunteur, en accord avec le Représentant désigné par le MAEP et le Coordonnateur du Programme, afin de permettre au PPRR de faire face à ses engagements financiers récurrents. Le CP et le RAF seront dûment autorisés à gérer le compte du programme sous le principe de la double signature.

Schéma des flux de fonds



142. Les subventions pour les micro-projets feront l'objet d'un circuit financier spécifique: dès approbation du programme annuel de micro-projets pour un pôle donné par l'UGP et les instances représentatives concernées, les fonds prévues seront déposés au point de service de micro-finance

partenaire du programme pour le pôle, qui effectuera les décaissements au profit des OP bénéficiaires, dans le cadre d'une convention de gestion entre le programme et l'IMF.

F. Suivi et évaluation

143. Le système de **suivi-évaluation (S&E)** sera adapté à l'organisation du PPRR et sera mis en oeuvre par le Responsable concerné (RSE) au sein de l'UGP. Il devra permettre d'assurer pleinement: (i) le suivi de l'avancement et de la performance de l'exécution des activités prévues dans le programme par les différents acteurs, opérateurs et prestataires de services concernés; (ii) l'appréciation de la pertinence de la stratégie de mise en oeuvre et des mécanismes particuliers de coordination et de suivi des diverses composantes du programme; (iii) l'appréciation de l'implication effective des bénéficiaires aux différents stades d'exécution; et (iv) l'impact des activités réalisées sur les groupes-cibles visés. Ce système de S&E s'appuiera sur une situation de référence établie pour chaque zone d'intervention avant le début de la mise en oeuvre du programme. Les données du S&E seront présentées par CAM/pôle de partenariat, par groupes-cibles et globalement.

144. Le RSE travaillera en étroite collaboration avec l'ensemble des intervenants et avec les autres membres de l'UGP. Ses tâches seront les suivantes: (i) la centralisation, l'organisation et l'analyse des informations générées par les activités du programme; (ii) l'élaboration et le suivi du tableau de bord général de ces activités; (iii) la consolidation des rapports internes des partenaires et prestataires de service externes et l'élaboration des rapports périodiques du PPRR tels que prévus dans l'Accord de prêt; (iv) l'organisation et la supervision d'enquêtes légères pour des évaluations en tant que de besoin; (v) l'appui aux cadres de l'UGP et aux structures de coordination en matière de S&E. Les rapports de suivi-évaluation constitueront un des éléments majeurs pour juger de la bonne exécution des contrats par les prestataires de services et justifier leur renouvellement (l'avis des bénéficiaires sera explicitement pris en compte lors de la certification du travail des prestataires de services). Ces rapports devront prendre en compte l'ensemble des informations issues du déroulement du PPRR (notamment les compte-rendus d'ateliers, les documents d'études et de diagnostics spécifiques, les rapports de suivi financier et de contrôle interne de gestion produits par l'UGP). Des indicateurs de suivi et d'évaluation sont proposés dans le cadre logique; ils devront être discutés et revus lors du démarrage du PPRR puis être régulièrement actualisés au cours de sa mise en oeuvre.

145. **Suivi interne.** Le suivi interne a un caractère permanent et a pour objet de suivre la mise en oeuvre des activités et l'atteinte des objectifs et résultats quantitatifs attendus du PPRR. Il constitue à ce titre une responsabilité de l'UGP, mais les bénéficiaires et prestataires de services auront aussi à jouer un rôle important dans le suivi de l'avancement du programme et devront en conséquence rendre compte régulièrement de leurs activités à l'UGP au moyen de rapports spécifiques. Les contrats signés avec ces opérateurs intégreront des clauses concernant ces rapports (nature et périodicité des indicateurs à suivre, format des fiches de suivi, contenu et calendrier de remise des rapports). La cadence de remontée des fiches de suivi auprès de l'UGP sera mensuelle et celle de remise des rapports trimestrielle.

146. Pour ce qui concerne le suivi de la gestion courante du PPRR, la fréquence de communication sera assurée par: (i) une réunion hebdomadaire de l'équipe UGP; et (ii) une réunion mensuelle ouverte aux cadres et prestataires externes qui devront préparer pour la circonstance une note synthétique d'activités. Le responsable du S&E, en étroite liaison avec le Coordonnateur du programme, devra produire: des notes mensuelles; un rapport semestriel plus analytique; et un rapport annuel d'activités en appui à la préparation du PTBA du PPRR. Ces rapports devront faire ressortir les écarts enregistrés entre les prévisions et les résultats ainsi que les explications et les recommandations correspondantes.

Evaluation interne et externe

147. Les activités d'évaluation s'attacheront à évaluer l'impact des activités du PPRR sur les bénéficiaires/groupes-cibles et l'atteinte de l'objectif global et des objectifs spécifiques tels que définis dans le cadre logique. La spécificité du PPRR (approche partenariale, gestion décentralisée, responsabilisation des prestataires de services externes) nécessite une conception adaptée d'évaluation

fondée sur une démarche participative et flexible impliquant les différents acteurs. Au fur et à mesure que les activités du programme seront effectivement identifiées puis mises en oeuvre, la nature de leur impact et les indicateurs correspondants seront identifiés correctement et les méthodes d'évaluation seront précisées avec la participation des bénéficiaires et des différents acteurs.

148. Lors du démarrage du programme, les indicateurs et données de base pour l'évaluation ultérieure seront recueillis en vue d'effectuer un suivi régulier de l'évolution de ces indicateurs. Les activités comprendront des évaluations internes régulières menées en utilisant les ressources en personnel de l'UGP selon une méthode participative et des évaluations externes sous-traitées à des consultants et bureaux d'études nationaux compétents. Les documents d'évaluation interne et externe produits seront présentés aux Comités nationaux de pilotage et régionaux d'orientation et au FIDA. En matière d'évaluation externe, le PPRR se limitera à des études et enquêtes thématiques conduites de manière périodique, selon les besoins et le plus souvent sur la base d'échantillons.

Suivi de l'exécution du programme et de conformité avec les politiques nationales

149. Le Comité national de pilotage (CNP), effectuera des missions et tiendra des réunions semestrielles afin d'émettre des recommandations à l'intention de l'UGP et du Comité régional d'orientation (CRO). Le suivi de conformité du programme avec les politiques et stratégies sectorielles nationales sera assuré par les services compétents des différents Ministères concernés et de leurs structures déconcentrées, en particulier du MAEP, des Ministères du Transport, du Commerce, de l'Economie et des Finances en concertation avec les institutions nationales et les représentants de l'ensemble des acteurs et opérateurs impliqués dans la réalisation du PPRR.

Supervision du Programme

150. Elle sera assurée par une Institution coopérante désignée selon les procédures par le FIDA qui supervisera pour son compte l'exécution du programme, principalement sous forme de missions qui émettront des recommandations à l'intention de l'UGP et de l'Agent principal du Programme.

Reuves intermédiaires

151. Deux missions de revue intermédiaires seront effectuées, respectivement la 3^{ème} année (fin de la 1^{ère} phase) et la 6^{ème} année (milieu de la 2^{ème} phase), afin: (i) d'évaluer l'avancement et l'impact du programme par rapport aux objectifs fixés et la performance des prestataires de services; (ii) d'identifier les problèmes-clés et de recommander des solutions, incluant les éventuelles modifications d'approche et de mise en oeuvre nécessaires pour atteindre les objectifs du programme. Les principaux points à évaluer seront notamment: (i) le taux de décaissement et le niveau d'avancement par rapport aux estimations initiales et aux PTBA; (ii) les mécanismes de coordination avec les projets similaires d'autres donateurs; (iii) le niveau de performance de l'UGP et de la gestion financière et des contrats; (iv) le niveau de performance et la qualité de gestion des prestataires de services contractés; (v) le degré de participation et l'impact des activités développées vis-à-vis des groupes-cibles; (vi) la revue des CAM en cours d'activité et la justification éventuelle de nouveaux; (vii) la revue des outils méthodologiques utilisés et la justification de nouveaux outils; et (viii) les besoins d'assistance technique. Ces revues dont le coût sera imputé au budget du programme seront menées conjointement par le MEAP, le FIDA et l'institution coopérante. La première mission aura pour objectif spécifique d'émettre un avis sur les zones potentielles d'extension du programme. La seconde revue devra établir les modalités de désengagement et de pérennisation des acquis dans le cadre de l'après programme.

VII. MODALITES D'EXECUTION ET PARTENARIATS

A. Processus d'identification, de création et conditions d'éligibilité des pôles

152. La demande pour la constitution d'un pôle de partenariat devra, dans tous les cas, émaner de la base (les associations locales existantes de producteurs) et être appuyée par les autorités

communales (CR), ainsi que, pour les pôles impliquant un partenariat avec un opérateur commercial, être accompagnée par un engagement de ce dernier. L'initiative de départ pourra provenir soit des communautés rurales, appuyées par une ONG, soit d'un opérateur commercial ayant une bonne connaissance de la zone lui permettant de sensibiliser les communautés locales au projet de CAM/pôle de partenariat (voir Document de travail I).

153. Le Comité Régional d'Orientation du programme examinera les demandes, et appliquera les critères généraux de sélection suivants: (i) l'adhésion de la CR et des FKT concernés au programme; (ii) la participation, au départ, d'au moins 4 FKT d'une même CR (cette dernière condition est destinée à assurer une masse critique minimale de départ et à garantir une base territoriale minimale pour le fonctionnement du pôle); (iii) la constitution d'une Union locale de producteurs regroupant les OP intéressées des FKT partenaires. D'autres critères, spécifiques de faisabilité, selon le type de CAM, seront également à considérer: *pour les centres de collecte*: (i) l'existence d'un volume minimal de produits commercialisables dans la zone d'attractivité du CAM (de l'ordre d'une centaine de tonnes), (ii) l'accessibilité existante ou potentielle du site (les travaux d'amélioration éventuels ne pouvant excéder 250 000 USD); *pour les centres de transformation* (ex. huiles essentielles): (i) l'existence d'un volume minimal de matières premières dans la zone d'attractivité, et une étude de faisabilité concluante de l'opération, (ii) l'engagement de l'opérateur, concrétisé par un contrat de collaboration avec l'union locale de producteurs; (iii) l'accessibilité existante ou potentielle du site, (iv) la présence d'un cours d'eau sur le site (pour le refroidissement des alambics); (v) la prise en compte dans le programme des besoins en bois de chauffe (plantation à proximité du site); *pour les centres de collecte, stockage ou transformation du paddy*, (i) l'existence d'un volume minimal de paddy produit dans le FKT (de l'ordre de 200 tonnes), (ii) la mise en évidence d'un différentiel de prix du paddy ou du riz d'au moins 50% entre la récolte et la soudure.

154. De manière générale, les étapes à suivre pour l'identification et la création des pôles de partenariat (voir Document de travail III) seront les suivantes (démarche valable pour la 1^{ère} phase comme pour la 2^{ème} phase du PPRR):

155. **1^{ère} étape - Campagne d'information et communication (I/C)**: d'une durée d'environ 2 mois, la campagne de lancement de la 1^{ère} phase débutera après la tenue de l'atelier-séminaire de démarrage du PPRR et la mise en place de l'UGP. Elle sera menée par un OA spécialisé en information et communication et aura pour objectif d'informer (avec des supports audio et visuels) sur le terrain les populations rurales des 3 sous-préfectures de la 1^{ère} phase. Les animations d'I/C porteront sur les objectifs et actions susceptibles d'être menées par le PPRR. Cette campagne sera menée par le prestataire retenu en liaison avec l'UGP (expert GL/OP) et l'OA d'appui GL/OP qui effectuera à la suite de la campagne d'I/C une seconde visite de terrain auprès des CR pour recueillir et recenser leurs observations et éventuelles demandes, en vue de la préparation de la 2^{ème} étape de présélection des zones potentielles d'implantation des pôles.

156. **2^{ème} étape - Présélection des zones potentielles d'implantation des pôles**: d'une durée d'environ 3 mois, cette phase d'analyse sera réalisée par l'UGP avec l'appui de l'OA en GL/OP à partir des données recueillies durant la 1^{ère} étape et comportera essentiellement un diagnostic approfondi des potentialités et contraintes des FKT et CR au niveau des petits producteurs et opérateurs commerciaux potentiels sur la base des critères d'éligibilité des pôles définis (voir DdT I et III). A l'issue des résultats de ce travail, l'UGP élaborera un dossier de présélection des zones potentielles d'implantation des pôles de la 1^{ère} phase avec établissement d'une liste restreinte (une quinzaine de CR environ) justifiant en première analyse la possibilité de constituer un pôle et la nécessité de poursuivre la démarche au niveau de la préfaisabilité. Ce dossier et la liste restreinte seront soumis pour avis au CRO. Dans le cas du pôle-test envisagé dès la 1^{ère} année du programme, l'analyse initiale sera accélérée et effectuée avec le concours d'un consultant international spécialiste des marchés (cf. Appendice 4 du DdT I).

157. **3^{ème} étape - Elaboration du dossier de préfaisabilité des pôles**: d'une durée d'environ 3 mois également, cette phase de préfaisabilité sera coordonnée par l'UGP (avec la collaboration des prestataires) et réalisée sur la base des données de la phase de présélection précédente autour de quatre

axes d'analyse: (i) diagnostic socio-organisationnel des OP et FKT (par l'ONG GL/OP) comportant un diagnostic participatif (y compris de la situation foncière) et l'établissement de la situation de référence pour le suivi-évaluation; (ii) étude technico-commerciale des CAM (UGP, assistant ATI et opérateurs économiques); (iii) identification des besoins de désenclavement et d'infrastructures (ingénieur UGP avec un BE prestataire et en liaison avec la CR et les FKT); (iv) diagnostic économique et financier (par l'IMF). A l'issue de cette phase de travail, un rapport de préfaisabilité des pôles (CR) sera élaboré sous la supervision de l'UGP et soumis au CRO pour accord de principe. Ce rapport devra comporter des propositions opérationnelles au minimum sur les points suivants: potentialités et filières à développer; motivation et organisation des acteurs économiques OP et opérateurs; contenu des activités des pôles et des CAM; infrastructures rurales nécessaires; bases du partenariat à mettre en oeuvre; impact et bénéfices attendus; ainsi qu'un calendrier de mise en oeuvre et développement des pôles et des types de CAM de la 1^{ère} phase. Le financement des études de préfaisabilité des pôles est prévu dans la sous-composante 4.2 (gestion du programme).

158. **4^{ème} étape - Dossier final de faisabilité des pôles et formalisation des partenariats:** d'une durée d'environ 4 mois, cette 4^{ème} étape visera à concrétiser de manière opérationnelle et contractuelle les bases de partenariat proposées dans le dossier de préfaisabilité des pôles sous la forme de conventions (de préférence pluri-annuelles) liant les producteurs, OP et opérateurs et précisant les rôles et responsabilités des partenaires et prestataires impliqués dans les pôles et les CAM en cours de constitution (voir un exemple de convention-type de partenariat en Appendice 1 du DdT I). L'expérience de la mise en oeuvre du pôle-test tel qu'envisagé sera utilisée pour adapter la méthodologie de la démarche de création des pôles ultérieurs. Sous la coordination de l'UGP, les actions à mener pour chacun des pôles potentiels porteront sur: (i) la sensibilisation approfondie, le diagnostic et la planification participatifs (PDF) et l'appui aux OP pour la création de l'union gestionnaire du CAM (par le personnel de l'OA GL/OP); (ii) l'organisation du partenariat technique et économique avec les opérateurs économiques; (iii) la préparation juridique de la convention de partenariat; (iv) la constitution du CDP; (v) l'élaboration des conventions de services avec les prestataires OA; (vi) la préparation du plan de travail du pôle et du CAM (fixant les tâches respectives des divers intervenants) pour la 1^{ère} année de fonctionnement. A l'issue de cette phase de formalisation, le dossier de création du pôle (signé par les partenaires impliqués) sera soumis au CRO pour validation et approbation définitive. Le démarrage du CAM/pôle sera assuré par la mise en place effective du CDP et par l'ordre de mission (convention de services) donné par l'UGP au prestataire d'appui au développement du CAM/pôle et à l'OA de conseil agricole retenus.

Justification d'un pôle-test

159. Il est particulièrement important de pouvoir démarrer aussi rapidement que possible un premier pôle qui aura pour objectifs de: (i) servir de vitrine opérationnelle pour le programme; (ii) démontrer aux opérateurs économiques la volonté du PPRR de déboucher rapidement sur des actions concrètes; et (iii) permettre de tester concrètement les possibilités de partenariat. Aussi est-il prévu d'identifier et préparer au cours de la 1^{ère} année le démarrage d'un *pôle-test* qui pourra être opérationnel dès le début de la 2^{ème} année du programme. Pour ce pôle-test, les premiers contacts entrepris au cours de la mission de pré-évaluation permettent d'entrevoir la possibilité d'un pôle autour d'un centre de type «transformation d'huiles essentielles» pour lequel des candidatures se sont déjà manifestées. A titre exceptionnel, ce pôle-test pourra être constitué selon une procédure accélérée, respectant les différentes étapes prévues mais permettant de mener ces étapes de façon concomitante. L'identification et la préfaisabilité de ce pôle (6 mois) pourraient être initiées dès la signature de l'accord de prêt avec l'appui de 3 missions d'un consultant international spécialiste des marchés (voir DdT I - Appendice 4) bénéficiant d'un financement FIDA spécifique. La formalisation de la convention de ce pôle-test (3 mois) pourrait intervenir immédiatement après l'atelier-séminaire de démarrage du programme.

B. Sélection et mise en oeuvre des micro-projets

160. L'initiative du micro-projet (MP) provient de l'OP, appuyée par son conseiller agricole. Le projet est élaboré par le groupement (avec l'appui du conseiller) et se concrétise dès lors que

4 membres au moins sont parties prenantes. Le MP, une fois élaboré, est transmis au FKT, qui devra donner son approbation, en fonction de ses priorités locales, et parrainer le MP. Il est ensuite examiné par le Comité de développement du pôle (CDP) au cours de sa prochaine session, et approuvé dans la mesure où il répond à certaines conditions: (i) montant de subvention maximale par bénéficiaire plafonné à 500 USD (le montant maximum du projet étant d'autre part 2 500 USD, pour rester cohérent avec les dispositions du PSDR); (ii) faisabilité technique et économique du MP (attestée par le conseiller agricole) et existence d'un marché; (iii) conformité du MP avec les priorités de développement du FKT (cf. PDF). Les formulaires de présentation et d'évaluation des projets seront standardisés en début de programme par les spécialistes agricoles de l'UGP. Ces spécialistes assisteront aux réunions des Comités de développement des pôles et donneront leur avis sur la faisabilité des micro-projets présentés (voir Document de travail V- Appendice 3).

161. Dès l'approbation du micro-projet par le CDP et l'UGP, les fonds seront mis à disposition (avance) auprès de l'institution financière locale (IMF) et débloqués en deux tranches, une première tranche correspondant à l'achat éventuel des matériaux de construction et des équipements de base, une seconde tranche pour l'achat des intrants et le fonds de roulement de démarrage. L'OA de conseil agricole devra avoir donné un visa technique sur le bon avancement des réalisations de la première tranche, avant le déblocage de la seconde tranche. L'OP sera ainsi l'ordonnateur des engagements des fonds auprès de l'IMF avec l'appui de l'OA de conseil agricole. Elle devra en assurer une bonne gestion et en particulier la répartition entre les bénéficiaires concernés, elle sera responsable de la bonne utilisation des fonds devant l'UGP et son mandataire, l'IMF. L'OA de conseil agricole, à travers son encadrement, supervisera et centralisera les commandes et les achats nécessaires de matériaux et intrants.

162. Les activités d'élevage (en particulier petit élevage à cycle court), para-agricoles et/ou non agricoles, telles que les pépinières et plantations, la réparation d'équipements, les services et commerces, et toutes les activités génératrices de revenus des populations rurales seront également développées dans le cadre des micro-projets selon les mêmes procédures de sélection et de mise en oeuvre.

C. Rôle, sélection et principes contractuels avec les partenaires

163. Le système institutionnel du PPRR vise à fédérer et coordonner les actions des différents acteurs locaux de développement, publics ou privés, selon les axes stratégiques et dans le sens des objectifs assignés au programme. A cette fin, une importance primordiale sera donnée à l'établissement de partenariats entre ces acteurs et le programme, fixant les modalités de collaboration, les appuis fournis par le programme, et les contributions attendues de ces acteurs. Les différents types de partenariats envisagés sont décrits ci-après.

164. **Collectivités locales (Communes rurales et FKT).** Les FKT, qui représentent les communautés rurales de base (au sein desquelles existe une forte tradition de cohésion sociale et de solidarité communautaire), seront des partenaires essentiels du programme, garantes de l'intégration des populations les plus vulnérables. Le programme n'interviendra de façon directe que dans les FKT ayant adhéré de façon formelle à ses objectifs et à ses principes. Pour adhérer au programme, le FKT devra satisfaire les conditions suivantes: (i) au moins 90% des ménages vivent principalement de l'agriculture; (ii) avoir accès à l'assistance technique d'une ONG ou OA satisfaisant aux critères du programme et être disposé à co-signer le contrat d'assistance entre cette ONG et le programme; (iii) présenter un croquis de la situation du foncier dans le FKT (main libre, sur papier d'emballage) localisant tous les propriétaires fonciers, hommes et femmes, résidents et non; (iv) présenter une attestation (modèle standard) signée par les autorités du FKL/FKT (élues, administratives et traditionnelles) déclarant que tous les litiges fonciers sont aplanis et que les autorités s'engagent à respecter les règles traditionnelles d'équité en matière de la gestion future du foncier, notamment en ce qui concerne la défense des droits des couches les plus vulnérables; (v) obtenir et présenter une attestation signée par les autorités au niveau de la CR d'appartenance (élues et administratives) confirmant leur intention de respecter les décisions prises au niveau du FKL/FKT en matière d'inventaire et de dotation foncière et de PDF (avec le contrat d'exécution); (vi) présenter une

attestation signée par les autorités locales engageant le FKT dans son ensemble à faire bénéficier directement les ménages les plus vulnérables des interventions du Programme et à établir la liste et les caractéristiques des OP existantes dans le FKT.

165. Les formulaires correspondant aux engagements fonciers seront rédigés, au début du programme par un juriste spécialisé. Les FKT seront assistés par l'OA GL/OP pour accomplir les formalités d'adhésion. Le dossier devra, dans un premier temps, être accepté par la CR d'appartenance et l'union locale de producteurs gérant le CAM, puis transmis à l'UGP qui vérifiera la réalité des engagements souscrits.

166. Une fois l'adhésion confirmée, le FKT pourra bénéficier des interventions du programme, et notamment: (i) de l'appui à la gouvernance locale et à l'obtention de la sécurisation foncière (dotation); (ii) des actions de désenclavement (sentiers piétonniers); (iii) des appuis organisationnels, techniques et financiers aux OP qu'il parraine. Ces OP deviendront en outre membres de l'union locale des producteurs du CAM. Le FKT deviendra enfin membre de droit du CDP.

167. La (ou les) Commune rurale (CR) dont relève la zone couverte par chaque pôle de partenariat sera également fortement impliquée dans le programme: (i) elle doit délibérer sur la demande de CAM/pôle et la parrainer; (ii) elle doit inscrire le projet de CAM/pôle et les infrastructures du CAM qui l'accompagnent dans son PCD, et s'engager à en faciliter le fonctionnement dans la mesure de ses prérogatives; (iii) elle doit s'engager à respecter et soutenir les décisions des FKT partenaires en matière de foncier et de plan de développement du FKT; (iv) elle s'engage à assurer progressivement (avec l'appui dégressif du programme) l'entretien des infrastructures de son niveau; et (v) au cas où elle reçoit en propriété le bâtiment du CAM, elle s'engage à en céder l'usage à l'Union locale de producteurs gérant le CAM. Ces différents engagements seront pris par les organes délibératifs de la CR lors de la création du pôle.

168. **Institutions de microfinance rurale.** Le programme lancera un appel d'offres pour recruter une IMF en mesure de créer ou de consolider, sur une période de 8 ans, l'offre de services financiers de proximité aux 25 sites de pôles de partenariat qui seront mis en oeuvre dans le cadre de la réalisation du programme. Le contrat sera établi sous la forme d'un contrat-cadre avec une tranche ferme pour la 1^{ère} phase de 3 ans et négociations lors de la revue intermédiaire pour les tranches ultérieures. Il sera demandé aux IMF de présenter une offre séparée (second lot) pour dispenser les services d'appui aux plus vulnérables dans les mêmes zones. Selon la qualité de l'offre, il est possible que les lots soient attribués à différentes IMF.

169. Pour la création de points de services (premier lot), l'IMF devra présenter ses capacités d'offrir les services requis, ses performances financières et son savoir-faire en la matière en appuyant sa présentation par ses expériences en cours. L'IMF présentera sa méthodologie pour la création de points de services et pour offrir des produits financiers appropriés aux groupes cibles du PPRR. L'IMF s'engagera sur des résultats spécifiques à atteindre en termes de nombre de bénéficiaires, de taux de pénétration, de volume d'épargne et de crédits par type de produits et sur des indicateurs financiers comme la qualité du portefeuille, l'autonomie financière, le taux de solvabilité et autres. L'IMF présentera les moyens qu'elle entend prendre pour assurer la bonne gouvernance, le suivi et la surveillance des points de services. Elle fera état du rôle de l'organisme d'encadrement, incluant son système d'information de gestion (SIG) et de l'instrumentation dont il dispose pour gérer les points de services et mettre en place un organisme d'encadrement. L'IMF devra présenter sa stratégie de formation des membres et du personnel en vue d'une prise en charge à tous les niveaux. L'offre devra inclure une projection financière montrant la faisabilité d'atteindre les résultats et l'autonomie financière. L'IMF devra démontrer qu'elle a accès aux ressources financières pour répondre à la demande. Pour l'offre de services financiers aux plus vulnérables (deuxième lot), il s'agira également pour l'IMF de présenter ses capacités d'offrir les services requis, ses performances financières et son savoir-faire en la matière. Le contenu de l'offre sera similaire à celui déjà décrit précédemment à l'exception des éléments qui font appel à la création de points de services. Sauf pour les opérations auprès des plus vulnérables, il n'est pas prévu de ligne de crédit.

170. Les activités d'élimination des contraintes à l'offre de produits financiers ruraux seront gérées directement par l'UGP avec la collaboration d'abord des IMF, mais également par les prestataires de services qui interviennent directement avec les producteurs et les OP. L'appui à l'APIFM fera l'objet d'une convention de gré à gré entre cette organisation et le programme par l'entremise de l'UGP. On trouvera en annexe du Document de travail IV les éléments qui devront faire partie de la convention. Les activités spécifiques à réaliser feront partie de la convention ainsi que les résultats à atteindre, le calendrier d'exécution et le budget.

171. Les activités de la composante d'appui aux services financiers du programme seront initiées et suivies par l'expert en microfinance de l'UGP. Les responsabilités de l'UGP au travers de cet expert seront d'assurer le démarrage des activités de financement rural, de les coordonner, d'en faire le suivi et la gestion administrative. Pour les activités d'élimination des contraintes à l'offre de produits financiers ruraux, l'expert de l'UGP sera également responsable en partie de leur exécution.

172. **ONG et organismes d'appui.** Le principe d'externalisation de toutes les fonctions d'appui, de conseil et de réalisation des opérations par des prestataires de services (ONG ou BE) est une caractéristique du PPRR. L'UGP étant principalement orientée vers les activités de coordination et de gestion, l'appui et l'encadrement des activités de terrain seront confiés à des prestataires de services et notamment à des ONG intervenant généralement déjà dans la Province de Toamasina et ayant donc une certaine expertise et connaissance du milieu et des populations. Les grandes ONG présentes dans la zone (ADRA, CARE Madagascar, ODDIT/CRS, SAF/FJKM) pourront jouer ce rôle et sont prêtes à envisager un tel partenariat. Trois principaux types d'appuis sont retenus: (i) appui à la commercialisation et au développement des activités des pôles; (ii) appui à la gouvernance locale et aux OP (GL/OP); et (iii) appui-conseil dans le domaine agricole (intensification, diversification et micro-projets). Les organismes d'appui (OA) seront sélectionnés sur la base d'un AO ouvert avec appel à manifestation d'intérêt public et sélection d'une liste restreinte. Un AO distinct sera lancé pour chacun des 3 types d'appui requis (les communautés rurales concernées pourront participer au dépouillement) et portera sur l'ensemble de la durée du programme (8 ans, 25 pôles de partenariat) sous forme d'un contrat cadre. Des conventions de services seront ensuite signées pour l'appui de chaque pôle entre ces organismes d'appui et l'UGP devra également être co-signée par les communautés bénéficiaires (FKT et CR) qui auront la possibilité de proposer une ONG locale déjà présente sur la zone pour être associée à l'OA GL/OP retenu, lequel assurera alors un rôle de coordination et d'appui méthodologique.

173. Les OA soumissionnaires devront au minimum réunir les conditions suivantes: (i) avoir 5 ans de vie et être enregistré depuis au moins 2 ans; (ii) justifier d'une expérience et/ou d'une connaissance approfondie de la CR d'intervention; (iii) avoir du personnel qualifié dans les types d'appui requis; (iv) présenter du personnel de terrain acceptant de vivre sur place 20 jours par mois; et (v) accepter les formations de mise à niveau fournies par le programme et désigner le personnel bénéficiaire. Le non respect de ces conditions, de même que l'absence d'informations sur le statut, les ressources humaines, matérielles et financières de l'organisme seront des critères d'exclusion de la liste restreinte. Les OA auront la possibilité de s'associer dans leur domaine d'appui avec les ONG locales déjà présentes sur le territoire de la CR d'intervention. Pour l'appui GL/OP, la prise en compte du genre dans la composition de l'équipe sera indispensable (binôme homme/femme des socio-organisateurs). Pour l'appui au développement des pôles, compte tenu de la difficulté possible de réunir les compétences requises en matière de commercialisation et marchés, l'OA prestataire pourra s'associer avec des experts issus d'organismes extérieurs compétents (par exemple GEPAT, CCIAA). Des ONG disposant d'une telle expérience commerciale mais n'intervenant pas actuellement dans la zone du PPRR (ex. FIFATA ou Entreprendre à Madagascar (EAM)) pourront être retenues comme OA d'appui aux pôles.

174. Les éléments de termes de référence pour le dossier des AO de chacun des types d'appui requis sont présentés dans les Documents de travail: appui aux unions gestionnaires de CAM (DdT I); appui GL/OP (DdT III); appui conseil agricole (DdT V). Ces éléments sont les suivants: les objectifs de l'AO; les conditions; le mandat; les résultats attendus; le contenu de l'offre de services; le processus d'évaluation des offres; la grille de notation des propositions. Les contrats avec les OA

retenus seront passés sur les bases suivantes: établissement d'un contrat-cadre pour l'ensemble de la durée du programme (8 ans) avec une tranche ferme pour la 1^{ère} phase de 3 ans et négociations des tranches ultérieures en fonction des résultats (revues intermédiaires et évaluations annuelles); définition d'une convention de services par pôle avec engagement sur prix unitaire; rémunération à la performance sur la base d'objectifs quantitatifs fixés annuellement. Le processus de sélection des OA sera lancé avant le démarrage effectif du programme (atelier-séminaire de démarrage). L'OA d'appui GL/OP et l'IMF partenaire seront sélectionnés de manière anticipée (3 mois) par rapport aux deux autres OA, afin de pouvoir s'intégrer dans la campagne d'information et communication du programme et dans la démarche d'identification du pôle-test envisagé. Sur ordre de mission de l'UGP, les personnels de l'OA d'appui aux pôles et de l'OA de conseil agricole devront être recrutés 3 mois avant le démarrage effectif de chaque pôle selon le calendrier défini dans les AO.

175. **Opérateurs commerciaux.** L'absence d'organisation professionnelle regroupant les principaux opérateurs à l'exportation de la Province constitue un handicap, que le programme cherchera à combler dès sa phase de pré-démarrage. Il est donc prévu que les possibilités de collaboration offertes par le programme soient organisées avec les opérateurs et l'UGP dans le cadre de la constitution du groupe de réflexion (Comité technologique) qui sera, en tant que tel, l'interlocuteur de l'UGP et de l'OA/pôles pour l'identification, la création et le développement des pôles et des CAM, notamment en participant aux réunions du Comité régional d'orientation. A défaut, les participations d'opérateurs commerciaux seront recherchées sur une base individuelle.

176. Le programme recherchera également l'établissement de partenariats contractuels avec des opérateurs commerciaux (ou industriels) intéressés, ou entre unions de producteurs et opérateurs, afin d'établir des relations mutuellement bénéfiques aux opérateurs et aux producteurs. Divers types de partenariats sont envisagés:

- *partenariat entre une union de producteurs et un opérateur* pour l'exploitation d'un CAM centré sur la transformation (huiles essentielles, par exemple), dans lequel: (i) le programme finance les infrastructures du pôle et l'appui technique et facilite, si besoin, le financement des équipements par une banque commerciale; (ii) l'union s'engage à fournir les produits à prix fixé; (iii) l'opérateur s'engage à acheter les matières premières, à financer l'équipement, à assurer la gestion de l'opération selon un cahier des charges, à rétrocéder à l'union une partie de la marge opérationnelle, selon une grille préalablement établie.
- *partenariat (dans le cadre d'un centre de collecte) pour le développement de nouveaux produits*, de nouvelles qualités, la production sous contrat, ou le développement de labels (bio, commerce équitable,...), dans lequel: (i) le programme apporte l'appui technique aux producteurs, une aide financière à l'investissement par les producteurs (à travers les micro-projets), un financement partiel des études préalables et des coûts de certification; (ii) les unions de producteurs s'engagent à produire selon les prescriptions techniques fournies et à livrer à l'opérateur; (iii) l'opérateur s'engage à acheter le produit selon une grille de prix définie, et/ou à rétrocéder une partie de la marge opérationnelle à l'union.
- *partenariat avec un commerçant local pour la distribution d'intrants*: le programme passera une convention de partenariat avec un (ou deux) commerçant local au travers de l'union gestionnaire de chaque CAM. D'un côté, (i) le commerçant s'engagera à rendre disponible, à un prix négocié, les intrants nécessaires à la bonne marche des micro-projets et à conserver un stock légèrement supérieur aux besoins du programme pour satisfaire la demande hors programme; en contrepartie; (ii) le programme centralisera (à travers l'OA de conseil agricole) les commandes auprès du commerçant pour tous les besoins du pôle en intrants et petit matériel, et apportera au commerçant la formation technique nécessaire.

177. **Projets de développement et institutions publiques.** Le programme passera une convention de partenariat avec le CHTT et la FOFIFA, au titre de laquelle ces institutions: (i) fourniront les plants nécessaires aux besoins des micro-projets; (ii) participeront à la formation du personnel de conseil agricole et des paysans vulgarisateurs; (iii) apporteront l'appui spécialisé nécessaire aux conseils agricoles; (iv) réaliseront les programmes de recherche identifiés par le programme; (v) contribueront, dans leur domaine de compétence, aux études technologiques entreprises par le programme. Pour leur part, les rôles des services déconcentrés du MAEP seront les suivants: (i) le suivi des critères de

performance, le renforcement des capacités, la sécurisation foncière; (ii) l'appui aux techniques de production à la demande des OP (dans un cadre contractuel) et (iii) l'appui aux techniciens de zone agricole, de protection des végétaux et d'élevage.

178. Le programme passera également une convention avec le PSDR, au titre de laquelle: (i) les deux parties s'engageront à harmoniser leurs grilles de financement pour un même type de micro-projet; (ii) le PSDR s'engagera à ne pas intervenir, à l'intérieur des FKT partenaires du PPRR, en dehors des procédures mises en place dans le cadre du programme, et à prendre en compte, dans la sélection des sous-projets qu'il envisage de financer, les priorités émanant du PPRR; (iii) les deux parties adopteront des principes de répartition entre eux des financements des micro-projets à l'intérieur de la zone (dans la limite d'un maximum de 500 USD par bénéficiaire) et s'engageront à s'informer mutuellement des demandes et décisions de financement de micro-projets dans la zone (voir détails dans le DdT V – appendice 3).

179. **Infrastructures rurales.** Les modalités d'exécution pour la réalisation et l'entretien des routes communales nécessaires au désenclavement des CAM/pôles seront conformes au cadre défini pour le secteur (PST, Unité de transport rural, Charte routière, redevance d'usage de la route, maîtrise d'ouvrage déléguée, Agence routière provinciale). La maîtrise d'ouvrage de ces infrastructures revient aux CR et sera déléguée à l'UGP qui contractera des prestataires techniques spécialisés (BE pour les études et le contrôle et entreprise pour la réalisation des travaux) disposant d'une expérience confirmée en matière de réhabilitation de routes et pistes rurales selon les techniques HIMO. Si l'Agence routière provinciale (ARP) nouvellement créée à Toamasina est effectivement opérationnelle lors du démarrage du programme, l'UGP pourra établir avec elle une convention globale de prestation de services pour le volet infrastructures rurales du PPRR. Cette ARP doit normalement fonctionner comme une AGETIP (Agence d'exécution de travaux d'intérêt public), organisation à but non lucratif d'exécution des travaux à la demande au travers de contrats avec des entreprises locales (moyennant des frais de gestion de l'ordre de 5% du montant des contrats passés). Une convention sera établie entre le prestataire retenu et l'UGP et dans ce cadre les marchés de travaux seront passés conformément aux réglementations officielles (voir Document de travail VI et notamment l'appendice 2). La programmation des travaux au niveau de chaque pôle sera faite par le CDP (avec l'appui de l'expert infrastructures de l'UGP) en liaison avec la CR et avec validation au niveau du CRO. Il est proposé, afin d'assurer une répartition équitable et économiquement équilibrée des appuis du programme, de limiter à 250 000 USD le plafond admissible des travaux de désenclavement au niveau d'un pôle.

180. Un fonds d'entretien des infrastructures de transport est inclus dans le budget du programme. Une convention d'entretien sera passée par l'UGP avec le prestataire retenu et la collectivité locale concernée et un plan annuel d'entretien devra être établi avec l'appui technique de l'expert en infrastructures de l'UGP. L'entretien courant des pistes rurales sera fait selon des méthodes de cantonnage manuel, selon un plan d'entretien précis au niveau des FKT et des CR et avec participation des populations concernées. Pour la formation technique, effectuée dans le cadre de chantiers-écoles, le programme passera une convention avec le CHR d'Antsirabé pour la formation du personnel des bureaux d'études intervenant sur les infrastructures, des entreprises de construction et des élus et personnel d'entretien des pistes des collectivités locales. Le programme prévoit par ailleurs un renforcement des capacités des CR concernées par la constitution de pôles en matière de gestion et entretien des infrastructures rurales.

181. Le développement des moyens intermédiaires de transport (MIT) prévu dans le programme sera effectué dans le cadre de conventions contractuelles passées par l'UGP avec des intervenants locaux spécialisés qui seront à identifier lors du démarrage du programme et en étroite collaboration avec la composante MIT du Programme PST. Le PPRR participera au réseau MIT du projet de transport rural financé par la Banque mondiale et pourra formuler un projet de promotion des MIT dans sa zone d'intervention. La programmation des sentiers piétonniers sera effectuée annuellement par l'UGP à partir de la demande des FKT approuvée au niveau des CDP. La réalisation des travaux pourra être confiée à l'ONG chargée de l'appui GL/OP si elle dispose des compétences nécessaires ou à défaut à un BE ou à une entreprise locale.

182. Les infrastructures socio-collectives à développer dans le programme feront l'objet d'un accord-cadre entre le FID et le PPRR qui sera établi lors du démarrage et devra prévoir les modalités de programmation et les responsabilités respectives (sur le modèle PHBM-II). Les autres infrastructures (ex. AHA) seront identifiées par l'UGP selon l'approche micro-projets. Les études, le contrôle et la surveillance des travaux seront confiés à des prestataires et BE selon les procédures de passation de marchés en vigueur (cf. chap. VI-E).

183. La mobilisation des ressources du Fonds post-cyclonique sera effectuée par l'UGP sur la base: (i) d'un état des lieux établi par la CR fixant les priorités d'actions de reconstruction; (ii) de la validation de cet état des lieux par le CRO; et (iii) d'un accord concerté avec les instances nationales (Conseil national de secours et Conseil national de coordination).

VIII. BÉNÉFICES, JUSTIFICATION ET RISQUES

A. Bénéfices attendus

Nombre de bénéficiaires directs

184. Les principaux bénéficiaires du programme seront les ménages ruraux des FKT partenaires des pôles. Sur la base de 150 ménages en moyenne par FKT et d'un nombre prévisionnel de 200 FKT adhérant au programme, 30 000 ménages seraient concernés, soit environ 188 000 personnes. La quasi-totalité de ces bénéficiaires seront des ménages vivant en deçà du seuil de pauvreté, étant donnée l'incidence moyenne de pauvreté (87,9%) dans la zone d'intervention du PPRR.

185. Le nombre de bénéficiaires variera en réalité selon le type d'actions:

- les bénéfices liés au désenclavement, au développement du réseau de microfinance, et à l'amélioration de l'accès au marché du fait des CAM/pôles, profiteront à toute la population des FKT participant au programme (même si, par précaution, l'analyse financière des pôles est basée sur l'hypothèse que seulement 1/3 des exploitants de la zone concernée commercialiseront leurs produits au CAM).
- les bénéfices liés aux micro-projets, les plus importants en termes de revenus additionnels directs, toucheront un public plus réduit, du fait de la condition nécessaire d'appartenance à une OP; on peut estimer qu'1/3 environ des exploitants potentiels bénéficieront de micro-projets, soit environ 10 000 ménages.

Revenus additionnels générés par le programme

186. Différents types de revenus additionnels des bénéficiaires, directement générés par le programme, peuvent être identifiés:

- l'activité commerciale des pôles se traduira notamment par une amélioration du prix de vente des produits;
- le désenclavement se traduira notamment par une réduction des coûts de collecte, d'où une amélioration des prix de vente par les producteurs;
- le développement du réseau de microfinance se traduira notamment par une moindre dépendance des exploitants vis-à-vis du crédit informel, donc, entre autres bénéfices, par une réduction des intérêts payés par ces derniers par rapport au crédit formel;
- enfin, les micro-projets généreront des revenus additionnels en fonction des marges nettes dégagées par les exploitants bénéficiaires.

187. L'analyse financière montre que, en ne tenant compte que des bénéfices ci-dessus indiqués, (qui sont les seuls à pouvoir être quantifiés, mais sont loin d'être les seuls à avoir un impact sur les revenus ruraux), le programme générera en rythme de croisière (une fois tous les micro projets en phase d'exploitation) un revenu additionnel global net de l'ordre de 3,5 millions USD (22 milliards de FMG) pour les populations bénéficiaires. Les revenus additionnels moyens estimés par exploitant

bénéficiaire sont de: 207 000 FMG (revenu lié aux pôles et CAM); 42 000 FMG (revenu lié à la réduction de l'endettement); 98 000 FMG (revenu lié au désenclavement des pôles); et 940 000 FMG (revenu lié aux micro-projets). Ces chiffres sont à comparer au seuil de pauvreté estimé actuellement à 988 000 FMG par personne (enquête 2001).

188. Outre ces revenus additionnels quantifiables, il convient de tenir compte d'autres bénéfices qui auront une incidence positive directe ou indirecte sur les revenus ruraux de la zone:

- l'incidence du désenclavement sur le transport des personnes et sur le transport des biens de consommation,
- l'amélioration de la qualité des produits rendue possible par les CAM et l'appui aux producteurs, qui se traduira par une augmentation des prix de vente;
- la présence des CAM et l'amélioration de l'accès au marché devrait se traduire par une concurrence accrue entre opérateurs, notamment dans les zones précédemment enclavées, d'où de meilleurs prix de vente, toutes choses égales par ailleurs, pour les producteurs;
- le dynamisme commercial généré par les partenariats avec les opérateurs et les nouveaux créneaux qu'il ouvre tant sur le marché intérieur qu'extérieur, permettront une meilleure valorisation et une diversification vers des produits à plus forte valeur ajoutée, d'où un effet d'accroissement des revenus;
- l'effet induit du conseil agricole sur les exploitants non-membres des OP appuyées devrait conduire à une amélioration générale des rendements dans la zone couverte par le programme.

Autres bénéfices attendus

189. En dehors des effets strictement sur les revenus, le programme devrait très sensiblement améliorer les conditions de vie et les possibilités de développement pour les populations rurales de la zone, et tout particulièrement pour les plus pauvres, notamment du fait:

- de la moindre dépendance des ruraux vis-à-vis du crédit informel (souvent usuraire), grâce au développement de la microfinance;
- de la sécurisation foncière qui permettra de limiter les litiges et les spoliations;
- de l'amélioration de la gouvernance locale, qui permettra une meilleure prise en charge du développement par les populations concernées;
- du renforcement de l'organisation des OP, qui accroîtra le dynamisme des populations (petits producteurs) et renforcera leur position de force vis-à-vis des opérateurs commerciaux;
- de l'amélioration de l'information commerciale, qui permettra aux producteurs de mieux tirer parti des marchés;
- de l'alphabétisation fonctionnelle qui renforcera la capacité des communautés rurales à se prendre en charge;
- du désenclavement, qui permettra notamment un meilleur accès aux services;
- du renforcement des capacités et de l'implantation des ONG partenaires, qui pourront ainsi développer un appui plus efficace à la population rurale;
- des actions pour la restauration des sols et la préservation de l'environnement, qui contribueront à réduire les pressions sur l'environnement, particulièrement sensible dans les zones les plus pauvres.

190. Les institutions de microfinance devraient également tirer un bénéfice du programme, qui leur permettra d'améliorer leurs services aux populations rurales: le programme, à travers les micro-projets qu'il appuie et les CAM, suscitera une demande nouvelle en produits bancaires diversifiés, ce qui permettra aux institutions de microfinance une meilleure utilisation de leurs ressources, une réduction du poids de leurs frais généraux, d'où une meilleure santé financière qui devrait se traduire par une tendance à la baisse des frais d'intermédiation, avec possible répercussion sur les taux d'intérêt.

Bénéfices pour les partenaires commerciaux

191. Pour l'exportateur, les bénéfices procurés par le programme peuvent être énoncés comme suit:

- meilleur contrôle de la qualité des produits, grâce à un contact direct avec les CAM, auxquels les exportateurs pourront communiquer les critères de qualité attendus par le marché,
- possibilité de sécuriser leur approvisionnement en établissant des relations contractuelles avec les CAM,
- possibilité de développer, en partenariat avec des associations de producteurs, des unités de transformation à coût d'investissement réduit (une partie étant financée par le programme), tout en sécurisant l'approvisionnement de ces centres en matière première,
- possibilité de développer des relations contractuelles avec les producteurs regroupés en associations (contrats de culture) permettant le développement de nouveaux marchés-niches sans devoir recourir à des investissements importants au stade de la production,
- possibilité d'introduire une traçabilité des produits, condition nécessaire pour l'obtention de labels bio, produits naturels ou commerce équitable, et
- à plus long terme, perspectives d'une croissance de l'offre en produits exportables de qualité, grâce au regain d'intérêt pour les cultures d'exportation généré par le programme auprès des producteurs.

192. Les intermédiaires commerciaux (grossistes, collecteurs et boutiquiers de villages) risquent en revanche d'être affectés, à des degrés divers, par la stratégie proposée:

1. En ce qui concerne *les commerçants de village*, ils pourraient être négativement affectés par le fait que le programme permettra une moindre dépendance des producteurs à leur égard (recours au crédit informel réduit), et que les CAM pourraient détourner une partie des achats de produits qu'ils réalisent. Il s'agit cependant d'opérateurs souvent bien intégrés dans la communauté villageoise, avec laquelle ils sont socialement et économiquement solidaires (leur prospérité dépendant étroitement de la prospérité collective), et qui rendent des services de commerce de proximité à la fois utiles et reconnus comme tels par les populations. Il est vraisemblable que ces opérateurs sauront développer des stratégies d'adaptation au programme, comme par exemple la distribution d'intrants, voire la participation en tant que membres de la communauté à la gestion des centres de collecte. De telles stratégies seront à encourager, dans la mesure où elles permettent d'intégrer ces opérateurs dans la dynamique du programme, à condition qu'un contrôle social suffisamment efficace limite les risques d'accaparement des initiatives collectives par ces opérateurs.
2. En ce qui concerne *les grossistes et leurs collecteurs commissionnaires*, ils risquent d'être les perdants de la stratégie proposée, dans la mesure où ils devront, pour faire face à la concurrence des CAM, adapter leur stratégie d'achat, ce qui implique une réduction de leurs marges, et un service accru aux producteurs (collecte plus régulière, conseils, ...). Une réaction hostile de leur part nuirait sans doute au développement des centres, mais bénéficierait à l'ensemble des producteurs, et constituerait donc un effet induit positif du programme.

B. Bénéficiaires et groupes-cibles

193. Les populations les plus vulnérables de façon chronique, qui représentent, d'après les études disponibles près de 30% de la population rurale dans la zone, auront accès aux bénéfices directs et indirects du programme, grâce aux mécanismes de ciblage proposés et aux mécanismes de mise en œuvre des micro-projets:

- en ce qui concerne *les mécanismes de ciblage*:
 - les campagnes d'information, la formation, et l'appui au fonctionnement démocratique et participatif des FKL/FKT, amélioreront les conditions d'intégration des plus vulnérables aux actions du programme;

- la méthode préconisée de ciblage par les communautés elles-mêmes permettra une appropriation du processus;
 - l'engagement demandé aux FKT de prendre en compte tout particulièrement les besoins des plus vulnérables (comme condition d'adhésion au programme) renforcera la position de ces derniers;
 - le parrainage obligatoire par le FKT des micro-projets identifiés par les OP du village permettra à la communauté de traduire dans les faits ses priorités de développement.
- en ce qui concerne *les modalités de mise en œuvre des micro-projets*:
 - le plafonnement du montant de la subvention par bénéficiaire à 500 USD permettra de concentrer l'effort sur les pauvres;
 - la faible participation personnelle exigée (15%), qui représente, dans la plupart des cas envisagés la contribution en travail du bénéficiaire, n'est pas dissuasive pour les plus pauvres;
 - l'appui rapproché prévu pour les promoteurs de micro-projets permettra d'éviter que seuls les mieux informés y aient accès;
 - la diversité des micro-projets possibles permet de répondre aux besoins spécifiques des jeunes et des exploitants ayant peu ou pas de terre (projets hors sol, petit élevage) ou des femmes (petit élevage, maraîchage).

C. Impact environnemental

194. Les différentes activités susceptibles d'avoir des impacts sur l'environnement seront menées en liaison avec le Programme Environnemental III (PE III). On prévoit qu'en raison de la taille des ouvrages et de la mise en œuvre de mesures de mitigation, peu ou pas d'impacts négatifs devraient résulter des infrastructures réalisées par le programme qui, en tout état de cause, respectera les procédures environnementales stipulées par l'autorité publique et/ou mises en place pour des infrastructures similaires par le PSDR, le FID ou le PAE. En effet:

- les modalités de réponse à la demande et les critères d'éligibilité ont été conçus pour minimiser les impacts négatifs sur le plan social;
- on ne procédera à aucune ouverture de voie nouvelle mais au contraire à la consolidation de pistes ou sentiers existants, qui devraient dès lors causer moins de phénomènes d'érosion;
- une meilleure maîtrise de l'eau au sein des AHA ne devrait avoir que des effets bénéfiques;
- les infrastructures de collecte, stockage ou transformation des produits du type de celles envisagées ne donneront pas lieu à la production de déchets dangereux pour l'environnement. Les risques de déboisement liés à la distillation d'huiles essentielles seront fortement réduits par le fait que des plantations de bois de chauffe seront systématiquement pratiquées dans le cadre du programme à proximité des sites.

195. *Les activités de DRS et de drainage des bas-fonds* auront pour leur part des impacts positifs sur l'environnement. Le projet portera d'autre part attention à la gestion des ressources naturelles et la protection de l'environnement (stabilisation des superficies cultivées sur tavy, aménagements de bassins versants).

196. Les impacts négatifs de *l'intensification agricole* pourraient résulter de l'utilisation d'engrais chimiques et de pesticides chimiques. Toutefois, les quantités apportées sont très marginales, et l'impact du programme sur ce point sera fort limité, car il encouragera l'utilisation de fertilisants organiques et de pesticides naturels à base d'extraits végétaux locaux. Les niveaux d'application de ces intrants sont très faibles et ne pourront pas causer de pollution des eaux. Les incidences sur la réduction de la fertilité des sols, par acidification causée par une utilisation excessive ou inappropriée des engrais chimiques sont inexistantes dans le contexte du programme. D'une manière générale, les programmes de vulgarisation prendront en considération les questions environnementales. Les composantes agricoles du programme auront donc un impact négatif négligeable sur l'environnement, et relèvent de la catégorie B qui ne nécessite pas d'analyse environnementale spécifique.

D. Durabilité et viabilité

a) Au niveau des pôles de partenariat

197. L'analyse prévisionnelle de gestion des pôles d'activité montre qu'ils pourront, dans les trois cas envisagés (centre de collecte, unité de transformation et centre de stockage du paddy) concilier l'impératif de rentabilité avec l'exigence d'un intérêt immédiat pour les producteurs qui y apportent leurs produits. Malgré des hypothèses d'activité prudentes (1/3 seulement des producteurs des FKT concernés livreraient au CAM), les CAM dégageraient en effet une marge nette financière de l'ordre de 10% tout en surpayant les produits de 10% par rapport au prix actuellement pratiqué. Dès la 3^{ème} année, les pôles seraient en mesure de provisionner le renouvellement de leurs infrastructures et équipement financés par le programme. Ces performances sont évidemment conditionnées par un appui rapproché au plan technique et au plan de la gestion, prévu par le programme.

b) Au niveau des micro-projets

198. L'analyse financière montre que les projets vivriers sont, dans la situation actuelle des cours mondiaux, les plus rentables à court terme, mais également ceux qui présentent le plus d'aléas techniques. Les projets de plantation ou d'amélioration (recépage) des cultures de rente ont une rentabilité qui s'apprécie sur le long terme, mais qui devrait s'améliorer, compte tenu du faible prix sur la plupart des produits. Ils présentent en revanche peu d'aléas, dans la mesure où les techniques sont déjà connues et les marchés organisés.

c) Au niveau des aménagements collectifs

199. La durabilité des actions de réhabilitation des pistes dépend de la capacité des collectivités locales responsables à s'organiser et à prendre en charge progressivement l'entretien. Le programme apportera un appui dans ce sens. D'autre part, le développement des CAM/pôles devrait accroître substantiellement la matière taxable des collectivités locales (financées essentiellement par des taxes sur le commerce), leur permettant de faire face aux coûts additionnels.

E. Risques

200. Les principaux risques inhérents au programme, liés pour la plupart à son caractère innovant, peuvent être identifiés comme suit:

- **Risque d'une absence de collaboration de la part des opérateurs à l'exportation:** la plupart des opérateurs rencontrés lors des missions de formulation et pré-évaluation se sont montrés enthousiastes à la perspective de collaborer avec le programme. Cet intérêt ne pourra cependant être véritablement démontré qu'au démarrage du programme, lorsque les intentions devront se traduire en engagements concrets. Si l'intérêt est insuffisant, le montage des CAM (notamment des CAM de transformation, qui nécessitent un investissement de la part de l'opérateur) sera rendu plus difficile, et le succès moins assuré. Ce risque sera minimisé par l'établissement d'un climat de confiance (qui devra impérativement être instauré dès le pré-démarrage du programme) et la participation des opérateurs aux instances de programmation du programme. In fine, il dépendra également de la capacité des opérateurs à voir clairement leur intérêt à long terme dans la réussite du programme.
- **Risque d'une participation insuffisante des producteurs** (vente de la production en dehors des CAM): faute d'un sentiment d'appropriation, les producteurs risquent d'avoir vis-à-vis des CAM une attitude opportuniste, et de ne pas y commercialiser leurs produits de façon régulière, ce qui se traduirait par une forte variabilité de l'activité et une difficulté accrue de bonne gestion. Ce risque sera minimisé par l'appui au développement

communautaire apporté par le programme (entraînant l'adhésion des communautés concernées et renforçant l'appropriation), ainsi que par la qualité des services offerts par les CAM.

- **Risque de réaction hostile des intermédiaires commerciaux** (grossistes et boutiquiers): Ce risque existe, mais sera limité en ce qui concerne les commerçants locaux, par le fait que le programme reconnaît leur utilité sociale, et leur donne un rôle à jouer, économiquement rentable et socialement valorisant, notamment pour la distribution des intrants. L'ampleur du risque est d'autre part limitée par une véritable appropriation communautaire des pôles, qui réduira son exposition à des intérêts particuliers.
- **Risque de mauvaise gestion des CAM ou d'accaparement de leur gestion par des groupes d'intérêt**: ce risque sera limité au maximum par l'importance de l'appui technique et de la formation prévue dans le cadre du programme, ainsi que par l'appui apporté à l'exercice d'un véritable contrôle social sur le fonctionnement des unions.
- **Risque lié à la fluctuation des cours mondiaux**: ce risque est inhérent à toute activité d'exportation, et pèse, même en l'absence de programme, sur les producteurs de la zone. Il sera cependant minimisé dans le cadre du programme par la diversification, la prudence des règles de gestion préconisées aux unions des producteurs, et le fait que le programme se tiendra à l'écart des produits trop spéculatifs (comme actuellement la vanille). Au demeurant, le fait que le programme démarre à une époque de relativement mauvaise conjoncture pour les cours mondiaux limite le risque d'une dégradation ultérieure des cours.
- **Risque d'exclusion des plus vulnérables des bénéficiaires du programme**. Ce risque ne peut être totalement éliminé, mais sera fortement réduit par les mécanismes de ciblage et de diagnostic et planification participatif au niveau du FKT prévus par le programme. L'unité de gestion devra suivre cet aspect avec une attention particulière et identifier les points éventuels de blocage.

F. Aspects innovants du programme

201. Le principal aspect innovant du programme est son approche vis-à-vis des opérateurs commerciaux, à qui sont proposés de véritables partenariats, sur la base d'un intérêt mutuel, avec les organisations de producteurs pour la gestion des CAM, le développement de nouvelles filières et l'amélioration de la qualité chez les producteurs. Cette approche est particulièrement nouvelle dans le contexte malgache, où, suite à la période socialiste, au cours de laquelle les opérateurs étaient plutôt considérés comme des ennemis des producteurs, les bailleurs de fonds ont tendance à concevoir des projets d'appui au secteur privé ignorant souvent le lien entre opérateurs commerciaux et petits producteurs. Le PPRR visera, dans le cadre du déroulement de ses activités, à s'assurer que les intérêts des deux parties soient durablement préservés et qu'en particulier les revenus des petits producteurs soient améliorés.

G. Assurances et conditions de mise en vigueur du prêt

202. Les conditions de mise en vigueur du prêt et de décaissement par composante seront finalisées lors des négociations avec le Gouvernement. Des éléments sont proposés ci-dessous afin de faciliter les négociations.

- (a) **Conditions pour la mise en vigueur du prêt**. Outre la satisfaction des conditions générales du FIDA relatives aux Accords de prêts, les conditions particulières pour la mise en vigueur du prêt seraient des conditions que le Gouvernement pourrait aisément satisfaire afin de ne pas retarder le démarrage du programme: (i) sélection du Coordonnateur du programme par voie d'appel à candidature en accord avec le FIDA et sa nomination; (ii) création du Comité national de pilotage et du Comité régional

d'orientation par décision ministérielle du MAEP ; (iii) ouverture du compte de projet et dépôt initial des fonds de contrepartie nécessaire à l'exécution de la première année d'exécution du programme; et (iv) remise par le Gouvernement au FIDA d'un avis juridique favorable délivré par l'autorité compétente, dont la forme et le fond sont jugés acceptables par le FIDA.

- (b) **Conditions pour les décaissements des fonds du prêt.** Aucun décaissement ne sera effectué pour l'ensemble des catégories de décaissement avant que: (i) le PTBA pour la première année ait été dûment approuvé par l'Agent principal du programme et par le FIDA; et (ii) le Responsable administratif et financier ait été sélectionné par voie d'appel à candidature avec l'accord du FIDA.

IX. ACTIVITES DE PRE-DEMARRAGE ET DEMARRAGE

Pré-démarrage du programme

203. Dès la signature de l'accord de prêt entre le Gouvernement et le FIDA et avant la mise en vigueur effective de cet accord de prêt, le FIDA pourra financer des activités préparatoires visant à faciliter le démarrage du Programme pour un montant de 90 000 USD. Il s'agira principalement des activités suivantes: (i) le recrutement du Coordonnateur de programme, du Responsable administratif et de l'expert GL/OP de l'UGP selon des procédures acceptables par le FIDA; (ii) les 3 missions du consultant international pour l'appui au démarrage et l'identification du pôle-test; (iii) la préparation des dossiers d'appels d'offres pour l'acquisition des véhicules et équipements et la sélection des organismes d'appui et IMF; (iv) la préparation de l'atelier-séminaire de démarrage; et (v) la préparation du PTBA de la 1^{ère} année du programme.

204. Dès la signature et la signification de l'accord de prêt, la procédure de recrutement du CP sera lancée (délais: 3 mois environ). Avant l'entrée en vigueur du prêt et le démarrage effectif du programme et durant une période d'environ 3 mois, le CP aura alors (en collaboration avec le RAF) pour tâches : (i) de préparer le cahier des charges et procéder au recrutement des autres membres de l'UGP et de l'assistant ATI; (ii) d'assurer le lien avec le CNP et le CRO; (iii) de participer (avec l'appui d'un ATI et l'expert GL/OP) à la démarche d'identification du pôle-test; (iv) de préparer l'appel d'offres et de procéder à l'acquisition des véhicules et équipements; (v) lancer les appels d'offres et sélectionner les OA/GL et I/C et (vi) de préparer l'atelier de démarrage du PPRR et le PTBA de la 1^{ère} année.

Calendrier activités pré-démarrage

205. Le calendrier de ces activités pré-démarrage est schématiquement présenté ci-après. Le délai estimé pour sa réalisation est d'environ 8 mois à compter de la signature du prêt (janvier 2004). Le recrutement préalable du Coordonnateur de programme est une condition indispensable pour permettre une préparation effective du démarrage du programme (avec la tenue de l'atelier-séminaire de démarrage prévu en début de 1^{ère} année, suivi de la campagne d'information et communication (I/C).

Activités de pré-démarrage	Responsabilité	Financement pré-démarrage
- Négociation du prêt - Signature accord de prêt - Constitution CNP et CRO - Sélection et recrutement CP, RAF et expert GL/OP - Recrutement équipe UGP et expert international marchés ATI - Missions consultant international pour identification pôle-test - Appel d'offres pour l'acquisition de véhicules et équipements - Appel d'offres et sélection OA GL/OP et IC - Appel d'offres pour sélection IMF et autres OA - Préparation du PTBA 1ère année - Organisation et tenue de l'atelier- séminaire de démarrage du PPRR	MAEP/FIDA « « MAEP MAEP CP /RAF FIDA/MAEP/CP CP/RAF CP/RAF CP/RAF CP/RAF/Exp.GL/OP CP/MAEP et partenaires	 X X X X X X X X

Démarrage et 1ère année du programme

206. Les principales activités à mener par l'UGP au cours de la 1ère année du programme seront successivement les suivantes:

<u>Activités</u>	<u>Responsabilités</u>
- Tenue de l'atelier-séminaire de démarrage du PPRR	UGP et partenaires
- Réunions de démarrage du CNP et du CRO	« «
- Mise en place de l'UGP et plan de travail	« «
- Signature des contrats avec les OA et IMF	UGP
- Ateliers de formation du personnel de ces prestataires de services (PS)	UGP et formateurs
- Campagne d'information et de communication auprès de la base (CR et FKT)	UGP et OA
- Etablissement de la convention de partenariat et CDP avec validation du CRO et démarrage du pôle-test	« «
- Pré-sélection des zones potentielles d'implantation des pôles de la 1ère phase (hors pôle-test)	« «
- Elaboration du dossier de pré-factibilité des pôles	« «
- Elaboration du dossier final de factibilité et formalisation des partenariats des pôles de la 1ère phase	« «
- Constitution des CDP et validation par le CRO	« «
- Programmation des infrastructures rurales nécessaires pour le désenclavement es pôles et de l'équipement des CAM de la première phase	UGP et CR
- Etablissement convention avec BE/Entreprise pour études et réalisation de ces infrastructures	« «
- Atelier d'auto-évaluation	UGP/OA
- Elaboration PTBA 2ème année du programme	UGP

207. Les activités de pré-démarrage et démarrage de la 1^{ère} année du programme sont détaillées dans les Documents de travail correspondants (DdT I, III, IV et V).