



ÉVALUATION FINALE DES PROJETS

MISE EN PLACE DES FONDS REGIONAUX DE DEVELOPPEMENT AGRICOLE

REGION AMORON'I MANIA & MENABE (LOT 1, FERT)

MATSIATRA AMBONY & VATOVAVY FITOVINANY (LOT 2, AFDI)

ATSIMO ANDREFANA & ANOSY (LOT 3, CARE & AFDI)

RAPPORT DEFINITIF

12 octobre 2011



Cette évaluation est financée par l'Union Européenne. Les observations, appréciations et recommandations exprimées dans ce rapport le sont sous la seule responsabilité de leurs auteurs.

Les consultants tiennent à remercier les autorités malgaches, les représentants des Opérateurs d'Appui, les représentants et les agents des FRDA et des CSA, les Organisations de Producteurs, les DRDR, les responsables d'organismes divers ainsi que les agriculteurs, les éleveurs et les pêcheurs rencontrés au cours de la mission (voir liste des personnes et organismes en annexe) pour leur accueil, leur disponibilité, ainsi que pour l'information et la documentation qu'ils ont bien voulu mettre à leur disposition (voir liste des documents consultés).

TABLE DES MATIERES

1	INTRODUCTION	5
2	TERMES DE REFERENCE & DEROULEMENT DE LA MISSION	6
3	UNE INTERVENTION EN PHASE AVEC LES BESOINS DU MONDE RURAL.....	7
3.1	Inscription du FDA et des FRDA dans les politiques et les stratégies nationales.....	7
3.2	Une intervention pertinente malgré les limites liées à son caractère pilote.....	8
3.3	Des offres conformes à l'ambition de l'action sans toujours en mesurer les limites.....	11
4	DES PROCEDURES OPERATIONNELLES, DES AMELIORATIONS POSSIBLES.....	13
4.1	Un itinéraire de mise en œuvre similaire avec un décalage dans le temps selon les régions	13
4.2	La demande et son traitement, des procédures distinctes selon les services et guichets	15
4.2.1	Des demandes transitant préférentiellement par le guichet CSA	15
4.2.2	Infrastructure et équipement, un parcours entamé au CSA et poursuivit par le FRDA	20
4.2.3	Renforcement des OPR, quelques difficultés à résoudre pour améliorer le service	23
4.2.4	Services financiers, une démarche longue à réfléchir mais aujourd'hui opérationnelle	24
4.2.5	La recherche, création d'un comité technique en appui au CROA	25
4.2.6	"Autres acteurs", une opportunité pour améliorer l'environnement de la production	26
4.3	Le CROA, des missions pour le moment plus axées sur l'allocation que l'orientation	27
4.3.1	Les CROA exercent leur fonction d'allocation	29
4.3.2	Les CROA n'assurent pas encore leur mission d'orientation	31
4.4	Exécution et suivi des dossiers, des marges de progrès évidentes	32
4.4.1	Des délais de réalisation peu compatibles avec la réponse attendue par les producteurs	32
4.4.2	Des propositions d'amélioration pertinentes énoncées par les prestataires de services	33
4.4.3	Importance d'une réelle professionnalisation du secteur de la prestation	35
4.4.4	Un S-E envisagé sous deux angles, le suivi de terrain et la capitalisation des résultats.....	36
5	DES RESULTATS PROMETTEURS POUR UNE PHASE PILOTE	40
5.1	Une allocation en hausse progressive, aujourd'hui la quasi-totalité des fonds attribués	40
5.2	Un nombre significatif mais à améliorer de producteurs concernés par les appuis	41
5.3	Des taux de décaissement préoccupants	42
5.4	Des coûts de fonctionnement à analyser en relation avec le volume d'investissement.....	42
5.5	Service à la production, le plus développé avec des synergies à inventer pour le futur.....	43
5.6	Infrastructures, des expériences utiles pour améliorer les conditions de production.....	46
5.7	OPR, des résultats en accroissement régulier	47
5.8	IMF, des résultats prometteurs à étendre au terme des premières expérimentations	49
5.9	Recherche, un service aux modalités pouvant faire école dans certaines Régions	52
5.10	Service "autres acteurs", des résultats limités suite à sa création récente.....	54
6	MESURER LA PERENNITE SEMBLE AUJOURD'HUI RELEVER DE L'ANTICIPATION	56
6.1	Coordination et capitalisation, des éléments limités par le caractère pilote de l'action	56
6.1.1	Une coordination nationale à l'utilité incontestée,.....	56
6.1.2 et différents aspects limitant sa capacité d'action	58
6.1.3	Des coordinations régionales à géométrie variable.....	59
6.2	Durabilité contrainte par la jeunesse du processus et les inconnues liées à sa poursuite.....	60
6.3	Les capacités acquises par les acteurs participant à la pérennisation du dispositif	62
7	DES EFFETS NON NEGLIGEABLES COMPTE TENU DE LA JEUNESSE DU PROCESSUS	64
7.1	Effets de la concertation et de la collaboration inter-acteurs	64
7.2	Effets sur le développement des services aux agriculteurs	65
7.2.1	Effets du FRDA sur le développement du service crédit	65
7.2.2	Effets sur le développement des prestataires de services	65
7.3	Effets sur la dynamisation des structures paysannes.....	66
7.4	Effets sur les acteurs amont et aval des filières.....	66
7.5	Effets sur les producteurs et la sécurité alimentaire	67
7.6	Effets sur l'équilibre territorial	68
8	BILAN ET RECOMMANDATIONS.....	69
8.1	Enseignements	69
8.2	Recommandations.....	72
8.2.1	R1, réfléchir à la pérennisation des acquis, à leur consolidation et à leur duplication.....	73
8.2.2	R2, consolider ou produire les outils utiles au démarrage du FDA à l'échelle nationale	73
8.2.3	R3, expérimenter de nouvelles et/ou consolider les méthodes actuelles	76
8.2.4	R4, replacer les STD en responsabilité pour les actions liées à leurs missions.....	78
8.2.5	R5, placer les FRDA en situation réelle, préparer activement la création du FDA	78
8.2.6	Récapitulatif des recommandations, acteurs impliqués et phasage	79
8.2.7	R6, recommandation liée à l'analyse du Décret instituant le FDA.....	80

ANNEXES

Annexe 1.	Chronogramme de la mission	82
Annexe 2.	Personnes rencontrées	84
Annexe 3	Documentation exploitée	94

SIGLES

ABC	Agri Business Center
AFD	Agence Française de Développement
AFDI	Agriculteurs Français et Développement International
AP	Assemblée Paysanne
APD	Avant Projet Détailé
APS	Avant Projet Sommaire
AROPA	Appui au Renforcement des Organisations Professionnelles et aux Services Agricoles
ASP	Agence de Services et de Paiements
BVPI	Bassin Versant, Périmètre Irrigué
CA	Conseil d'Administration
CIRDR	Circonscription Régionale du Développement Rural
CN-FDA	Coordination Nationale du Fonds de Développement Agricole
COPILO	Comité de Pilotage (CSA)
COTRERE	Comité Technique Régional de Recherche
CROA	Comité Régional d'Orientation et d'Allocation
CSA	Centre de Service Agricole
DAO	Dossier d'Appel d'Offres
DARA	Direction de l'Appui à la Recherche Agricole
DEN	Direction Exécutive Nationale
DER	Direction d'Exécution Régionale
DGA	Direction Générale de l'Agriculture
DR	Développement Rural
DRDR	Direction Régionale du Développement Rural
DUE	Délégation de l'Union Européenne
DVAAP	Direction de la Vulgarisation Agricole et de l'Appui à l'Organisation des Producteurs
FDA	Fonds de Développement Agricole
FERT	Formation pour l'Epanouissement et le Renouveau de la Terre
FIDA	Fonds International de Développement Agricole
FIFATA	Fikambanana Fampivoarana ny Tantsaha
FOFIFA	FOibem Flrenena ampiharina amin'ny Fampandrosoana ny Ambanivohitra
FRDA	Fonds Régional de Développement Agricole
GTDR	Groupe de Travail du Développement Rural
IC	Inter-Coopération
IMF	Institution de Micro Finance
KMF	Komity Mpivoy Faritra
MAEP	Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche
MINAGRI	Ministère de l'Agriculture
OA	Opérateur d'Appui
OP	Organisation Paysanne
OPR	Organisation Paysanne Régionale
PASAM	Plan d'Appui au Secteur Agricole à Madagascar
PANSA	Plan d'Action National pour la Sécurité Alimentaire
PRD	Plan Régional de Développement
PRDR	Plan Régional de Développement Rural
PROSPERER	PROGramme de Soutien aux Pôles de micro-Entreprises Rurales et aux Economies Régionales
PS	Prestataire de Services
PSDR	Programme de Soutien au Développement Rural
PTBA	Plan Technique et Budgétaire Annuel
PTF	Partenaire Technique et Financier
PV	Procès-Verbal
SACSA	Service de l'Appui aux Centres de Services Agricoles
SMB	Secrétariat Multi-Bailleurs
SOA	Syndicat des Organisations Agricoles
SRA - SRI	Système de Riziculture Améliorée – Système de Riziculture Intensive
SSA	Stratégie de Services aux Agriculteurs
STD	Service Technique Déconcentré
TMOS	Technicien chargé de la Maîtrise d'Ouvrage et du Suivi
TT	Tranoben'ny Tantsaha
UPDR	Unité de Politique de Développement Rural

1 INTRODUCTION

Traduction d'une proposition intégrée dans le Plan d'Action National pour la Sécurité Alimentaire de juillet 2005, le Fonds de Développement Agricole (FDA) connaît aujourd'hui un début de mise en œuvre à travers la création de Fonds pilotes au sein de certaines Régions. Dénommés Fonds Régionaux de Développement Agricole (FRDA), ils constituent un élément de ce FDA qui devrait intégré au-delà de ses organes nationaux et à l'échelle de chaque Région, un Comité Régional d'Orientation et d'Allocation (CROA) et une Direction Exécutive Régionale (DER).

La création de ces structures s'insère étroitement dans une réorientation majeure des stratégies de développement du pays, avec de manière transversale, la relance du processus décentralisateur - création des Régions, redynamisation des Communes- et en rapport au secteur de l'Agriculture au sens large intégrant l'Elevage et la Pêche, un recentrage du Ministère¹ sur ses fonctions régaliennes. A ce titre, le Ministère assure le pilotage du processus de mise en place du FDA depuis sa conception, par la suite au cours du suivi de l'implantation des FRDA ou encore dans ce cadre, par la coordination des actions des institutions impliquées, nationales aux niveaux central et régional mais aussi Partenaires Techniques et Financiers (PTF) dans toute leur diversité.

Selon ses documents fondateurs, le FDA a pour mission d'assurer aux producteurs la maîtrise de leur environnement par l'accès à des services leurs permettant d'accroître leur production, d'améliorer leur productivité et leurs revenus. Il doit donc participer à la création des conditions qui favoriseront l'évolution des systèmes de production, réduiront les contraintes pesant sur le secteur productif moyennant progressivement la construction d'un dispositif d'offre de services pérennes assurant aux producteurs de pouvoir s'adapter aux aléas du marché et à l'évolution de ses exigences. En d'autres termes, le FDA devrait participer à (i) améliorer l'insertion des producteurs dans l'économie nationale, (ii) faciliter l'accès aux services dont ils ont besoin et dont ils n'ont que partiellement la maîtrise, (iv) contribuer au renforcement et au développement des outils de services et des filières et enfin (v) renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage des producteurs à travers leurs organisations.

Cet instrument de financement du développement agricole devrait permettre en prolongement (i) une mutualisation des ressources de l'Etat, des PTF et des filières donc une meilleure synergie des financements disponibles au service d'une vision globale du secteur agricole et (ii) de disposer de mécanismes financiers plus souples que ceux des ressources budgétaires courantes de l'Etat et plus faciles d'accès que les conditions actuelles des Institutions de Micro-Finance (IMF). Outre ses caractéristiques déjà appréciables, le FDA (iii) s'inscrit dans la durée et donne une continuité d'action par rapport à des dispositifs plus classiques de type "projets", (iv) représente un instrument professionnel, associant l'Etat, les représentants des producteurs et le secteur privé, de manière à assurer une concertation inter-acteurs sur les choix d'affectation des ressources.

Toujours selon ses documents constitutifs, le FDA intéresse différentes catégories d'acteurs : (i) producteurs individuels ainsi que leurs groupements, formels ou informels, (ii) Unions de groupements, coopératives, leurs unions et leurs fédérations, Chambre d'Agriculture (Tranoben'ny Tantsaha) et ses démembrements aux échelles régionale et communale, interprofessions et plateformes.

Pour répondre aux besoins de ces acteurs, le FDA a vocation à financer différents objets, structures et/ou services :

- Services d'information, de conseil et de formation pratique, dans les domaines technique, économique, juridique, de gestion ou encore commerciale ;
- Recherche appliquée pour l'amélioration des productions et des produits (études, expérimentations ou mobilisation d'expertise), aussi bien en amont qu'en aval de la production ;
- Renforcement de capacités des organisations professionnelles (organisations de base mais aussi unions et fédérations) ;
- Amélioration de l'accès aux facteurs de production et aux marchés (non par un financement direct mais via des partenariats avec les IMF).

¹ Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (MAEP) lors de l'étude de définition du FDA et aujourd'hui, à l'issue de la scission du MAEP, respectivement les trois départements ministériels en charge de l'Agriculture (MINAGRI), de l'Elevage et de la Pêche.

Il est également prévu qu'au fur à mesure de l'accroissement de ses ressources, certains équipements collectifs telles que les infrastructures, les équipements de stockage et de commercialisation, pourraient également être éligibles au FDA.

Jusqu'à ce jour, faute de moyens financiers suffisants, le FDA n'a pas été mis en place de manière uniforme sur l'entièreté du territoire national. Néanmoins pour valoriser des ressources disponibles auprès de l'Union Européenne (UE), six expériences pilotes ont connu un début de mise en œuvre à partir de l'année 2009.

La présente mission s'inscrit dans ce cadre. Elle a pour objet de procéder à l'évaluation finale des projets de mise en œuvre des FRDA pilotes confiés à trois opérateurs d'appui dans les Régions d'Amoron'i Mania, Menabé, Matsiatra Ambony, Vatovavy Fitovinany, Atsimo Andrefana et Anosy.

2 TERMES DE REFERENCE & DEROULEMENT DE LA MISSION

L'objectif de la mission est ainsi défini dans ses Termes de Référence (TdR) : "l'évaluation devra permettre d'apprécier les résultats des projets FRDA pilotes au regard des cinq critères (efficacité, pertinence, pérennité, efficience, effets) et d'alimenter la réflexion des parties prenantes (AFDI, FERT, CARE, MINAGRI, DUEM), et d'autres acteurs, pour la poursuite de l'Action".

Toujours selon les TdR, cet objectif trouve sa justification dans différents éléments :

- "La nécessité de rendre compte au principal partenaire financier, la DUEM, ainsi qu'au maître d'ouvrage, le MINAGRI ;
- La volonté des Opérateurs d'Appui (FERT, AFDI, CARE) et de leurs partenaires professionnels (FIFATA et SOA notamment) de prendre du recul par rapport à l'Action, d'apprécier les résultats de celle-ci, d'analyser les facteurs de réussite et les causes d'échec en particulier sur la réussite de la cogestion et l'implication des paysans et des Organisations Paysannes (OP) dans le dispositif ;
- Le souhait de l'ensemble des acteurs impliqués et d'autres partenaires (AFD, FIDA, PSDR,...) de s'appuyer sur des recommandations objectives et externes pour orienter leur réflexion concernant la poursuite de l'action, la création de FRDA dans d'autres Régions (notamment Ihorombe, Boeny, Vakinankaratra, Analamanga, où des FRDA sont également en phase d'installation), et la mise en place du FDA au niveau national".

Pour ce faire, et outre la formulation de différents points d'attention liés aux critères d'évaluation, les TdR de la mission précisent que l'évaluation portera sur :

- "En amont, la mise en place des CROA, DER, des procédures du FRDA ;
- En aval, les services aux agriculteurs (services d'appui à la production, infrastructures et équipements d'appui à la production, renforcement des OP,...) ;
- La place des paysans et de leurs organisations dans le dispositif en tant que membres des organes de décision et la cogestion Profession/Etat/Opérateur Economique/IMF ;
- La place des paysans en tant que bénéficiaires ;
- La place des organisations paysannes en tant qu'offreurs de services (prestataires de services) ;
- Les modalités de fonctionnement des organes du FRDA (pré-CROA, CROA, DER) ;
- Les aspects socio-organisationnels et en particulier les relations entre les différents acteurs (DER, CSA, CROA, OPR, acteurs du développement rural, DRDR,...) ;
- Les aspects financiers : mécanismes de financement, procédures, flux financiers, gestion des informations (base de données) ;
- Les approches méthodologiques de chaque Opérateur d'Appui (OA) en mettant en avant leurs atouts et leurs faiblesses ;
- Les conditions de pérennité du dispositif sans Opérateur d'Appui ;
- La capitalisation effectuée en vue de la mise en place d'autres FRDA et du FDA".

Au cours des investigations, la mission a donc cherché à répondre à ces différents points.

Pour ce faire, la mission s'est déroulée selon les étapes suivantes :

Etape 1 Préparation de la mission avant son démarrage moyennant collecte de la documentation disponible auprès des opérateurs d'appui et en étroite concertation avec ceux-ci, élaboration des calendriers de visites au sein des Régions (un jour).

Etape 2 Cadrage à Antananarivo, rencontres avec certaines parties impliquées et travaux méthodologiques entre les consultants (trois jours).

Etape 3 Phase de terrain dans les six Régions, d'abord conjointement entre les consultants pour procéder à un test de la méthodologie dans une Région et ensuite en deux équipes distinctes pour les cinq restantes.

Au cours de cette étape, il a été procédé à (i) la revue des activités et des modalités de mise en œuvre des appuis des OA, (ii) la collecte et l'exploitation des documents édités dans le cadre des projets, (iii) l'analyse du fonctionnement des DER et des CROA, (iv) l'analyse des objets financés sur le FRDA, (v) le recueil du point de vue des acteurs inscrits dans les régions concernées.

Cette étape a donc permis de rencontrer les autorités régionales, les services du MINAGRI, les membres des CROA, DER, OA, Organisations paysannes régionales et quelquefois locales, les IMF, les projets de développement, les producteurs et les prestataires de services (19 jours).

Etape 4 Mise en commun et synthèse les résultats des investigations à Antananarivo, rédaction du rapport de mission et restitution des résultats aux membres du Comité de Pilotage (11 jours).

Ce processus ne s'est pas opéré sans difficultés. Différentes contraintes ont ainsi été rencontrées : (i) durée restreinte eu égard à l'ambition donnée à la mission, (ii) étendue de certaines régions d'intervention et dissémination des acteurs sur ces vastes espaces, (iii) réponse positive à la volonté des opérateurs d'appui de modifier l'organisation méthodologique proposée lors de la réponse à l'appel d'offres avec en résultante des temps de parcours plus conséquents et une surcharge de travail liée à une répartition peu homogène des régions entre les consultants (iv) données du suivi-évaluation peu disponibles et à la fiabilité en questionnement.

Pour limiter les effets de ces difficultés, les consultants ont augmenté le nombre de jours de mission de manière à remplir leur cahier de charges. Ceci s'est fait sans incidence sur le budget de la mission.

Ils ont également modifié le plan de rapportage indicatif afin de rendre le rapport plus lisible et mieux exploitable par les parties prenantes. Ce dernier élément s'est imposé rapidement, les analyses opérées à l'issue des investigations montrant que les résultats observés au sein des différentes Régions dépendaient plus des contenus du cahier de charges des opérateurs, des budgets disponibles et de la durée des interventions que réellement de processus distincts engagés par les opérateurs. Néanmoins et chaque fois que des différences sont distinguées entre les démarches déployées au sein des Régions, elles sont mentionnées pour enrichir l'analyse.

3 UNE INTERVENTION EN PHASE AVEC LES BESOINS DU MONDE RURAL

3.1 INSCRIPTION DU FDA ET DES FRDA DANS LES POLITIQUES ET LES STRATEGIES NATIONALES

La mise en place du FDA s'inscrit étroitement dans les politiques et stratégies nationales, notamment le PANSA de 2005 et le Madagascar Action Plan de 2006, Plan d'actions faisant suite au Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté non remplacé depuis cette date. Ce choix a été conforté à l'issue de la création des FRDA si on se réfère aux contenus de la Stratégie de Services aux Agriculteurs (SSA) de novembre 2009 qui prévoit d'appuyer résolument la mise en place du FDA, mieux qui considère ce Fonds comme une condition de sa réussite.

Citons à cet effet : "le FDA constitue la pierre angulaire de la Stratégie de Services aux Agriculteurs. Il permet d'assurer le lien entre les actions dans la durée, donc de garantir la pérennité des services, de mieux coordonner les interventions, mais aussi de le rééquilibrer vers les agriculteurs qui en ont le plus besoin d'appui.

Le processus engagé devrait aboutir à mettre en place la structure nationale du FDA assez rapidement, tout en respectant les principes de souplesse, de progressivité et de traçabilité des financements. La Stratégie de Services va appuyer la mise en place du FDA et vise notamment un abondement progressif des bailleurs de fonds parallèle à l'abondement de l'Etat".

Tout récemment² encore, le Rapporteur Spécial du Haut Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme, au titre des politiques de soutien aux petits agriculteurs, énonçait au terme de sa mission : "trois directions peuvent être explorées :

- Premièrement, les services de vulgarisation agricole, outre qu'ils ont été décimés par les programmes d'ajustements structurels au cours des années 1980, ont longtemps adopté une approche centralisée prenant insuffisamment en compte tant les contextes locaux que les demandes et les contraintes des paysans. **Les Centres de Services Agricoles (CSA) déployés dans certaines régions devront recevoir une attention soutenue pour devenir efficaces.** Un des principaux leviers pour améliorer les services de vulgarisation serait le renforcement de la coopération avec les organisations des paysans, notamment le soutien à des méthodologies de dissémination horizontale des meilleures pratiques de paysans à paysans.
- Deuxièmement, **plus de ressources devraient être allouées au Fonds Régional de Développement Agricole (FRDA)**, qui doit apporter un appui financier aux paysans sous forme de petites infrastructures d'appui à la production, d'équipements et matériels, de services à la production agricole, de structuration des organisations de producteurs et de soutien au développement des systèmes de crédit agricole.
- Troisièmement, **l'accès au crédit pour les paysans reste un défi**. Certaines banques et institutions de microfinance, telles que les CECAM, refusent les certificats fonciers comme garantie ; d'autres ne proposent pas de prêts adaptés aux cycles économiques agricoles. Un déficit d'accès au crédit restera un obstacle au développement rural agricole et non-agricole".

C'est dire que l'intervention entamée ces trois dernières années pour assurer une expérimentation de FRDA pilotes dans six Régions trouve tout son sens et ce, malgré les limites observées dans la définition des charges et la durée octroyée pour assurer cette expérimentation.

3.2 UNE INTERVENTION PERTINENTE MALGRE LES LIMITES LIEES A SON CARACTERE PILOTE

L'appel à propositions lancé par la Délégation de l'Union Européenne en 2008 l'a été sur les ressources budgétaires inscrites dans le cadre du Plan d'Appui au Secteur Agricole à Madagascar (PASAM), intervention devant contribuer à la réduction de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire dans les zones rurales par l'amélioration des performances du secteur agricole. Dans l'attente de la création effective du FDA et plutôt que de perdre ou de réaffecter les financements prévus pour le Résultat 3³, il a été jugé opportun de lancer des FRDA pilotes. Ce choix paraît indiscutable.

Cela a néanmoins impliqué des contenus limitant la portée de l'expérience. Et certains constats opérés au cours de l'évaluation relèvent de ces aspects, indépendants des options retenues par les OA, voire obligés compte tenu du cahier de charges défini dans cet appel à propositions. Certaines de ces limites furent d'ailleurs détaillées dans l'appel à propositions, bien rédigé et précisant correctement les missions des FRDA tout comme leur articulation avec celles des CSA. Au titre de **ce qui peut être attendu suite aux expérimentations**, il y est ainsi mentionné :

- "Un mécanisme de gestion paritaire à l'échelon régional de fonds alloués pour le DR dont un mécanisme de décision sur les priorités de financement régional en lien avec les Plans Régionaux de Développement Rural ;
- Une organisation interne, notamment CROA/DER et leurs relations ;
- Les mécanismes et procédures de gestion, sélection et suivi/contrôle des fonds alloués ;
- Les principes de maîtrise d'ouvrage par les producteurs (notamment contractualisation producteurs/prestataires de services), incluant les situations où le CSA est maître d'ouvrage pour

² Mission du Rapporteur Spécial sur le droit à l'alimentation, M.Olivier De Schutter à Madagascar (18 au 22 juillet 2011), conclusions préliminaires.

³ "Des fonds régionaux de développement agricole sont opérationnels dans trois régions du Sud et contribuent au financement des politiques agricoles régionalisées".

le compte des producteurs lorsqu'ils ne peuvent pas l'être directement ainsi que les besoins d'appui aux producteurs dans le montage de leurs dossiers ;

- Les **relations CSA/FRDA**, et au-delà les relations du FRDA avec les autres acteurs (...);
- Les **relations et complémentarités entre le FRDA et (i) les autres outils de financement** type projets/programmes, (ii) **les acteurs privés de micro-finances** (IMF) ou de finances (banques) rurales, (iii) **les mécanismes de financement internes aux OP** ;
- L'**impact d'un outil comme le FRDA sur le développement rural** de la région".

L'appel à proposition précise également certains points importants, notamment au titre des principes à respecter et de l'articulation des FRDA pilotes avec les acteurs en place au sein des Régions :

- La faculté pour les producteurs de recourir au FRDA sans l'appui des CSA pour autant qu'ils aient la capacité requise pour monter des dossiers, directement ou à travers les OP, les TT,... ;
- La non gratuité des services en y incluant une possibilité de contribution des producteurs en nature ou en monétaire ;
- La non substitution du FRDA par rapport aux missions des IMF mais avec la possibilité de renforcer ces institutions, notamment en finançant des études et les frais d'implantation de systèmes de crédit rural dans les zones non desservies ou encore par la mise en place de fonds de garantie pour renforcer leurs actions au bénéfice des producteurs ;
- L'absence de liens directs entre CSA et FDA, outils complémentaires au service d'un objectif commun même si de par leur gestion paritaire, les mêmes acteurs se retrouveront dans leurs organes de pilotage.

Il mentionne également certains **aspects qui ne pourront être expérimentés**, impactant forcément les résultats attendus à son terme :

- "La **structure nationale** (CA et DEN.), ainsi que le **mécanisme d'orientation nationale** (secteurs, zones, services,...) et ses incidences sur les enveloppes allouées aux régions, même si le MAEP mettra en place un CA «virtuel⁴» ;
- La **mutualisation de ressources Etat / Bailleurs / Filières**,... ;
- Les **avantages et inconvénients**, notamment de gestion financière, d'un **statut Etablissement Public** ;
- La **fusion de différents fonds existants ou en projet**. Néanmoins l'expérience pilote recherchera la coordination et les synergies possibles les plus fortes possibles avec les autres mécanismes de financement du développement rural (projets/programmes notamment) ".

Limites qui par extension, induisent une réduction des attributions du CROA, à tord dénommé Comité Régional d'Octroi et d'Allocation, même si, cf. encadré, ses attributions sont bien précisées.

Composition et rôles du Comité Régional d'Orientation et d'Allocation

Ils sont chargés d'adapter la politique du FDA aux spécificités régionales et d'allouer les ressources des FRDA. Ils sont composés de membres de droit représentant la Région, le MAEP, la direction du Trésor du MEF, la Tranoben'ny Tantsaha, les organisations professionnelles, le secteur agro-industriel et privé, le secteur bancaire et les institutions de micro-finance. En complément, des représentants des Projets et Programmes intervenant dans le domaine du développement rural participent de plein droit aux réunions du CROA avec voix consultative. Les CROA examinent et délibèrent sur toutes les questions relatives à l'objet du FRDA, principalement :

- Examiner et arrêter le projet de prévision de dépenses et de recettes du FRDA soumis pour approbation au CA (« virtuel ») ;
- Approuver le compte financier du FRDA avant soumission au CA («virtuel») ;
- Examiner les rapports techniques et financiers présentés par le Directeur Régional ;
- Fixer les objectifs à atteindre et veiller à leur réalisation ;
- Adapter dans la limite des règles définies par le Conseil d'Administration, les fourchettes budgétaires à affecter aux différents guichets de financement ;
- Analyser, en fonction des critères définis par le CA, les dossiers soumis pour subvention ;
- Formuler des propositions répondant aux stratégies régionales avant transmission à la DEN.

⁴ Il est précisé dans l'appel à proposition que ce Conseil d'administration virtuel comprendra des représentants du secteur public et privé mais ne disposant pas d'un pouvoir décisionnel "afin de ne pas déboucher sur des

Il est moins clair (i) si pas sur la composition, du moins sur les attributions des agents des Directions Exécutives Régionales, (ii) les procédures à privilégier, il est vrai aussi objets de l'expérimentation, (iii) les options et les précautions à prendre pour assurer le passage ultérieur de l'expérimentation à l'insertion des FRDA dans le FDA et (iv) les solutions à déployer si certaines régions se caractérisent par une offre de services lacunaire.

Actions à mettre en œuvre par les Opérateurs d'Appui selon les contenus de l'appel à propositions

Animation préalable à la mise en œuvre du FRDA	Assurer une information-animation préalable des acteurs régionaux sur les enjeux du FRDA avant la mise en place du CROA
Accompagnement du CROA tout au long du processus et mise au point des procédures du FRDA	Formation à ses rôles, assistance technique dans les décisions, mise au point des procédures de fonctionnement et de compte-rendu, échanges d'expériences entre les CROA,... et suivi-évaluation
Recrutement, formation et fonctionnement de la DER	<ul style="list-style-type: none"> - Définir les profils nécessaires, recruter, gérer et former le personnel ; - Assurer directement, avec ce personnel, les tâches de la DER ; - Elaborer et mettre en œuvre les procédures nécessaires ; - Veiller au bon fonctionnement des relations CROA / DER
Gestion des fonds destinés aux services demandés par les producteurs	<p>L'opérateur d'appui aura à gérer efficacement et rendre compte de l'utilisation des financements alloués.</p> <p>Concernant spécifiquement les financements destinés aux services demandés par les producteurs, l'opérateur n'est pas le décideur ni des orientations du FRDA ni des subventions à allouer à tel groupement pour telles actions. C'est au CROA qu'il revient d'assurer ces fonctions, tandis que l'opérateur assure le rôle d'appui de la DER. L'opérateur n'est donc pas responsable des décisions prises par le CROA en termes d'orientations et de subventions.</p> <p>Par contre il est responsable et doit assurer que :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le CROA est mis en place conformément à la composition prévue, qu'il reçoit les appuis nécessaires de l'opérateur, qu'il est fonctionnel et bien outillé, que des procédures adaptées sont mises en place et respectées en matière de sélection des dossiers ; - La DER est efficace et apporte à ce CROA les appuis nécessaires, notamment dans la préparation des dossiers pour les sessions d'allocation ; - Les décisions du CROA sont exécutées (i.e. que les subventions décidées sont bien transférées aux demandeurs concernés selon les procédures) ; - Des procédures de suivi et contrôle de l'utilisation des subventions aux producteurs sont mises en place et respectées. <p>En d'autres termes le CROA décide des subventions accordées (montants, bénéficiaires, services). L'opérateur d'appui / DER applique ces décisions, transfère l'argent sur le compte du bénéficiaire et s'assure qu'il est utilisé aux fins prévues (tel que approuvé par le CROA). Si les subventions ne sont pas utilisées comme prévu, la DER alerte le CROA et prend les mesures nécessaires selon les procédures définies (suspension des versements, demande de remboursement, ...). L'opérateur d'appui / DER n'est pas comptable de la mauvaise utilisation des fonds mais doit s'assurer que les procédures en amont et en aval sont bien respectées (...).</p>
Coordination avec les autres mécanismes de financement du développement rural	<ul style="list-style-type: none"> - Assurer une information élargie des acteurs du développement rural, notamment des acteurs existants en matière de financement des services ; - Animer une concertation régulière et spécifique entre les acteurs du financement rural de la région (au-delà des discussions au sein du CROA) ; - Alimenter la réflexion et proposer au CROA des actions sur les complémentarités et synergies entre acteurs de financement rural, suivre les problèmes éventuels, les analyser et proposer des solutions ; - Faire un diagnostic régulier de la situation et capitaliser en fin d'expérience pilote.
Capitalisation des actions pilotes	L'action de l'opérateur d'appui consistera à documenter et à capitaliser l'expérience pilote menée. Cette capitalisation se fera de la façon la plus participative possible. Les éléments à capitaliser sont relatifs à ce qui peut être attendu suite aux expérimentations.

mécanismes à incidences lourdes pour l'opérateur d'appui, ou de ne pas risquer des facteurs de ralentissement voire blocage dans la mise en œuvre des FRDA régionaux".

L'appel à propositions suggère aussi que les opérateurs, afin de répondre aux attentes nées du déploiement des CSA, proposent et mettent en œuvre "des procédures simplifiées de financement des services aux producteurs durant les quelques mois nécessaires à la mise en place et à l'opérationnalisation des FRDA, ceci afin de permettre aux producteurs des zones CSA de commencer à bénéficier des appuis souhaités".

Elément voulu pour résoudre les problèmes rencontrés au niveau des CSA mais qui, additionné avec la durée restreinte de l'expérience, pouvaient induire des risques significatifs. Par exemple que les FRDA soient réfléchis dès le départ en relation avec un service plus qu'un autre, concerne de manière privilégiée certaines catégories d'acteurs voire entament leurs activités en lien avec le service le moins aisé à opérationnaliser et/ou le moins efficient avec toutes les implications correspondantes sur l'appréciation ultérieure du dispositif, de ses forces et de ses faiblesses.

Enfin et pour clore ce chapitre, l'appel à propositions mentionnait qu'il serait intéressant de tester des montages différents de FRDA, justifiant le choix de partager les Régions entre différents opérateurs disposant de savoir-faire distincts, capables d'entamer leurs activités sur la base des spécificités régionales, des spéculations y étant pratiquées, du niveau de structuration des producteurs ou encore des accompagnements des projets disponibles au sein de ces espaces territoriaux.

Si les résultats observés à l'issue de la sélection des opérateurs vont dans ce sens, force est de constater à l'issue de l'évaluation, que cet objectif appréciable pour identifier les meilleures pratiques et construire ultérieurement un dispositif à l'échelle de l'ensemble du territoire performant dès son démarrage, n'a pas donné les résultats escomptés malgré toute sa pertinence.

3.3 DES OFFRES CONFORMES A L'AMBITION DE L'ACTION SANS TOUJOURS EN MESURER LES LIMITES

Les offres des opérateurs retenus à l'issue de l'appel à propositions sont globalement d'une bonne facture, traduction de la qualité aussi bien de l'appel à propositions que de l'engagement des soumissionnaires pour l'expérimentation proposée.

Elles montrent leur compréhension du contexte et des problématiques rencontrées en milieu rural, tout comme le plus souvent des caractéristiques des FRDA telles que définies dans l'appel à propositions. A certains égards les méthodologies proposées, du moins à travers les résultats et les activités retenues, tout comme leur phasage, sont assez proches même si elles sont formulées différemment, valorisent des institutions quelquefois distinctes dans l'exécution ou le suivi des activités, transposition de l'expérience antérieure pour ne pas parler de la "culture d'entreprise" de chacun des soumissionnaires.

La réduction de la pauvreté, l'équité et la prise en compte des groupes défavorisés, l'importance de la structuration des producteurs, l'appui à l'identification des meilleures solutions techniques en réponse aux besoins exprimés par les demandeurs ou encore l'acuité mise sur la nécessaire coordination avec les projets et les programmes de développement varient d'un opérateur à l'autre. Tous perçoivent néanmoins l'importance de ces aspects. Il en va de même pour l'information des publics ciblés par les actions des FRDA ou la prudence à accorder dans la définition des objets bancables afin de ne pas empiéter sur les prérogatives des IMF et par extension, aller à l'encontre de l'objectif recherché d'amélioration de l'environnement de la production. Les trois propositions se rejoignent également en rapport à l'importance d'agir à travers une offre de services intégrant le financement des facteurs de production, des services en amont (itinéraire technique, crédit, intrants) et en aval de la production (transformation, stockage, commercialisation).

A l'opposé et pour quelques aspects, certaines propositions montrent un décalage par rapport aux attentes, liées à des options ou des postures discutables, sans rapport avec les contenus de l'appel à propositions et/ou aux documents fondateurs du FDA, par exemple pour les CROA avec un focus sur leur mission d'allocation plus que sur celle d'orientation. Voire mais c'est typique de ce type de procédure de sélection, une attitude assez condescendante des soumissionnaires par rapport aux CROA et à leurs membres, considérés comme apprenants, donc non directement en capacité pour assurer leur mission décisionnelle dans l'attente de l'acquisition de savoirs dont les opérateurs seront les seuls juges. Phénomène qui traduit la progressivité proposée dans l'appel à propositions afin de répondre immédiatement aux demandes transitant par les CSA tout comme la logique "projet" qui a prévalu lors de la formulation de l'appel à propositions faute d'existence du FDA au niveau national.

Les offres des opérateurs intègrent aussi parfois quelques innovations qui seront envisagées ou reprises en cours d'exécution, tels que l'allocation des fonds par les COPILO des CSA pour les dossiers de moindre coût (FERT) ou le financement des OPR par des "conventions-programmes" pour l'AFDI préfigurant non plus, une gestion dossier par dossier de leurs demandes d'activités mais plutôt un subventionnement dans une vision plus programmatique. Quant à CARE, sa proposition intégrait déjà un aspect repris par la suite dans le service "autres acteurs" à savoir le renforcement des capacités des prestataires moyennant la présentation de demandes à l'instrument financier, également la volonté d'établir des listes de prestataires agréés eu égard à la qualité de leurs prestations.

Les trois offres se rapprochent par la volonté manifestée de coordonner leurs actions et d'échanger leurs expériences. Par ailleurs, les différents opérateurs se sont associés plus ou moins étroitement au sein des trois lots dans le cadre de partenariats formels, de prévisions de mutualisation de moyens afin de réaliser des économies d'échelle, par exemple avec la mobilisation de l'Agence de Service et de Paiement, (ex-Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles, CNSEA) pour définir les procédures à appliquer, de partage et d'échange sur les méthodes et les outils adaptés aux exigences de l'appel à propositions. Eléments qui pouvaient donc réduire la portée de l'exercice quant à l'identification des bonnes pratiques à l'issue de l'expérimentation.

Elles divergent cependant sur différents aspects : (i) la composition des DER et la répartition des tâches entre leurs membres, (ii) le dispositif d'appui prévu par les opérateurs, (iii) bien que sous évaluées, les manières de procéder au suivi des activités et les responsabilités respectives des différentes catégories d'acteurs dans sa conduite, (iv) la durée des phases transitoires avant que les CROA n'assument l'entièreté de leurs attributions, (v) la durée totale des expériences pilotes, (vi) les moyens matériels et budgétaires nécessaires pour en assurer la mise en œuvre.

Les différents soumissionnaires se distinguent aussi en rapport aux facteurs susceptibles de limiter la portée des expérimentations et d'interagir dans l'atteinte des résultats attendus. Tous s'interrogent néanmoins sur (i) l'articulation des actions respectives des CSA et des FRDA, notamment en relation avec leur présence effective et/ou la qualité des dossiers qui parviendront aux DER. Ils mentionnent aussi le plus souvent (ii) des risques de gouvernance, (iii) la difficulté pour les producteurs de s'exprimer réellement à travers les CROA, (iv) les éventuelles pressions des institutions en place, (v) la création effective du FDA au cours de la phase d'expérimentation afin d'en valoriser les acquis, (vi) l'abondement effectif de l'instrument financier par les Partenaires Techniques et Financiers.

Comme hypothèses critiques, FERT entrevoit principalement des aspects liés à la stabilité politique et de la monnaie contrairement aux deux autres soumissionnaires qui sont plus prudents voire assez pessimistes en rapport à (i) l'engagement des IMF, (ii) la disponibilité de ressources humaines compétentes, (iii) les risques de détournements de fonds ou encore (iv) la capacité ou la volonté de l'Etat de jouer sa partition dans le processus, notamment en termes d'engagement dans la durée et de coordination effective des FRDA impliquant les choix liés à la définition des domaines de financement possibles, des taux de subventionnement,...

De manière prémonitoire, l'AFDI prolonge ses interrogations sur des aspects qui s'avèreront effectifs par la suite : effectivité de l'offre tout comme de la demande, prestataires aux capacités réelles et respectant leurs engagements, accès des producteurs au crédit, lourdeurs dans le traitement des demandes, manque de capacités au niveau des CSA pour assurer réellement leurs attributions, durée de mise en place du dispositif,...

Suite aux réalités de terrain, aussi de la coordination progressive des actions des opérateurs par le Minagri, les contenus de ces offres n'ont pas été appliqués à la lettre. Ce qui, comme on le verra fut salutaire pour corriger certaines options tout comme une mauvaise appréciation du possible par rapport au souhaitable dans les délais définis dans les offres des opérateurs. A cet effet et pour réduire certaines limites apparaissant dès la sélection des offres, il aurait pu être effectué au démarrage, un cadrage autour des points minimaux à mettre en œuvre dans l'ensemble des Régions et par les trois opérateurs.

Ce ne fut pas le cas, suite aux évènements politiques, aux temps nécessaires pour signer les trois contrats, procéder à l'installation des DER mais aussi pour respecter l'esprit de l'appel à propositions et libérer la créativité des opérateurs en vue de capitaliser les bonnes pratiques dans le cadre de la création du FDA. Même si et très rapidement, le Ministère a entamé l'organisation de réunions pour assurer les réglages et la coordination effective du processus dans les six Régions.

4 DES PROCEDURES OPERATIONNELLES, DES AMELIORATIONS POSSIBLES

Ce chapitre a vocation à récapituler différents éléments liés à l'efficience, à commencer par les principales étapes de mise en œuvre des FRDA et en se poursuivant par les procédures utilisées de l'identification à la réalisation des actions, qu'elles furent sollicitées par les producteurs au sens large, intervenant dans les secteurs de l'agriculture, de l'élevage ou de la pêche, ou suscitées par les opérateurs à la suite de la création de nouveaux services.

4.1 UN ITINERAIRE DE MISE EN ŒUVRE SIMILAIRE AVEC UN DECALAGE DANS LE TEMPS SELON LES REGIONS

Les FRDA sont de création récente si on se réfère à la période écoulée depuis la signature des contrats des opérateurs d'appui, soit 2,5 ans pour les quatre premières Régions et à peine deux années pour les deux dernières. Cela ne représente toutefois pas la durée de vie réelle des FRDA si on se réfère à leurs étapes de mise en place qui, malgré quelques décalages dans le temps, sont globalement identiques d'une Région à l'autre. Elles sont décrites succinctement ci-dessous.

1. **Signature des conventions de subvention** entre les Opérateurs d'Appui (OA) et la Délégation de l'Union Européenne. Ces conventions ont été signées début 2009 pour les deux premiers lots et pour le troisième à la fin du premier semestre 2009 (Régions d'Anosy et d'Atsimo Andrefana).

2. **Installation des équipes de coordination** régionale ou interrégionale. Pour AFDI et FERT cette étape a été rapide, les coordonnateurs des équipes interrégionales et certaines de leurs agents étant déjà en poste dans les Régions soit dans le cadre du projet PSA Tafita pour AFDI, soit dans le cadre du P-CSA pour FERT.

Pour le troisième lot, le processus a été un peu plus long. Suite à la signature d'un protocole d'accord entre CARE et AFDI pour se partager les appuis à la mise en place des FRDA dans les deux régions concernées, CARE assurant cette prise en charge la Région d'Anosy et AFDI au sein de la Région d'Atsimo Andrefana, il n'y a pas eu de création d'une équipe de coordination, l'équipe d'exécution de l'Atsimo Andrefana travaillant avec l'appui de l'équipe de coordination AFDI de Fianarantsoa et CARE sous le contrôle direct des structures de l'opérateur.

3. **Mise en place des Directions Exécutives Régionales (DER).** Cette action constitue en réalité la toute première étape de mise en place du dispositif. Elle a globalement été finalisée dans les trois mois suivant la signature des conventions avec la DUE, soit en mars 2009 pour les deux premiers lots et en octobre ou novembre 2009 pour les Régions du troisième lot.

Tout comme pour les équipes de coordination, le recrutement de certains membres des équipes n'a pas fait l'objet d'un appel à candidatures suite à la mobilisation d'agents travaillant déjà pour les différents opérateurs. C'est le cas par exemple pour le Secrétaire Comptable de la DER de la Région de Vatovavy Fitovinany (VV7V) qui travaillait déjà pour l'AFDI.

A noter qu'en cours de mise en œuvre le personnel de certaines DER a été renouvelé partiellement voire en quasi-totalité. Par exemple dans la région d'Anosy où trois des quatre membres de la DER ont été remplacés suite aux départs successifs de la Directrice en novembre 2010, respectivement des Responsables Technique et Financier en décembre 2010 et en janvier 2011. C'est le cas également pour deux des cinq fonctions de la DER de la Région de VV7V.

4. **Organisation d'ateliers régionaux de lancement.** Dans chacune des régions des ateliers d'information ont été organisés pour marquer le lancement officiel des FRDA. Ces ateliers ont eu lieu quelques mois après l'installation des DER, juillet 2009 pour les Régions couvertes par FERT, septembre 2009 pour celles de l'AFDI, octobre et novembre 2009 pour l'Anosy et l'Atsimo Andrefana.

Phase clé	Amoron'i Mania	Menabé	Matsiatra Ambony	Vatovavy Fitovinany	Anosy	Atsimo Andrefana
	Lot 1		Lot 2		Lot 3	
Opérateur	FERT	FERT	AFDI	AFDI	CARE	AFDI
Signature convention UE Opérateur	02/2009	02/2009	01/2009	01/2009	06/2009	06/2009
Fin de l'installation des DER	03/2009	03/2009	03/2009	03/2009	10/2009	09/2009
Atelier de lancement des FRDA	07/2009	07/2009	09/2009	09/2009	11/2009	10/2009
Fin de l'installation du CROA	08/2009	08/2009	10/2009	11/2009	06/2010	07/2010
Première réunion du CROA définitif	08/2009	08/2009	04/2010	04/2010	07/2010	07/2010

Le temps écoulé entre la mobilisation des agents du dispositif, équipes de coordination et DER, et le démarrage effectif des allocations, soit au minimum six mois pour les Régions du Lot 1 et treize mois pour celles du Lot 2 et du Lot 3, a été mis à profit pour exécuter nombre de tâches de conception et de test des méthodes. Au nombre de celles-ci, dont certaines seront détaillées dans les chapitres suivants, citons :

5. **Diagnostic de situation initiale.** En conformité avec les contenus de leurs offres techniques, les DER ont pour la plupart réalisé des "diagnostic de situation" des Régions, en collaboration et sur la base des documents disponibles au niveau des CSA et des services techniques régionaux. Les objectifs de ces diagnostics étaient d'aider les agents des DER à prendre connaissance des caractéristiques de leurs zones d'intervention mais aussi et surtout par la suite, à servir aux CROA lors de l'élaboration de critères de priorisation des demandes sur la base d'une détermination des filières prioritaires du territoire régional.
6. **Constitution des CROA et premières sessions d'allocation par des comités restreints.** Les CROA ont été mis en place avec l'appui des DER. Une attention particulière a été accordée à la désignation des membres du collège paysan et également à celui des opérateurs économiques, ensuite à la formation des membres de ces structures.

Parallèlement et sans attendre la désignation des représentants de ces différents collèges, quelques sessions d'allocation ont été effectuées pour assurer le financement des dossiers élaborés préalablement par les CSA ou les OPR.

Ce processus ne fut néanmoins pas généralisé à l'échelle de toutes les Régions. Ainsi les CROA du lot 1 ont entamé leurs activités dès le mois d'août 2009 contrairement aux situations observées dans les quatre autres Régions.

7. **Elaboration des procédures et des premiers outils de gestion** du "fonds de service". En parallèle de la formation des CROA, les OA ont mis au point les procédures et les premiers outils de gestion du fonds de service. Pour ce faire, FERT et AFDI se sont inspirés des procédures en vigueur au PSA Tafita. CARE vu le démarrage plus tardif de ses activités et pour réduire cet handicap, a repris les outils élaborés préalablement par les deux autres opérateurs. Les outils de formulation des demandes des producteurs ont été mis au point par les équipes en charge de la mise en œuvre du programme d'appui aux CSA (P-CSA) exécuté par les mêmes opérateurs.
8. **Démarrage effectif des activités d'orientation et d'allocation des CROA.** Les premières sessions d'allocation marquent la fin de la phase préparatoire. Comme mentionné, elles se sont tenues plus ou moins tôt selon les Régions : dès le mois d'août 2009 pour celles du lot 1 mais seulement huit à onze mois plus tard pour les quatre autres FRDA. Notons que les différents guichets et services ont été ouverts plus ou moins progressivement, le guichet CSA ayant été le premier à être mobilisé dans toutes les Régions.
9. **Arrêt des allocations suite aux dernières sessions d'allocation des CROA et solde des comptes.** En prévision de la fin de la phase pilote programmée pour la fin de l'année 2011, les

Des procédures transitoires conformes aux propositions initiales des opérateurs (rapport annuel 2009, AFDI, extraits)

"Dans son offre, l'AFDI avait proposé de mettre en place progressivement le FRDA. Ainsi il était prévu de fonctionner la première année uniquement avec les guichets CSA et OPR. Il était également prévu de prendre le temps pour mettre en place le CROA, ceci afin de permettre aux concernés de bien comprendre le fonctionnement et les enjeux du FRDA et de faire le meilleur choix possible de leurs élus.

En attendant la mise en place de ce CROA, qui devait se faire après une année de fonctionnement, AFDI avait proposé une période de fonctionnement simplifiée où un CROA restreint devait être mis en place, et où les COPILO et un Komity Mpivoy Faritra (comité régional de pilotage) devait faire un travail d'analyse des demandes (issus des CSA et des OPR) et de tri de celles-ci ; en charge alors au CROA restreint de valider cette sélection. C'est donc ce schéma qui a été mis en œuvre au cours de l'année 2009". (...)

Le choix de faire analyser et de trier les dossiers par les COPILO des CSA et par le KMF, s'est avéré intéressant sur plusieurs points :

- Il a permis d'intensifier la proximité et l'implication des paysans dans le traitement des dossiers ;
- Il a mis en évidence que ce tri des dossiers demandait beaucoup de temps (au moins une heure par dossier) et qu'il était donc difficile au CROA d'effectuer cette sélection.

Le CROA restreint, composé des trois représentants de l'Administration (le représentant du Chef de Région, le représentant du DRDR, le représentant du Ministère de l'Economie et des Finances) a joué son rôle de validation (ou de renvoi) des dossiers, permettant ainsi d'éviter des dérapages dans plusieurs situations (non respect des procédures d'appel d'offre, dossiers incomplets ou mal montés, coûts des prestataires excessifs, avertissement sur des prestataires peu compétents,...).

sessions d'allocation sont aujourd'hui interrompues. Les dernières se sont déroulées en août pour notamment examiner les dossiers éligibles sur le service "autres acteurs" très récemment ouvert. Cette dernière session d'allocation marque la fin de la phase opérationnelle et le début de la phase finale. Durant cette période, qui va s'étaler sur une période de quatre mois, les DER devront solder les comptes avec les prestataires et dans le même temps, capitaliser l'expérience acquise durant la phase pilote.

En résumé, quelques enseignements méritent dès à présent d'être tirés :

- Les FRDA, malgré la signature d'avenants aux conventions liant les opérateurs à la DUE, ne possèdent pas une très longue expérience. Soit à la période de l'évaluation, une à deux années si on s'intéresse à la période effective de test des procédures et des outils avec les instances du FDA prévues à l'échelle régionale. C'est la résultante de la durée initiale prévue dans les offres des différents opérateurs et des contenus de celles-ci. Cela influe forcément sur l'étendue de l'expérience sujette de la présente évaluation.
- La durée de la phase d'installation du dispositif de financement (période entre la signature de la convention OA/UE et la première session d'allocation du CROA) paraît très variable d'une Région à l'autre. La rapidité d'installation du dispositif dans les Régions couvertes par FERT s'explique par la durée initialement plus courte du mandat de l'opérateur et le choix délibéré de réaliser une formation dans l'action. Cela prouve avant tout qu'il est possible d'accélérer le processus pour les futurs FRDA. En effet et comme il sera vu dans la suite du rapport, les résultats atteints dans les Régions du lot 1 ne sont pas moins bons que dans les autres Régions.
- Les réflexions sur les différents services ont été menées conjointement par les différents opérateurs en concertation étroite avec le Coordination Nationale du Fonds de Développement Agricole (CN-FDA). Bien que la CN-FDA ait donné son aval à tous les opérateurs à la même période, il est observé des décalages significatifs d'une Région à l'autre avant que les premières allocations soient opérées par les CROA. Par exemple le service "OPR" a été ouvert très rapidement dans l'Amoron'i Mania et le Menabé, à l'opposé le service "Recherche" a été ouvert avec plus de célérité dans les régions appuyées par AFDI. Le service "IMF" a démarré dès 2009 dans la Région de Menabé et près d'un an et demi plus tard dans la région de Vatovavy Fitovinany,... ces décalages sont plus le fruit de la sensibilité des opérateurs, de leurs agents et/ou de leurs intérêts pour ces services que réellement de problèmes d'outils ou de procédures. Cet aspect méritera d'être pris en compte lors de la création de nouveaux FRDA.

4.2 LA DEMANDE ET SON TRAITEMENT, DES PROCEDURES DISTINCTES SELON LES SERVICES ET GUICHETS

Ce chapitre décrit et analyse le travail fait par les différents acteurs pour élaborer les dossiers de demande de subvention, y compris en matière de traitement par le DER. Leur sélection par le CROA est analysée dans le chapitre suivant.

Selon les cas, les demandes de producteurs transitent par les CSA ou parviennent directement au FRDA. Les demandes qui passent par le "circuit CSA" sont soit des demandes individuelles, soit des demandes d'Organisations Paysannes de base. A l'opposé, les demandes qui parviennent directement au FRDA proviennent de bénéficiaires structurés tels que les OPR, les IMF et depuis la création du service "autres acteurs" d'autres publics cibles tels que les CSA ou les centres de formation agricole.

4.2.1 Des demandes transitant préférentiellement par le guichet CSA

En relation avec leur fonction de mise en relation de l'offre et de la demande, les CSA assurent un rôle central dans le processus, même s'ils interviennent principalement en son amont. En effet, c'est par eux que transitent la majorité des demandes avant transmission au CROA pour examen et allocation éventuelle d'une subvention. On parle de guichet CSA pour désigner ce circuit. Ces demandes peuvent concerner le service "soft", le service "infrastructures", ou encore le service "équipement". Les étapes décrites ci-dessous concernent dans un premier temps, les demandes liées au service "soft" largement majoritaires en nombre de dossiers et élaborées le plus souvent par les CSA. Pour les autres, notamment les demandes d'infrastructures, le travail du CSA est moins complexe et se limite à la constitution des bases d'un dossier transmis ensuite à la DER pour finalisation.

Qu'elles relèvent d'un besoin de formation, en équipement ou en infrastructure, les demandes suivent différentes étapes :

1. **Information.** Préalablement, une campagne de communication a été opérée au niveau des différentes communes, avec la constitution d'Assemblées Paysannes (AP) chargées de collecter les demandes et/ou d'appuyer les producteurs dans leur formalisation. Des campagnes d'informations radiophoniques viennent compléter la communication opérée au démarrage du processus. Pour faciliter la formulation des demandes, un modèle de fiche a été mis au point par le programme d'appui aux CSA. Cette fiche, appelée communément "D1" -demande de niveau 1- a été distribuée au cours des réunions des AP et aussi mise à disposition des paysans par l'intermédiaire des bureaux des fokontany, des communes ou encore des CSA.

Cette fiche, en français et en malagasy, recouvre l'identité du demandeur et la nature de la demande. Les informations demandées sont succinctes et présentées sous forme de cases à compléter, le tout sur une seule page (nom, coordonnées, productions et activités réalisées si elle relève d'une OP, lieu concerné par la demande, date de validité, problème à résoudre, solution préconisée, description de la demande et résultats attendus, contribution du demandeur).

Chaque fiche est signée par le demandeur, visée par le membre de l'AP et par le chef de Fokontany ou encore par le Maire de la commune de provenance du demandeur. Dans certaines Régions, elle doit être complétée par un certificat de résidence et une copie du récépissé de l'OP certifiée conforme par le Maire. Il semblerait qu'aujourd'hui, des formulaires aux contenus distincts soient utilisés dans certains CSA, et ce aussi quelquefois au sein d'une même Région.

2. **Dépôt de la demande au CSA.** Les demandes peuvent aussi être préparées avec l'appui des CSA si certains demandeurs, individuels ou collectifs, se rendent dans leurs bureaux ou rencontrent leurs agents sur le terrain. Qu'elles soient ou non formalisées dès avant le passage au CSA, ces demandes sont inscrites dans un cahier d'enregistrement, mentionnant leur date d'arrivée et leur numéro de référence avant classement par type de service demandé (infrastructures, équipement, formation,...).

Lorsqu'elles renferment des besoins qui correspondent à différents types de service, elles peuvent être éclatées en autant de demandes. Dans certains Districts et selon les coordonnateurs, ces fiches contiendraient jusqu'à cinq demandes de service différentes.

3. **Sélection des demandes D1.** A partir de ce stade, les pratiques diffèrent selon les Régions. Dans le cas de l'Anosy, une sélection serait réalisée dès ce stade par un COPILO restreint en concertation avec les agents du CSA.

Dans d'autres Régions elle est faite en réunion plénière du COPILO ou plutôt se faisait de la sorte avant une modification du processus induisant une sélection par les agents du CSA, avant un traitement induisant la constitution d'un dossier intitulé D2 et/ou la transmission vers d'autres partenaires. Cette sélection repose donc aussi sur la possibilité de transmettre les demandes à un partenaire ce qui n'est pas une généralité et varie fortement selon les Régions et les Districts.

Cette sélection des D1 à transformer en D2 est faite sur la base des priorités du district définies lors du diagnostic initial, des critères d'éligibilité des demandes transmis par le CROA, du budget attribué à chaque CSA et également des capacités de l'équipe exécutive.

4. **Transformation des demandes D1 en D2.** La D2 a pour objet de développer la demande succinctement présentée précédemment. Son canevas est plus ou moins détaillé selon les Régions, quatre à six pages pour celles appuyées par FERT et AFDI pour seulement deux dans l'Anosy. Leurs contenus ne sont pas uniformisés, recèlent des données intéressantes mais non toujours primordiales pour justifier de la pertinence de la demande. L'élaboration de cette D2 nécessite un entretien avec le ou les demandeurs.

Cette phase de développement de la fiche D1 en D2 supposerait d'après les agents des CSA, entre un et trois jours de travail, déplacements compris. La première réunion sert à approfondir la demande et à expliquer les grandes règles du FRDA. Une seconde voire une troisième descente sur le terrain sont parfois effectuées pour que les bénéficiaires valident la fiche et que les agents les aident à rassembler les différentes pièces administratives exigées par le FRDA. Ces pièces sont nombreuses et pas toujours aisées à obtenir (photocopie de la carte d'identité du porteur de la demande, certificat de résidence, liste des bénéficiaires, PV de réunion dont le PV de désignation du responsable, le PV d'engagement de l'apport des bénéficiaires,...). Une réduction du nombre de ces pièces est constatée dans certaines Régions, par exemple celles appuyées par AFDI. Les CSA parviennent à élaborer un nombre variable de D2 par mois, le plus souvent 15 à 20 et parfois jusqu'à 30 dans les Districts des Régions, hors Anosy.

5. Sélection d'un prestataire. Le coordonnateur du CSA établit, en concertation avec le demandeur, des TdR pour identifier le prestataire de services susceptible de réaliser l'appui aux producteurs, soit par le recours à une consultation restreinte, soit dans certaines Régions, si un prestataire paysan à même d'exécuter le marché a été identifié, par consultation directe de celui-ci. Dans le cas d'un appel d'offres restreint, une publicité est opérée par affichage et/ou information radiophonique.

A l'expiration de la date limite de dépôts des offres, pour autant bien sûr qu'il y ait effectivement réception d'offres techniques et financières ce qui n'est pas une généralité, il est opérée la sélection du prestataire. A ce niveau les pratiques diffèrent d'une Région à l'autre :

- Dans certaines Régions telles que l'Anosy et le Vatovavy Fitovinany, le dépouillement est réalisé par le COPILO sur la base d'une grille de critères fournie par le FRDA. Selon les cas le demandeur peut être ou non présent au dépouillement pour donner son avis, voire participer à la notation ;
- Dans les Régions d'Amoron'i Mania et du Menabé, la procédure est tout autre. Le dépouillement se fait directement sur le terrain avec les bénéficiaires avec l'appui d'un membre de l'équipe technique du CSA et quelquefois du Technicien en appui à la Maîtrise d'Ouvrage et au Suivi (TMOS).

Les documents issus de cette présélection sont intégrés dans le dossier transmis au CROA. Là encore des différences sont perceptibles en fonction des Régions. Dans certaines, l'ensemble des réponses des prestataires est inclus dans le dossier D2. Dans d'autres, seule l'offre du prestataire sélectionné figure dans le dossier avec néanmoins le procès-verbal de sélection rédigé par le coordonnateur. Dans ce cas, le CROA ne peut par la suite exercer de fonction de contrôle du bon déroulement de la procédure de sélection des offres.

Pour finaliser cette étape, le coordonnateur du CSA complète le dossier D2 avec les données budgétaires incluses dans l'offre du prestataire présélectionné.

Pour les demandes d'infrastructures, les D2 ne font pas l'objet de la sélection d'un prestataire, ce travail revenant à la DER du FRDA après l'analyse de la faisabilité de la demande.

6. Finalisation de l'instruction du dossier par le coordonnateur du CSA. Celui-ci, en fonction de l'enveloppe budgétaire impartie au District pour la période considérée, donne une note à chaque D2 en vue de la sélection ultérieure des D2 opérée par le COPILO.

7. Validation des D2 par les membres du COPILO. Les membres du COPILO sont amenés à délibérer sur les dossiers préparés par le CSA, en relation avec l'analyse opérée par son coordonnateur, les classent par ordre de notation en fonction des filières priorisées et le budget disponible avant élaboration d'un PV de décision et sa transmission au FRDA.

Selon les Districts, l'ensemble de ce processus peut nécessiter une période d'un à cinq mois avant transmission des D2 à la DER pour traitement et organisation du CROA pour allocation.

Une production de dossiers D2 peu conforme à l'ampleur des demandes. En réalité, certaines demandes D1 sont classées sans suite faute de partenaires susceptibles de les satisfaire, de prestataires aux savoir-faire adéquats ou à cause du manque de ressources affectées aux CSA.

L'importance de ce classement sans suite dépend des Districts. Par exemple au niveau du District central de Fort Dauphin et au titre de l'exercice 2010, sur 753 fiches reçues, moins de la moitié (352) ont été

satisfaites par l'ensemble des partenaires dont en finalité 263 soit 31 %	Traitement des demandes dans les Districts de la Haute Matsiatra (1 ^{er} semestre 2011)								
	District	Reçue (nbre)	Mutualisée (nbre)	Relayée (nbre)	Satisfaita (nbre)	%	Aboutie (nbre)	Restante (nbre)	%
Vohibato	479	142	68	18	4	16	33	557	116
Isandra	787	745	767	397	50	172	22	131	17
Lalangina	1.387	1.245	1.256	1.138	82	648	47	505	36
Ambohimahasosa	1.147	627	673	355	31	61	5	1.036	90
Ambalavao	814	739	686	523	64	470	58	325	40
Total	4.614	3.498	3.450	2.431	53	1.367	30	2.554	55

furent par la suite considérées comme abouties. Et par le FRDA pour seulement 77 d'entre elles. Cet élément n'est pas propre à ce District.

Le tableau ci-dessus donne ainsi pour le 1^{er} semestre 2011, les résultats enregistrés au niveau de tous les Districts de la Haute Matsiatra avec un taux global de demandes non traitées de l'ordre de 55 % et en finalité, un taux d'aboutissement de seulement 30 %.

Cela interpelle à de multiples égards car ce traitement différencié ne dépend pas forcément de la qualité de la demande comme il le sera expliqué ultérieurement⁵. Cela donne des effets dont il s'agira de tenir compte dans le futur, certains CSA mentionnant une réduction du nombre de demandes exprimées par les paysans si aucun PTF n'est présent pour compléter l'offre de service des FRDA.

Une fonction d'orientation déléguée au CSA avec un contrôle partiel du FRDA. Dans la mesure où seule une petite partie des demandes arrivant aux CSA parvient par la suite au CROA, ce dernier n'est pas en mesure d'exercer dans toute sa complétude sa fonction de priorisation des demandes des producteurs de la Région.

Les CSA qui se doivent d'orienter les demandes qu'ils reçoivent vers les structures susceptibles de les satisfaire exercent de fait une fonction de sélection.

Le problème est que le FRDA, faute de liens étroits avec les CSA, n'est pas informé du contenu de l'étape de présélection et ne peut en conséquence, ni apprécier l'importance et la nature de besoins exprimés par les producteurs, ni vérifier que le tri des demandes a bien été fait sur la base des critères d'éligibilité qui ont été fournis aux CSA.

Des fiches D1 et D2 nettement perfectibles tant sur la forme que sur le fond. Ces fiches sont de qualité variable et de ce fait difficilement valorisables par le COPILO et par la suite, le CROA. Les informations qui y sont rapportées sont beaucoup trop succinctes. Elles ne permettent pas de juger de la pertinence de la demande. Elles ne permettent pas toujours d'identifier clairement l'objet de la demande ce qui pose des problèmes pour élaborer les TdR des prestataires de services lors de la préparation de l'appel d'offres. Ce problème est décrié de longue date par certains acteurs mais peu de choses ont été faites pour y remédier. L'attention s'est portée exclusivement et avec raison, sur une simplification des procédures administratives (limitation du nombre de pièces à fournir) pour réduire le temps de constitution des dossiers, non sur le contenu technique de la demande.

La faiblesse du contenu technique du dossier qui passe par le circuit CSA est pour l'essentiel liée à une mauvaise conception des canevas des fiches D1 et D2⁶. Dans leur forme ces fiches ne permettent pas toujours au technicien du CSA de développer les informations demandées. Il s'agit plus de fiches de dépouillement que de véritables dossiers de présentation d'un projet qui développe l'objet de la demande et identifie clairement le problème à résoudre. Par ailleurs le travail de construction de la D2 est fait quelquefois dans la précipitation pour les besoins de la session de sélection à venir, sans souci de planification pour se donner le temps de bien formuler la demande.

Certains acteurs incriminent le manque de savoir-faire des agents des CSA. La mission ne partage pas ce point de vue. Ceux qu'elle a pu rencontrer, même si leur niveau est hétérogène, semblent à même de faire un travail d'identification de meilleure qualité. S'il est bien sûr toujours possible de renforcer leurs capacités, cela ne constitue pas le principal facteur limitant. Ce qui leur manque, c'est avant tout des moyens pour exercer leurs attributions dans de bonnes conditions (budget de fonctionnement, matériels roulants de qualité, salaires versés, effectif adapté,...).

"Le crédit alloué au CSA est limité, de ce fait beaucoup de demandes sont retenues ici, sans possibilité de financement. Moins de 10 % des demandes sont transformées en dossier pour transmission au FRDA".

"Au CSA, nous avons des objectifs de nombre de demandes à recevoir, au minimum quinze par commune et par mois. Si l'assemblée paysanne n'arrive pas à collecter ces dossiers, on leur supprime leurs indemnités".

"Chaque CSA essaye de faire passer le nombre de dossiers qui s'élève au budget qui leur est imparti, ni plus, ni moins, il y a donc une énorme déperdition de demandes non traitées".

"Avant chaque session, le FRDA donnait des consignes au CSA sur les dates où les dossiers devaient parvenir. Il faut donc organiser une réunion de COPILO pour identifier les dossiers qui ont les critères requis pour que les dossiers soient transmis en fonction des crédits alloués au CSA. Avant cela il y a des études faites par l'équipe technique du CSA pour transformer la D1 en D2, avant le transfert des dossiers au FRDA".

"Il y a le problème du choix des prestataires, une grande sélection de la demande est ainsi liée au problème d'insuffisance de prestataires répondant aux thématiques demandées par les paysans".

L'avis des CSA, verbatim

⁵ La mission n'ayant pu se rendre dans l'ensemble des CSA des six Régions, n'a pu acquérir ce type de données pour tous les Districts d'autant que les agents des CSA ont quelquefois du mal à exploiter leurs bases de données pour des raisons qui mériteraient éclaircissements : (i) logiciel peu aisé à manipuler, (ii) connaissance réduite de son mode d'utilisation et/ou (iii) ordinateurs inadaptés. Les entretiens opérés avec des groupes de coordonnateurs et quelquefois les membres des COPILO confirment néanmoins ces tendances.

⁶ Pour AFDI, le problème serait plus lié à un manque de dialogue entre demandeurs, CSA et prestataire autour des besoins et de la réponse aux besoins que réellement d'un problème de conception de la D2.

La réalité de la rencontre entre l'offre et de la demande, le cas d'un District du lot 3

Le CSA considéré regroupe une population estimée à 400.000 habitants, organisée en un peu moins de 39.000 exploitations disséminées sur un territoire de l'ordre de 7.300 km². Au sein de ce District, le CSA utilise la totalité du quota de subvention octroyé par le CROA. Cela s'explique aussi bien par le volume de travail effectué par les deux agents du Centre tout comme par le taux élevé d'acceptation des dossiers par ce CROA soit 77 % en moyenne depuis sa création. Tout laisse donc penser que tout se passe parfaitement. Ce pourcentage ne doit cependant pas occuper des réalités que les statistiques du CROA ne révèlent pas.

Un démarrage tardif. Appuyé par le P-CSA, ce CSA parmi les plus anciens a connu des premiers mois d'incertitude avec dans un premier temps, l'attente de son budget de fonctionnement jusqu'en juillet 2009, période où le coordonnateur recruté en janvier 2009, a perçu son premier salaire. Ce qui explique comme dans nombre de CSA, au-delà des temps nécessaires pour mettre en place les instances, les équiper, les former ou encore l'attente de l'installation du FRDA, la réception des premières demandes seulement au début du second semestre 2009.

De nombreuses demandes, soit plus de 900 pour la seule année 2009. Les données enregistrées dans la base informatique du CSA ont cependant été expurgées de nombre de ces sollicitations, celles-ci portant principalement sur des demandes de financement auquel le FRDA ne pouvait répondre. Suite à moult opérations de communication à travers les Assemblées Paysannes créées au niveau de chaque commune tout comme à l'utilisation d'émissions radiophoniques pour informer les exploitations, les paysans ont fini par exprimer des demandes plus conformes à l'offre de service.

Aujourd'hui pour les exercices 2009 et 2010 confondus, il est recensé 1.109 demandes provenant de 22 des 23 communes du District. Certaines ont été formulées par des OPB, d'autres par des individus, justifiant leur regroupement avant la recherche de prestataires et en finale, leur présentation aux instances de décision.

Un filtre important au niveau du CSA mais non forcément du COILO. En effet, si 97 % des demandes ont effectivement été traitées par l'Equipe Technique, force est de constater qu'elles ne l'ont pas été jusqu'à une présentation effective au CROA voire même au COILO. Différents éléments expliquent cette situation :

1. La distance séparant les bureaux du CSA des communes du District, phénomène amplifié par le manque de temps et de moyens, par exemple une moto pour deux agents, aspect limitant la possibilité d'approfondir le contenu des demandes. Du moins quand le coordonateur et son assistant furent tous deux en poste, ce CSA ayant connu l'absence d'un assistant technique durant plusieurs mois ;
2. L'inadéquation de l'offre par rapport à la demande, du moins jusqu'il y a peu avant les collaborations instituées par le FRDA avec les IMF ;
3. Les difficultés pour mobiliser des prestataires pour toutes les filières souhaitées par les producteurs (au total 35 prestataires enregistrés au niveau du CSA dont 23 prestataires paysans). Selon le CSA, ce District se trouve néanmoins dans une situation privilégiée par rapport aux Centres de Service plus éloigné du chef-lieu régional au sein duquel il s'inscrit.

Une analyse plus fine des données récapitulées dans le tableau ci-dessous montre (i) des communes sans aucune demande satisfaite par le CSA (11 des 22 communes), (ii) un tiers des demandes au stade de l'appel d'offres pour identifier des prestataires et ce depuis plusieurs mois, (iii) 33 % des dossiers non satisfaits et 3 % en attente d'une décision. En conclusion, 70 % des demandes n'ont jamais été présentées au CROA et ne le seront probablement jamais.

Il peut être conclu que **la majorité de ces demandes est donc bloquée sans réelles perspectives pour en assurer une réalisation effective** dans un avenir immédiat. Et ceci pour des raisons indépendantes des producteurs, ceux-ci n'étant pas responsables de l'absence d'une offre de services en dehors du FRDA, encore moins du peu de prestataires aux savoir-faire adéquats, malgré la proximité de ce CSA de l'ex chef-lieu provincial.

Certains de ces producteurs attendent ainsi des formations qui faute de disponibilité de prestataires, devraient être dispensées par les agents des services déconcentrés sans néanmoins qu'ils n'aient le temps et/ou l'envie de les prodiguer, le taux d'indemnisation pratiqué par le CROA, conforme à la réglementation en vigueur dans la fonction publique, n'étant pas assez motivant pour ces agents.

Demandes présentées au CSA et niveau d'exécution (exercices 2009 et 2010)

Zone	Nombre de communes	Demande					
		reçue	traitée	satisfait	en DAO	non satisfait	en instance de décision
1	6	266	256	84	96	76	10
2	6	348	333	155	85	93	15
3	4	153	146	0	130	16	7
4	3	113	113	57	0	56	0
5	4	229	224	41	58	125	5
Total	23	1.109	1.072	337	369	366	37
%	100 %	100 %	97 %	30 %	33 %	33 %	3 %

Beaucoup de travail administratif pour des dossiers de faible montant. Les dossiers montés par les CSA sont pour la plupart de faible montant. Il s'agit pour leur grande majorité de demandes de formation technique à l'attention de petits groupes de personnes, tout au plus quelques dizaines. Le coût unitaire moyen de ces formations est d'un à deux millions d'ariary.

Aucune analyse de l'efficience du dispositif incluant les coûts d'élaboration des dossiers par le CSA et par la suite les coûts de leur gestion par le FRDA, ne semble avoir été réalisée. Cette efficience est relativement faible d'autant qu'en égard aux montants indicatifs affectés à chaque District pour définir l'enveloppe de dossiers à produire, soit quasiment le coût de fonctionnement annuel du CSA, on doit au minimum multiplier le coût de ces dossiers par deux pour en connaître le prix réel. Seul un allégement conséquent du contenu du dossier permettrait d'accroître cette efficience et par extension, de traiter dans le futur un volume beaucoup plus conséquent de demandes D1.

Pour participer à la résolution de ce problème, il est envisagé de déléguer au CSA la décision finale sur les dossiers d'un montant inférieur à 500.000 ariary. Si l'idée semble a priori pertinente, sa faisabilité reste pour l'instant incertaine puisque la procédure n'a pas encore été testée en dehors de l'Amoron'i Mania pour huit demandes et surtout que les CROA, à l'exception de celui d'une Région, rechigne à déléguer cette fonction aux CSA. Dans tous les cas le contenu de ces dossiers mériterait d'être préalablement allégé sur le plan administratif, mais néanmoins revu sur le plan technique, pour en améliorer la qualité.

Des CSA qui passent beaucoup de temps sur les dossiers FRDA. Les équipes techniques des CSA passent un part importante de leur temps à élaborer les dossiers de demande de subvention pour le FRDA. Bien que variable d'un CSA à l'autre, il peut être retenu comme ordre de grandeur minimum, 70 % de leur temps de travail consacré au FRDA.

Cela s'opère au détriment des autres missions des CSA. Les CSA sont d'autant plus surchargés que les dossiers à élaborer pour le compte du FRDA sont volumineux, exigeants en déplacement et donc consommateurs en temps. La mission des CSA va en effet jusqu'à la sélection des prestataires et par la suite bien au delà. Il s'agirait d'en tenir compte, en précisant dans le futur les missions de ces structures et en définissant plus justement les moyens nécessaires pour les assurer.

Les demandes font l'objet d'un traitement différencié selon leur origine. Il a été décrit le parcours relatif au guichet CSA. Il convient aussi d'analyser celui lié aux autres catégories de demandes. Par exemple pour les infrastructures et les équipements de services collectifs qui font l'objet d'un parcours débutant au CSA mais finalisé par les Directions d'Exécution Régionale (DER) du FRDA, du moins si elles sont portées par des OP de base. Et surtout des demandes provenant des Institutions de Micro-Finance (IMF) et des Organisations Professionnelles Régionales (OPR) qui sont déposées, après formalisation par ces institutions, directement au niveau des FRDA.

4.2.2 Infrastructure et équipement, un parcours entamé au CSA et poursuivit par le FRDA

Pour le cas particulier des investissements et des équipements, les demandes transitent par une OPR, une ONG, un projet ou le CSA selon les procédures expliquées précédemment mais le circuit ne va pas jusqu'à la sélection d'un prestataire. Il s'arrête à l'élaboration d'une fiche D2 spécifique, construite à peu près sur le même modèle que pour le service soft, D2 ensuite examinée par le COPILO si c'est le CSA qui l'a préparée, avant d'être transmise à la DER. Elle doit néanmoins inclure pour les équipements, trois devis acquis auprès de fournisseurs potentiels.

Pour les infrastructures, la demande fait ensuite l'objet d'un traitement particulier avec l'exécution dans un premier temps, d'un Avant Projet Sommaire (APS), par la suite d'un Avant Projet Détaillé (APD) et en parallèle l'intervention d'un "socio-organisateur" chargé d'accompagner les producteurs dans la mobilisation de leur contrepartie et par la suite, la mise en exploitation de l'investissement.

Le parcours de la demande est le suivant :

1. **Pré-instruction par le CROA.** A la suite de l'arrivée de la demande à la DER, le CROA l'examine sur la base d'une grille intégrant (i) des critères d'élimination (éligibilité, OP formelle ou non, accompagnée ou non, situation juridique du terrain, disponibilité en main d'œuvre locale et en matériaux), (ii) des critères de priorisation tels que le nombre de bénéficiaires, la surface pour les périmètres irrigués,...

2. **Réalisation d'une étude de faisabilité**, intégrant la préparation de l'APS et une étude socio-organisationnelle pour vérifier la capacité de mobilisation de son apport par le demandeur et l'identification de ses besoins en formation dans le cadre de la mise en place future d'une structure de gestion adaptée aux spécificités de l'investissement.

Le financement des équipements et des infrastructures nécessite une contribution des promoteurs, variable selon le niveau d'enclavement du fokontany, la possibilité de mobiliser des fonds auprès d'une IMF et du type d'investissements, par exemple 20 à 60 % pour les équipements collectifs ou encore 10 à 50 % pour les infrastructures dont une partie en nature (aménagement hydro-agricole, infrastructures de stockage et de transformation).

3. **Présentation de l'APS et de l'étude socio-organisationnelle au CROA.** Celui-ci analyse la qualité du dossier sur la base d'une grille spécifique intégrant (i) des critères d'élimination (coût maximal, apport du bénéficiaire, risque social, mise en place d'une structure de gestion, durée inférieure à six mois, faisabilité technique), (ii) des paramètres liés aux impacts en termes de surface, de nombre de bénéficiaires, de risque de fluctuation des prix au sein de la filière et (iii) des facteurs techniques : maîtrise de l'activité par le demandeur, disponibilité des matériaux,....

En finalité, les décisions tiennent compte de ces critères mais également du nombre de dossiers similaires présentés lors de cette session eu égard au volume de subvention disponible au niveau de ce service.

4. **Dépôt de la contribution monétaire du demandeur sur un compte bloqué** pour autant bien sûr que le CROA ait retenu le dossier pour financement.
5. **Exécution de l'APD** pour les infrastructures ou dans le cadre de l'achat d'un équipement, sa commande auprès du fournisseur dont l'offre a été retenue avec en complément, la poursuite de l'appui socio-organisationnel auprès des bénéficiaires.
6. **Sélection de l'entreprise et exécution du marché** pour les infrastructures, après une sélection qui devrait impliquer la commission régionale des marchés publics en présence d'un représentant du demandeur, la signature de la convention financière avec le prestataire de services en charge de l'accompagnement du demandeur, du contrat avec l'entreprise et le contrôleur, le plus souvent issu des services déconcentrés du génie rural vu leur coût largement moindre que celui des bureaux d'études.

Augmentation du coût maximal autorisé pour les dossiers liés aux infrastructures. Par le passé, le coût maximal pour le financement des infrastructures se limitait à quinze millions, écartant de fait un nombre important de dossiers. Ce taux a été augmenté récemment à vingt-cinq millions.

C'est incontestablement une décision utile pour répondre aux demandes émergeant du terrain et accroître l'efficience des procédures développées durant la phase pilote. Il pourrait encore être revu à la hausse eu égard aux gains de production et de productivité pouvant découler de l'aménagement de périmètres irrigués ou encore de la création de valeur ajoutée suite à la construction d'infrastructures de stockage (voir encadré page suivante). Cela permettrait également d'accroître l'efficience du dispositif dans son ensemble, celui-ci ne pouvant se satisfaire de la réalisation de dossiers de faible coût liés principalement à l'organisation de transferts de capacités, aussi utiles soient-ils.

Cela pose toutefois un problème en matière de ressources humaines au niveau des DER qui ont besoin de savoir-faire en matière d'ingénierie adaptée à ce type de marché. Pour le moment et selon les Régions, ce besoin a été couvert par le recrutement d'un agent au contrat à durée déterminée en appui à la DER (Amoron'i Mania, FERT) et/ou le recours aux services déconcentrés en charge du Génie Rural (CARE, FERT, AFDI).

Pour ces derniers, il s'agirait aussi de réfléchir à leur position et notamment dans le cadre des réponses aux appels d'offres. En effet, il paraît évident que les structures relevant du privé ne peuvent réellement concourir face à des agents de la fonction publique, biaisant de fait, l'ensemble des marchés. Dans les Régions FERT, la réalisation des APS, APD et le contrôle ne serait pas soumis, selon les commentaires énoncés à l'issue du dépôt du rapport provisoire, à un appel d'offres mais relèverait des conventions signées entre les DRDR et les FRDA.

Compte tenu du relèvement du coût maximal de ces dossiers et par extension de la nécessité d'appliquer d'autres modalités de passation des marchés en vue de réaliser les chantiers, notamment liées à l'application des dispositions du Code des Marchés Publics, il semble opportun pour les futurs FRDA, tout comme cela a été opéré dans l'Anosy, de redéfinir les profils des assistants techniques à recruter pour intégrer les savoir-faire adéquats au sein des DER.

Differentes contraintes affectant la ralisation des infrastructures

Une efficience réduite liée au plafond de subventionnement. Dans la Région Amoron'i Mania, le Service du Génie Rural a réalisé 36 études pour des demandes en infrastructure reçues du FRDA. A l'issue des études APS, 14 d'entre elles, soit 39 % du total, ont été rejetées principalement pour des coûts de travaux dépassant le plafond défini par le FDA. Le même taux de rejet a également été observé pour l'ensemble des demandes en infrastructure étudiées jusqu'au stade de l'APD dans la Région Anosy et ceci, avec un motif de rejet similaire.

Ces constats interpellent : (i) les plafonds de subvention qui peuvent être accordés ont réduit de 39 % la satisfaction des demandes en infrastructure, (ii) 39 % des dossiers étudiés ont finalement été rejetés et les infrastructures non réalisées, alors que ces dossiers avaient déjà été présélectionnés par le FRDA.

Cela suscite des questions diverses, liées aussi bien à la pertinence du plafond de financement retenu par le FDA qui ne peut répondre à la majorité des demandes mais aussi d'efficience, compte tenu de l'investissement humain et financier demandé aux FRDA pour des dossiers jugés intéressants mais finalement abandonnés pour des questions de plafond estimé peu conforme aux réalités du marché par la plupart des intervenants.

En réalité, ce problème aurait pu se résoudre tout autrement. Illustration. Une demande a été abandonnée à cause d'une estimation de coût dépassant de 1,5 millions d'ariary le plafond. D'autres rejets sont associés à des montants dépassant de quatre millions ce même plafond. Or, les entreprises qui soumissionnent aux appels d'offres connaissent les règles instituées par le FRDA. Dans le cadre des marchés, l'attributaire est l'entreprise "la moins disante" ce qui amène normalement les entreprises à limiter leurs marges bénéficiaires pour remporter les marchés. A notre sens, chacun de ces dossiers aurait pu être soumis à un appel d'offres avec de fortes probabilités que le montant de l'offre la moins disante soit conforme au budget disponible.

Certaines limites des procédures actuelles sont liées aux contributions exigées des demandeurs. Dans une des Régions visitées et sur les dossiers acceptés par le CROA, 45 % des dossiers acceptés n'ont pu être réalisés car l'apport en numéraire des bénéficiaires n'a pu être déposé sur leurs comptes bancaires. Pourtant ces bénéficiaires s'étaient engagés sur le versement de cet apport au cours des études préalables.

Par ailleurs, les 55 % qui ont pu le déposer leur apport, ont bénéficié pour la plupart, d'une aide financière des Communes et ne l'ont donc pas mobilisé sur leurs propres ressources. Cela amène à s'interroger sur la qualité de l'accompagnement socio-organisationnel conduit parallèlement aux études APS, accompagnement qui n'a pas été suffisamment efficace pour identifier les bénéficiaires qui ne seraient effectivement pas en mesure de respecter leurs engagements. Cela oblige aussi à s'interroger sur le taux de contribution en numéraire demandé au demandeur, soit 2 % du montant des travaux pour les zones enclavées et 10% du montant pour les zones non enclavées. Eu égard à l'expérience acquise à ce jour, ces taux paraissent trop élevés, notamment pour les groupements informels, sans une contribution de leurs Communes.

Compte tenu de ce taux de non réalisation des demandes acceptées par le CROA, l'opérateur AFDI a modifié les procédures liées aux infrastructures dans les Régions qu'il appuie, en introduisant : (i) la visite d'un responsable technique régional de la DER sur site pour vérifier de la maturité organisationnelle du demandeur et informer sur les apports exigés, (ii) un renforcement de l'accompagnement socio-organisationnel et (iii) une contractualisation des travaux à l'entreprise non conditionnés par la réalisation effective de l'apport en numéraire par les bénéficiaires. Les résultats de ces procédures d'AFDI ne sont pas encore disponibles à ce jour car les travaux viennent de démarrer. Néanmoins, il est probable que ce seront les entreprises qui feront les frais de ces modifications, en se substituant aux bénéficiaires pour mobiliser l'équivalent de leur contrepartie.

Le service du génie rural attributaire des études et du contrôle. Au niveau des différentes Régions, la majorité des prestations d'étude et de contrôle des travaux sur les infrastructures a été réalisée par le Service du Génie Rural de la DRDR. Avec ce service de l'Etat, le FRDA paie uniquement les indemnités de déplacement, le carburant et les fournitures de bureau engagés par les techniciens du Service du Génie Rural. Le coût de ces prestations en est fortement réduit, pour une qualité de travail jugée satisfaisante, à l'exception d'une Région, par l'ensemble des acteurs. Ce système présente l'avantage de valoriser et de renforcer les performances des Services du Génie Rural en maîtrise d'œuvre des projets d'infrastructure.

Cette procédure mérite néanmoins d'être questionnée en rapport à deux problématiques :

- Cette fonction de maîtrise d'œuvre est-elle la prérogative du Service du Génie Rural ? Ou devrait-elle revenir à des prestataires issus du secteur privé comme pour les autres services financés par le FRDA ? Le Service du Génie Rural ne devrait-il pas se limiter à un rôle de contrôle technique de cette prestation de maîtrise d'œuvre ?
- Actuellement le Génie Rural intervient sur les travaux d'aménagement financés par le Fonds d'Entretien des Réseaux Hydro-Agricoles. Par exemple pour la Région Vatovavy Fitovinany, ces travaux mobilisent la moitié du personnel du service. Qu'adviendrait-il lorsque la capacité de charge de ce service sera atteinte une fois que le nombre de dossier d'infrastructures à étudier et à contrôler aura augmenté ? Forcément le FRDA n'aura d'autres options que de recourir à des prestataires issus du secteur privé, avec une prise en charge des coûts "réels" et donc une augmentation des coûts liés au service infrastructure. Et par extension un accroissement des coûts pour ce service qu'il s'agit dès aujourd'hui d'envisager.

4.2.3 Renforcement des OPR, quelques difficultés à résoudre pour améliorer le service

Les OPR, les plateformes et les Tranoben'ny Tantsaha régionales sont éligibles au FRDA et peuvent, contrairement aux OP de base mais moyennant remplissage de certaines conditions, soumettre directement leurs demandes sans passer par le circuit CSA. Ces demandes peuvent les concerner directement (visites d'échanges, formation en organisation, appui à la réalisation d'Assemblées Générales,...) ou concerner leurs membres (formation technique, équipement,...).

Elles doivent néanmoins remplir certaines conditions pour concourir directement aux ressources du FRDA en termes de disponibilité d'un statut et d'un règlement intérieur, d'un Programme Technique - et Budgétaire dans le cas des Régions AFDI- Annuel, d'un rapport technique et financier de la dernière Assemblée Générale, d'intervention sur des filières inscrites dans le Programme Régional de Développement, de création antérieure à deux années, d'inscription de leurs actions dans minimum deux Districts, auprès de minimum huit communes ou OPB, avec un nombre minimal de membres, de capacités de gestion,...

Si une OPR remplit l'entièreté de ces critères, elle peut soumettre directement des demandes au FRDA. Dans le cas contraire mais pour autant qu'elle réponde à au moins six de ceux-ci et est accompagnée par exemple par une ONG ou un projet de développement, elle peut y accéder mais sans assurer par la suite la gestion des subventions, du moins dans les Régions FERT contrairement à celles appuyées par AFDI qui accepte un accès direct au FRDA si l'OPR remplit six des huit critères. Moyennant conformité avec ces exigences, les procédures définies pour leur permettre d'assurer le financement de leurs dossiers sont les suivantes :

1. **Information des OPR** de la démarche à suivre et des conditionnalités à remplir. Celles-ci permettent d'apprécier les capacités de ces structures en matière de (i) montage d'un dossier de demande de financement, (ii) d'exécution d'un projet en relation avec leurs ressources humaines et (iii) de justification des dépenses (comptabilité, rapports financiers...).
2. **Formulation de la demande** selon un canevas similaire à celui utilisé pour les promoteurs passant par le guichet CSA et complété par différences pièces : PV de la réunion du conseil d'administration validant la demande, mandat du responsable, fiche de synthèse de l'Action,... si la demande nécessite le recrutement d'un prestataire de services, les TdR, l'offre technique et financière du prestataire pressenti ainsi que le PV de dépouillement des offres des différents prestataires de services doivent être joints à la requête.
3. **Pré-instruction par la DER** pour la vérification de la conformité du dossier, l'éligibilité du demandeur et de la demande. Si des pièces manquent, l'OPR en est informée de manière à compléter la demande. Ensuite la DER remplit une fiche de synthèse intégrant les éventuelles recommandations issues de l'analyse du dossier. En cas de non-éligibilité, les membres du CROA tout comme le demandeur en sont informés.
4. **Organisation d'un pré-CROA** dans les Régions FERT ou KMF (Komity Mpivoy Faritra) dans les Régions AFDI. Cette structure réunissant de représentants issus des OPR, de la DRDR et des projets de développement, analyse les dossiers selon une grille comportant plus de vingt critères distincts afin d'identifier les points éventuellement à développer avant la tenue du CROA⁷. En cas de besoin, les membres du pré-CROA expriment leurs préoccupations au demandeur afin qu'il améliore les contenus de son dossier avant la tenue du CROA.

Des procédures aujourd'hui bien rodées, un accompagnement toujours à poursuivre. La première contrainte que rencontrent les OPR pour accéder aux services offerts par le FRDA est d'abord l'agrément. Les critères d'éligibilité des OPR sont très stricts. Préalablement à toute demande de subvention, un dossier complet réunissant toutes les informations et pièces justificatives demandées doit être déposé à la DER et examiné par le CROA. Ce dossier est long à établir et l'exercice est hors de portée pour certaines OP de second niveau (union) voire de troisième niveau (fédération) sans un appui extérieur. Ces critères d'éligibilité font que dans la Région d'Anosy où les producteurs sont peu structurés au sein d'organisations régionales, le fonds "OPR" n'a pu jusqu'à présent être mobilisé de manière significative.

⁷ Fiabilité du demandeur, motivation, actions passée, responsable bien identifié, calage par rapport au calendrier culturel, solution adaptée au problème, cohérence des étapes de réalisation, filière prioritaire ou non, effet sur la filière, les revenus, la structuration du monde rural et la sécurité alimentaire, montant nécessaire, contribution locale, efficience, recours à des prestataires de qualité, nombre de personnes concernées, risques éventuels,...

Une fois l'obstacle de l'agrément surmonté, les OPR peuvent élaborer des demandes de financement pour les soumettre à l'approbation du CROA. Mais en réalité, dans l'Anosy tout comme dans les autres Régions où les OPR ont bénéficié par le passé d'appuis significatifs, l'accès aux ressources des FRDA n'est pas aisée. Dans un certain sens, ce n'est pas plus mal. Les organisations paysannes ont tout intérêt à s'adapter aux exigences d'un outil financier, aussi aux règles d'utilisation de fonds publics si dans le futur, elles veulent se développer en dehors de l'assistance des projets de développement ou des agri-agences qui les ont jusqu'à présent, appuyés pour ne pas dire maternés.

Il n'en demeure pas moins que les OPR n'ont pas toujours à ce jour, toutes les capacités requises pour s'adapter aux règles de formalisation des demandes et ensuite de justification de leurs dépenses. Certaines ont pu le faire plus aisément grâce aux appuis obtenus des personnels financés par AROPA (Haute Matsiatra,...), d'autres par les agents de l'ex-projet PSA Tafita (Menabé).

Les FRDA ont progressé en expérimentant le financement des PTBA des OPR en lieu et place d'une succession de dossiers plus ponctuels. Cela représente incontestablement une avancée, plus adaptée aux capacités des organisations régionales et à la fourniture de services aux producteurs. Pour autant bien sûr que les OPR disposent d'un véritable projet professionnel. Et là encore, il est probable que si l'on désire conforter cette option, il sera nécessaire de prévoir un accompagnement des OPR, aujourd'hui mal armées en ressources humaines pour préparer des dossiers crédibles et en assurer la gestion jusqu'à la reddition des comptes selon le niveau d'exigence requis.

La gestion rigoureuse des ressources budgétaires est incontestablement une nécessité, une délivrance plus large de services aux agriculteurs également dans un contexte de désengagement de l'Etat. Un nouvel équilibre pourrait être trouvé entre ces deux exigences, toutes deux essentielles. Le chapitre "recommandation" sera mis à profit pour développer ce point.

4.2.4 Services financiers, une démarche longue à réfléchir mais aujourd'hui opérationnelle

Comme les OPR, les IMF peuvent à la fois bénéficier d'un appui direct pour leur propre développement ou faire office de "guichet" pour permettre aux producteurs d'accéder à des crédits d'équipement subventionnés. Dans la mesure où les IMF sont déjà pour la plupart très bien structurées, il n'y a pas eu besoin, comme pour les OPR, de mettre en place un système d'agrément. L'obstacle qu'elles ont rencontré pour accéder à des subventions du FRDA est lié au temps de réflexion que les acteurs concernés -CN-FDA, OA et IMF- se sont accordés pour mettre au point les procédures de collaboration notamment relatives à la subvention des crédits d'équipement.

Des missions d'expertise ont été mobilisées par AFDI sur le thème spécifique du lien entre crédit et subvention. Des rencontres ont aussi été organisées à l'échelle nationale par la CN-FDA pour fixer un cadre de collaboration entre les FRDA et les IMF en place dans leurs Régions. A l'issue de ces négociations, un "code" fixant les règles particulières à adopter pour mobiliser ce service a été élaboré en vue de cadrer les interventions des FRDA.

Ce n'est en définitive qu'en 2011 que le service "subvention des crédits d'équipement" a pu véritablement se développer. Dans la Région de Vatovavy Fitovinany, la négociation entre Tiavo et le FRDA a été particulièrement longue avec un protocole d'accord signé seulement deux mois avant le démarrage de l'évaluation. A Anosy également le processus de négociation avec Fivoy a été fastidieux. Dans la zone FERT le processus a été facilité par les relations préexistantes entre les CECAM et l'agri-agence. Une fois cet obstacle levé, la procédure de demande de subvention n'a pas posé de problèmes particuliers dans la mesure où toutes les IMF disposent de cadres de haut niveau pour élaborer leurs dossiers.

Situation particulière des crédits d'équipement individuels hors IMF. Les règles du FDA prévoient la possibilité que les producteurs, hors zone d'intervention des IMF, puissent bénéficier de subventions. En réalité, seul le FRDA d'Anosy a développé ce service. Au niveau de cette Région, les demandes d'équipement transitent comme toutes les demandes individuelles et selon les mêmes procédures, par le canal CSA. Le coordonnateur les mutualise et élaboré une D2 transmise ensuite au FRDA. La particularité de ce service se situe au stade de la passation de marché pour acquérir les équipements, passation qui est directement gérée par CARE sans lien direct avec le FRDA.

Les demandes des IMF et des OPR ne sont pas les seules qui font l'objet d'un traitement différencié par rapport aux demandes émergeant des fokontany. Deux services créés plus récemment se caractérisent également par des procédures distinctes.

4.2.5 La recherche, création d'un comité technique en appui au CROA

Ce service a été ouvert en décembre 2009 dans les Régions couvertes par FERT, en juillet 2010 dans celles de l'AFDI mais seulement en 2011 dans l'Anosy. Il doit concourir au financement de recherches opérationnelles, susceptibles de donner des résultats directement applicables en matière d'amélioration des productions et des produits, aussi bien en amont qu'en aval de la production (études, expérimentations ou mobilisation d'expertise). Ce service aux actions financiables par subvention à hauteur de 100 % a impliqué la mise en place de démarches assez proches selon les Régions, impliquant la création d'un sous-comité spécialisé rattaché au CROA en vue d'identifier les thématiques de recherche, produire les TdR et/ou sélectionner les dossiers à financer.

Des distinctions se manifestent cependant dans la composition de ces structures, notamment liée à la présence de spécialistes de la recherche et de l'importance de la représentation paysanne issue des CROA et/ou des COPILO des CSA.

- **Dans l'Anosy**, un comité de recherche chargé de coordonner le service recherche opérationnelle a été constitué avec des représentants de la Direction Régionale du Développement Rural, de la Direction Régionale de la Pêche et des Ressources Halieutiques, de la Direction Interrégionale de l'Elevage, des organisations paysannes, des trois CSA de la Région ainsi que de la Direction Exécutive Régionale du FRDA. Il a identifié six thématiques de recherche susceptibles de débloquer les paramètres négatifs liés à la production des ménages ruraux avant présentation au CROA et lancement d'un appel d'offres en vue de recruter des opérateurs susceptibles de les réaliser. Ce processus est très récent, sachant que la sélection des soumissionnaires s'est opérée seulement en juin 2011.
- **Dans les Régions appuyées par FERT**, il devrait être créé⁸ un organe technique rattaché au CROA et dénommé COTRERE, acronyme de Comité Technique REgional de REcherche, chargé "d'évaluer et analyser les demandes relatives à la recherche agricole, déposées par les paysans, OPR, Organismes de recherche étatiques ou privés ou autres opérateurs concernés par la recherche agronomique préalablement à leur instruction par le CROA". Le COTRERE sera composé de cinq à sept membres, représentants des OPR membres du CROA, des organismes de recherche étatiques (FOFIFA, Université), des opérateurs concernés par la recherche agronomique et en complément, d'un représentant de la DRDR.

Cet organe appuyé par la DER sera chargé de faciliter les travaux du CROA en rapport à la recherche : (i) analyse des demandes ou identification des thèmes de recherche éligibles, (ii) valider les protocoles de recherche proposés dans les demandes, (iii) définir les TdR, (iv) analyser la pertinence des thèmes et protocoles en rapport au contexte, (v) évaluer la faisabilité technique et financière des demandes, (vi) faire le suivi et l'évaluation des activités financées. Par cette voie et à ce jour, trois dossiers ont été identifiés et acceptés pour financement dans chacune des Régions du Menabé et de l'Amoron'i Mania.

- **Au niveau des Régions AFDI**, des COTRERE ont également été institués suite à des réflexions entamées au sein des CROA pour identifier les voies et les moyens pour opérationnaliser ce service. Des opérateurs de recherche ont rapidement été impliqués dans la réflexion pour combler l'absence de capacités internes au CROA en rapport à ce service. Les tâches des COTRERE sont strictement les mêmes que dans les Régions FERT. Ces comités paritaires, composés de huit à quatorze membres issus de la recherche et des OPR, a donc pour vocation d'aider le CROA à prendre les décisions adéquates par rapport à un secteur demandant des compétences pointues mais en cherchant à impliquer systématiquement les paysans dans le processus décisionnel.

Les travaux engagés au niveau des FRDA AFDI ont nécessité la formation rapide des membres des COTRERE sur les critères de choix des demandes à savoir : (i) des recherches opérationnelles destinées à améliorer les conditions de vie, de travail et de revenu des paysans, (ii) des recherches dont les résultats sont directement applicables par les producteurs, (iii) des recherches appropriées aux réalités du terrain, (iv) de durée inférieure à six mois, (v) au coût inférieur à six millions d'ariary et (vi) sans forcément une obligation d'obtention de résultats positifs pour autant qu'elles permettent de tirer des enseignements pour les producteurs. Le processus engagé au niveau des FRDA AFDI s'est aussi caractérisé par la volonté d'associer, au-delà de l'identification des thématiques et leur sélection, les chercheurs et les paysans dans la conduite des recherches financées afin d'assurer par la suite une diffusion des résultats.

⁸ Selon son manuel de procédures d'avril 2011. En réalité et jusqu'à ce jour, ce n'est pas encore le cas.

Au total, 32 actions de recherche ont été retenues à l'échelle des Régions de Matsiatra Ambony, Vatovavy Fitovinany et Atsimo Andrefana.

Comme il sera explicité dans le chapitre 5.8, elles ont donné des résultats variables. Le processus a aussi été marqué, élément particulièrement intéressant, par l'organisation d'ateliers de diffusion des résultats associant un grand nombre d'intervenants provenant d'horizons variés.

4.2.6 "Autres acteurs", une opportunité pour améliorer l'environnement de la production

Ce service est le plus récemment créé, datant seulement de mai 2011. C'est aussi le seul qui a fait l'objet de définition dès le départ de règles et de procédures à appliquer de manière uniforme dans toutes les Régions. Cela s'est opéré en concertation étroite entre la CN-FDA et les opérateurs durant le premier trimestre 2011.

Voulu pour améliorer l'environnement de la production par l'amélioration des capacités des acteurs chargés d'apporter des services aux producteurs, aussi pour valoriser des ressources financières disponibles avant le terme de la phase pilote, il s'adresse aux structures distinctes des OP mais qui interviennent en appui à celles-ci et à leurs membres : CSA, prestataires de services classiques et paysans, centres de formation et collèges agricoles, organisations faitières.

Ces individus ou ces institutions peuvent donc soumettre des demandes pour améliorer la qualité de leurs prestations et/ou pour étendre la gamme de produits à proposer aux producteurs. En complément, les FRDA utilisent également les ressources de ce service pour proposer directement des actions de renforcement des capacités à ces acteurs.

L'instruction des dossiers se fait en quatre temps : (i) montage de la demande, (ii) pré-instruction par la DER en fonction des pièces fournies, l'éligibilité du demandeur et de la demande avant rédaction d'une fiche de synthèse incluant les recommandations de la DER, ensuite (iii) analyse par le pré-CROA avec la possibilité de solliciter le demandeur pour qu'il complète son dossier et (iv) décision par le CROA.

En cas de réponse positive, une convention de financement liant le FRDA et le demandeur est préparée pour signature. Au cas où un prestataire est mobilisé dans le cadre de l'action, un contrat entre celui-ci et le demandeur est signé avant la signature de la convention financière.

Pour les prestataires de services, ils peuvent, (i) se regrouper pour identifier leurs besoins et rechercher eux-mêmes un prestataire de formation, (ii) être réunis par le CSA qui va monter le dossier à leur place ou encore (iii) répondre individuellement à une offre de services proposée par des établissements de formation agréé par le FRDA moyennant inscription à la formation souhaitée avant transmission à la DER.

Objets de financement à travers le service "autres acteurs"

Prestataire de services	<ul style="list-style-type: none"> - Formation technique (renforcement capacités des techniciens du PS) - Formation et conseil en gestion, organisation, juridique, commercial (montage réponse technique et financière à un Appel d'Offres) - Etudes de marchés, business plan, partenariats - Conseil organisation
Centre de Formation Agricole	<ul style="list-style-type: none"> - Renforcement des compétences des enseignants - Développement d'activités pédagogiques - Production, diffusion de supports pédagogiques (livres, brochures, ...) - Appui à l'installation des jeunes agriculteurs formés : dotation en équipements agricoles pour démarrer leur activité professionnelle, en lien avec le projet professionnel élaboré au cours de la formation.
CSA	<ul style="list-style-type: none"> - Renforcement de compétences des COILO, des Assemblées Paysannes et des Equipes Exécutives à travers des séances thématiques de formation - Renforcement organisationnel au sein et autour des CSA (plus grande pénétration dans les communes, mise en réseau des CSA et articulation avec OPR et TTR, etc.) - Réunions d'échanges d'expériences entre les élus et les équipes techniques des différents CSA ; - Mobilisation de conseillers externes (PS) aux CSA capables d'accompagner sur demande la réflexion des CSA en fonction des difficultés rencontrées.
OPF	<ul style="list-style-type: none"> - Renforcement de compétences permettant de consolider la cogestion du processus CSA/FRDA - Autres

4.3 LE CROA, DES MISSIONS POUR LE MOMENT PLUS AXÉES SUR L'ALLOCATION QUE L'ORIENTATION

Le chapitre précédent a permis de montrer que les procédures de traitement des dossiers entre les différentes Régions présentaient nombre de similitudes, les distinctions étant le plus souvent à la marge, de l'ordre du détail. Le présent chapitre porte dans un premier temps sur le passage des demandes pour décision au niveau du CROA, structure décisionnelle en matière d'allocation, ensuite sur sa mission d'orientation.

Des CROA à la composition conforme aux prévisions. Conformément à leur cahier de charges, les Opérateurs d'Appui (OA) ont accompagné la mise en place dans chacune des Régions, d'un Comité Régional d'Orientation et d'Allocation.

Ces CROA sont composés de représentants de sept collèges totalisant quatorze membres : la Région à travers la Direction du Développement Régional (DDR), le MINAGRI à travers la Direction Régionale du Développement Rural (DRDR), la Direction du Trésor du Ministère en charge de l'Economie et des Finances, la Chambre d'Agriculture ou Tranoben'ny Tantsaha, les producteurs à travers six représentants, mais aussi deux représentants des opérateurs économiques et deux des institutions de micro-finance.

Dans toutes les Régions, la composition des CROA est conforme aux prévisions énoncées dans les études de base du FDA. Si ce n'est et à l'exception de la Région de l'Anosy, la non invitation des membres à voix consultative, à savoir les projets de développement mais qui à certaines occasions, sont conviés aux instances créées en amont des sessions plénières des CROA pour les dossiers portant sur les infrastructures.

Des modes de désignation des membres des CROA variables en fonction des catégories d'acteur. La désignation des représentants de l'Etat, de la Région tout comme celle du représentant des TT a été un exercice interne à ces institutions et n'a donc pas nécessité un accompagnement particulier. La désignation des représentants des IMF n'a pas non plus posé de problème spécifique dans la mesure où elles sont peu nombreuses. Chacune possède désormais au moins un siège dans le CROA de sa Région d'implantation.

La mise en place du collège des opérateurs économiques, assez peu structurés, a nécessité quelques travaux préparatoires avec un repérage préalable de ceux présents dans les communes et de ceux d'importance régionale. Dans les Régions où des Chambres de Commerce sont en place, les élections des représentants des opérateurs économiques ont été grandement facilitées.

La désignation des membres du collège des producteurs est celle qui a nécessité le plus d'attention et un appui rapproché des opérateurs d'appui en veillant notamment à ce que leurs représentants couvrent au mieux la diversité territoriale (Districts), la diversité des OP existantes et des filières.

Le collège paysan des CROA est aujourd'hui composé de représentants des OP de niveau régional - unions ou fédérations selon le niveau de structuration des producteurs- et de membres des COPILo (deux à trois sièges selon les Régions). Par exemple dans le Menabé, le processus a nécessité dans un premier temps l'organisation d'une réunion avec des représentants des OP de chaque District, des Unions basées dans la Région et des OPR. Par la suite, ils ont défini des critères de choix avant d'élire leurs représentants sur la base des filières dominantes et des Districts composant la Région.

Une formation des membres des CROA distinctes selon les Régions. De suite après leur mise en place, les membres des CROA ont bénéficié de sessions d'information et/ou de formation afin de leur expliquer leurs fonctions et les procédures de gestion des FRDA. Selon les Régions cette formation a été plus ou moins développée.

Dans les Régions couvertes par AFDI elle s'est étalée sur trois sessions totalisant cinq jours ce qui a permis aux membres du CROA de (i) prendre connaissance des principes de fonctionnement du FRDA et de ses procédures, (ii) travailler sur les états des lieux réalisés par les CSA, (iii) échanger sur les priorités du développement agricole régional et (iv) définir les règles de fonctionnement du CROA.

Ce travail n'a pas été fait de manière aussi approfondie dans les Régions couvertes par FERT où les premiers dossiers de demandes de subvention ont été examinés dès la première réunion du CROA. La préparation de leurs membres relève donc plus de la formation dans l'action, avec un focus particulier sur les modalités d'allocation tout comme la répartition des rôles entre la DER et le CROA au cours de l'instruction des demandes de subvention et ensuite leur sélection.

Aujourd’hui, ces différences dans les processus d’apprentissage ne semblent pas avoir produits des résultats distincts, tous les CROA possédant une maîtrise similaire de leurs fonctions. Les membres des CROA continuent néanmoins progressivement leur formation, tout comme par ailleurs leurs accompagnateurs des DER, au fur et à mesure des problèmes à résoudre, de l’ouverture de nouveaux services et subséquemment, de l’accroissement du volume d’activités des FRDA. Cet apprentissage se poursuit par exemple dans le cadre de la présidence des sessions des CROA.

Présidence de CROA ou présidence de séance ? Dans toutes les Régions, sauf dans celle d’Anosy qui a élu un Président du CROA issu du collège des producteurs, une présidence tournante a été instituée afin que chaque membre puisse être étroitement impliqué dans le bon fonctionnement du CROA et maîtrise l’ensemble de ses procédures.

Dans l’Amoron’i Mania et le Menabé les Présidents sont invités avec d’autres membres à participer à des séances d’analyse des dossiers. Dans le même but et toujours spécifiquement dans les Régions couvertes par FERT, des visites de terrain ont également été organisées la veille des sessions du CROA afin que leurs membres puissent apprécier les résultats de leurs travaux. Pour renforcer les capacités des membres des CROA des visites d’échanges inter-CROA ont également été organisées.

Enfin, des sessions extraordinaires sont organisées de temps en temps pour des formations et informations spécifiques. Par exemple dans le Vatovavy Fitovinany, la dernière en date concernait les procédures de subventionnement du crédit.

Cette présidence tournante a fait l’objet de discussion avec la CN-FDA qui en approuvé le choix. Elle présente un avantage certain en matière d’uniformisation des connaissances de l’ensemble des participants. A l’opposé, elle n’assure pas une implication réelle des membres du CROA dans la conduite au quotidien du FRDA en dehors des sessions d’allocation organisées par la DER.

Elle pourrait avoir participé à biaiser les relations à bâtir entre les deux catégories d’acteurs. Et expliquerait que, jusqu’à ce jour, les membres de certains CROA demeurent des acteurs en apprentissage, s’interrogeant sur leurs fonctions exactes, l’articulation de celles-ci avec celles des DER, les décisions qui viennent d’ailleurs et dont ils ne maîtrisent pas toujours, ni la raison d’être, ni l’origine. La notion de cadrage par le central, aujourd’hui la CN-FDA et demain le FDA, n’est toujours pas comprise. Ce qui pourrait se poursuivre si les préoccupations futures demeurent liées à la création de nouveaux FRDA, sans une création effective des instances prévues à l’échelle nationale.

Une composition des CROA favorisant une cogestion effective. Comme exprimé, la composition du CROA est conforme aux prévisions. Bien qu’originaire d’horizons très différents, leurs membres trouvent cette composition pertinente, chacun ayant selon eux, sa place au sein de cette instance. Ils y voient un intérêt suite aux complémentarités existantes entre ceux qui portent les revendications des acteurs ruraux, ceux qui ont vocation à leur apporter des services et/ou sont en charge de l’encadrement juridique des activités agricoles. Ils ont le sentiment qu’ils travaillent ensemble pour le développement agricole de leur Région, possèdent en finalité des intérêts communs.

Comme l’énonce un représentant des producteurs, "l’intérêt est aussi lié à la divergence d’idée et de vision entre nous, tous autant que nous sommes, acteurs du développement rural. Cette divergence de vision entraîne une discussion pour trouver un consensus. Cela entraîne des synergies entre nos actions. Il nous arrive d’avoir des divergences de vue, mais on finit toujours par prendre une décision acceptée par tous". Certains membres des CROA vont plus loin encore, expliquant que la recherche de consensus au cours de leurs sessions influence aussi leurs activités respectives en dehors du FRDA. Elément éminemment positif.

Comme son nom l'indique, le CROA a une fonction d'orientation et d'allocation. Plus précisément les textes d'origine décrivent les attributions des CROA de la manière suivante : "les attributions du CROA ont trait à toutes les questions relatives à l'organisation et au fonctionnement du FRDA :

- L'examen et l'approbation des prévisions de dépenses et de recettes du FRDA proposées par le Directeur Exécutif Régional avant soumission pour approbation au Conseil d'Administration du FDA ;
- L'examen et l'approbation de l'exécution des dépenses et des recettes du FRDA présentées par le Directeur Exécutif Régional et à soumettre au Conseil d'Administration pour approbation ;
- L'examen des rapports techniques et financiers présentés par le Directeur Exécutif Régional ;
- La fixation des objectifs à atteindre, la supervision et le suivi de leur réalisation ;
- L'adaptation des fourchettes budgétaires à affecter aux différents guichets de financement au contexte régional dans la limite des règles définies par le Conseil d'Administration ;
- L'analyse des dossiers de demande de subvention, en fonction des critères définis par le CA ;
- La formulation des propositions répondant aux stratégies régionales avant transmission à la DEN".

Ce texte fait référence au FDA non encore en place. Un lien fonctionnel existe toutefois aujourd'hui entre les FRDA et l'échelle nationale à travers la CN-FDA qui préfigure la future DEN. De quelle manière et dans quelle mesure les CROA ont-ils exercé leurs missions d'orientation et d'allocation et avec quels résultats ?

4.3.1 Les CROA exercent leur fonction d'allocation

Les sessions d'allocation se sont tenues à intervalle régulier dans toutes les Régions au rythme moyen d'une session tous les deux mois et à raison de deux jours par session durant toute la période. Au total les membres des CROA ont participé à près de 80 sessions d'allocation pour examiner quelques 4.000 demandes de subvention, soit en moyenne 50 dossiers par session.

Globalement le rythme du travail des CROA a donc été régulier et soutenu. Il est d'ailleurs à noter que la fréquence des sessions durant l'actuelle phase pilote est supérieure à ce que les concepteurs du dispositif avaient envisagé, soit une session trimestrielle.

Cette fréquence n'est néanmoins pas égale dans toutes les Régions. Mention spéciale doit être faite au CROA de Matsiatra Ambony avec 18 sessions et plus de 700 subventions allouées. A l'opposé dans la Région d'Anosy, où le CROA a été mis en place plus tardivement, seules 10 sessions ont pu se tenir pour un peu plus de 350 subventions accordées.

Bien que cette fonction d'allocation des fonds par le CROA ait été globalement exercée avec efficacité on note toutefois quelques différences significatives d'un FRDA à l'autre tant en termes de résultats que de modalités de fonctionnement. Des résultats qui selon les cas constituent des points faibles à atténuer à l'avenir ou au contraire qui traduisent des pratiques intéressantes qu'il conviendra de généraliser et de développer. Le bilan est le suivant :

- De l'avis de la plupart des membres des CROA rencontrés par la mission et comme déjà énoncé, le principe de cogestion a bien fonctionné avec une grande assiduité de la plupart des membres, sans heurts et sans grande frustration de la part des collèges minoritaires notamment des représentants de l'Etat et de la Région qui ont pour la plupart joué le jeu. Le taux de participation des membres aux sessions avec un quorum systématique et large en atteste. Seul le CROA d'Anosy se distingue un peu du lot avec un Directeur du Développement Rural de la Région peu présent.

Les représentants des producteurs dont on pouvait craindre a priori qu'ils ne puissent faire entendre leurs voix affirment qu'ils ont été écoutés. Le principe du vote adopté par la plupart des CROA le garantissait d'ailleurs. De la même manière les représentants des DRDR, bien que très minoritaires, disent que leurs observations ont été prises en compte. Seul le représentant de la Région dans l'Amoron'i Mania déplore le peu d'attention du CROA par rapport à l'une de ses préoccupations, à savoir le choix de prestataires en règle avec la réglementation fiscale.

Il s'agit là d'un point positif qui a montré à tous les acteurs concernés que le principe de cogestion n'était pas une utopie et pouvait être mis en application. Peut-être conviendrait-il à l'avenir de veiller à ce que les institutions ne désignent pas de représentants dont les trop grandes responsabilités ne permettraient pas de garantir leur participation régulière aux sessions du CROA.

- Tous les CROA ont été submergés par un grand nombre de demandes notamment de formation de faible montant en provenance des CSA, ce qui malgré la longueur des sessions ne permettait pas une analyse approfondie de chaque demande notamment sur le fond -justification et faisabilité- par ailleurs trop peu développé dans les dossiers.

Dans le même temps, une très grande importance a été accordée aux aspects administratifs plus aisés à analyser (complétude et conformité) malgré le nombre élevé de pièces à fournir par les demandeurs.

A l'évidence, le nombre de dossiers à analyser par session du CROA doit être limité et des efforts doivent être faits pour en développer le contenu technique avant présentation au CROA.

- Pour alléger le travail des CROA et garantir le contenu technique des demandes, des sous-commissions techniques ont été mises en place pour les dossiers présentés par les OPR, les demandes d'infrastructures ou encore les propositions de recherche.

Il s'agit d'une évolution favorable qui atténue globalement les problèmes évoqués précédemment. Cela ne résout toutefois pas celui lié à l'afflux de demandes de formation technique qui atterrissent jusqu'à présent directement sur la table des CROA sans analyse préalable en dehors de celle de la DER. Une des solutions envisagées, mais qui n'est pas encore mise en œuvre hors de l'Amoron'i Mania, est de déléguer la décision d'octroi aux CSA pour les petits dossiers (< à 500.000 ariary).

Cela ne permettra pas de résoudre le problème dans la mesure où très peu de dossiers aujourd'hui présentent des montants inférieurs à ce montant. Solution qui par ailleurs, transfèrerait la fonction d'allocation aux CSA. Plus intéressante est la solution adoptée dans la Région d'Anosy où pour répondre à la qualité perfectible des dossiers, les coordonnateurs des CSA sont invités à venir les défendre devant le CROA (pour AFDI une autre solution serait d'accroître le seuil de 500.000 ariary. La mission ne partage pas cette option).

- L'allocation est toutefois contrainte par différents paramètres intervenant en amont des sessions des CROA. Leurs membres n'en sont pas toujours conscients ce qui interpelle sur les moyens et l'accompagnement dont ils ont bénéficié depuis leur nomination. Au nombre de ces paramètres, il est recensé :

- L'accès à l'information, par exemple sur un District visité dans la Région de la Haute Matsiatra, où seuls 11 % des exploitations connaissent effectivement le CSA et le FRDA. De fait, le premier paramètre influant sur l'allocation se trouve au niveau de la communication opérée pour faire connaître le dispositif aux producteurs ;
- Le volume financier accordé par District, les premières demandes transformées en dossiers ayant plus de chances d'être acceptés que les suivantes, quand une part significative des fonds sont déjà octroyés et forcément, la compétition plus rude entre les dossiers. De ce fait, la date d'expression de la demande paraît un facteur influençant aussi l'allocation ;
- Toujours en relation avec les enveloppes financières indicatives annoncées aux CSA, les stratégies déployées par ceux-ci lors de la transformation des D1 en D2. Citons à cet effet un intervenant du Menabé : "en réalité, on n'a pas eu l'occasion de tester s'il y a une compétition entre les demandes, une seule fois un CSA a dépassé l'enveloppe qui lui était affectée" ;
- La capacité des CSA à monter les dossiers suite à l'expérience professionnelle des coordonnateurs et de leurs assistants, à la difficulté technique des demandes et à la disponibilité effective de prestataires de services au profil adéquat au niveau des Districts ;
- Les retards dans la mise à disposition des ressources de fonctionnement des CSA, retards qui les amènent à traiter préférentiellement les D1 exprimées dans leur environnement immédiat par rapport aux demandes issues des communes plus éloignées.

En finalité, l'allocation est d'abord liée à ces paramètres situés en amont de l'arrivée des dossiers au niveau des FRDA et donc des CROA.

Critères d'appréciation des D2 par les CROA

Outre les éléments liés à la complétude/conformité des dossiers, les membres des CROA énoncent, de manière variable selon les Régions, l'utilisation des critères suivants lors de leurs sessions :

- Avis exprimé par la DER dans la fiche d'analyse ;
- Demande liée effectivement aux filières prioritaires ;
- Conformité de la demande par rapport au calendrier cultural ;
- Nombre de bénéficiaires ;
- Pratique effective de la spéculation par les demandeurs ;
- Expérience réelle du prestataire sur la filière ;
- Nombre de prestataires ayant répondu à l'appel d'offres ;
- Qualité de l'offre financière (dossier non surestimé ou sous-estimé) ;
- Disponibilité de fonds sur la ligne du service ;
- Importance de l'apport financier ou en nature du demandeur ;
- Taux de subventionnement respecté.

4.3.2 Les CROA n'assurent pas encore leur mission d'orientation

Malgré ces aspects contraignants, si la fonction d'allocation à somme toute été exercée par les CROA avec efficacité eu égard aux contraintes, un bilan plus mitigé est à dresser pour la mission d'orientation. Jusqu'à ce jour, elle a été négligée comme le déplorent quelquefois leurs membres.

De ce point de vue le bilan montre des marges de progrès qui mériteraient d'être réfléchies. Une volonté initiale est perceptible lors de la mise en place des CROA de réellement travailler sur la mission d'orientation du développement agricole. C'est pour cette raison que les diagnostics de situation régionale ont été réalisés en 2009. Ces travaux ont permis essentiellement de déterminer les "filières prioritaires" en croisant les planifications issues de l'échelle régionale à travers le PRD et celles proposées par l'échelle District dans le cadre des travaux engagés par les CSA. Ces éléments sont utilisés dans le cadre des allocations. Ils ont surtout permis aux agents des DER de se préparer pour assumer leurs nouvelles fonctions.

Cela s'est poursuivi lors de la présentation semestrielle des prévisions budgétaires des DER et le plus souvent des bilans d'exécution budgétaire à l'issue de ces périodes. Ce fut méritoire même si cela aurait pu aussi être poursuivi par l'examen, avant leur approbation, des rapports d'activités des DER voire des opérateurs d'appui avant transmission à la CN-FDA et à la DUE. Notons qu'une présentation n'implique pas forcément la possibilité pour les CROA d'influencer sur les affectations.

Des tentatives de discussion sur la répartition des enveloppes financières entre les différents services ont bien été effectuées mais les membres des CROA demeurent avec raison frustrés, n'arrivant pas réellement à faire entendre leur voix à l'issue de ces discussions. En réalité les CROA n'ont pas toujours eu la possibilité d'adapter les règles d'allocation des fonds aux réalités régionales suite à des règles élaborées par les opérateurs d'appui en concertation avec la CN-FDA et la DUE. Une participation des membres des CROA, par exemple de leurs présidents si un de leurs membres avaient été élus par ses pairs, aux rencontres de la CN-FDA aurait amenuisé cet aspect, lié au caractère pilote de la phase actuelle.

Egalité ou équité, un déficit lors de l'accompagnement des CROA. Les CROA ont néanmoins eu l'occasion de discuter des affectations mais dans le cadre de la répartition du fonds de service par District. A ce sujet, la mission demeure circonspecte tant ce sujet amène des biais qu'il s'agit de mesurer pour améliorer le futur. Cela a déjà été discuté dans ce chapitre avec les effets sur le traitement de la demande par les CSA. Cela mérite d'être approfondi tant ce sujet mériterait une attention plus accentuée.

Pour la mission, le principe d'égalité des exploitations face à l'offre de services doit inspirer l'action publique locale. Il faut donc placer la stratégie globale d'appui au monde agricole dans chaque District sous l'éclairage de l'égalité des producteurs. Chaque exploitation d'une Région, par exemple en demande de formation, a le droit de chercher l'appui du FRDA, sans qu'il soit besoin de la catégoriser en fonction de son passé, de son niveau d'équipement, des spéculations agricoles pratiquées, de son appartenance à une OP,...

Tous, et donc chacune et chacun doit pouvoir prétendre à un accès égalitaire au FRDA. Le dispositif CSA et FDA, dispositif public géré de manière paritaire entre l'Etat et le monde agricole, est construit dans ce sens avec notamment la possibilité pour une exploitation individuelle de trouver en son sein un appui correspondant à ses attentes. Mais à lui seul, le principe d'égalité n'est pas suffisant pour guider la mission du CROA. Un autre principe découle de ce principe d'égalité des citoyens dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques à savoir le principe de l'équité.

Le principe d'équité corrige les excès de l'égalité. L'égalité indifférenciée de traitement, pratiquée sans discernement, peut générer des inégalités qu'elle cherchait précisément à corriger. Pour l'éviter, il faut donc introduire dans les dispositifs d'appui de la flexibilité et de l'équité, ce que l'on a coutume de résumer par la formule "à chances inégales, avantages inégaux". L'art politique, sa grandeur et sa difficulté tiennent à cette fonction d'arbitrage confiée aux responsables du FRDA, pour tenir compte de situations parfois très différentes, mais sans porter atteinte au principe républicain de l'égalité.

Octroyer une enveloppe similaire à chaque District doit être analysé dans ce sens sachant que ces circonscriptions administratives ne sont pas similaires en termes de population, d'étendue, de spéculations pratiquées, d'enclavement,... les traiter de manière indifférenciée ne peut donc se concevoir. Cela a été pratiqué, cela a montré ses limites. Il s'agit aujourd'hui de les corriger.

4.4 EXECUTION ET SUIVI DES DOSSIERS, DES MARGES DE PROGRES EVIDENTES

4.4.1 Des délais de réalisation peu compatibles avec la réponse attendue par les producteurs

Le chapitre précédent a permis d'analyser les processus jusqu'à la signature des contrats, soit avec les prestataires pour le service "prestations de services à la production" appelé souvent "soft", soit avec les OPR, les IMF ou encore les institutions chargées des recherches ou de la conduite des actions financées pour le service "autres acteurs". En terme de nombre de dossiers soit 2.606 correspondants à 81 % des demandes acceptées, dans une moindre mesure de volume budgétaire (46 % du total), le "soft" représente l'essentiel des dossiers financés par le FRDA.

C'est aussi le service qui suscite le plus le temps de travail de l'analyse de la demande pour les DER et les CROA lors de leurs sessions et par la suite, lors de l'exécution des contrats et leur suivi. Il paraît alors important d'analyser les pratiques en termes de durée et d'implication des acteurs associés.

A ce titre, la signature des contrats techniques et financiers devrait marquer le démarrage effectif des appuis aux demandeurs par les prestataires retenus pour apporter un appui aux producteurs.

Différents éléments interfèrent néanmoins dans ce démarrage et ensuite l'exécution des contrats :

1. **Le versement effectif des avances de démarrage.** Les contrats prévoient un versement en différentes tranches variables selon la durée de la prestation (démarrage, intermédiaire(s) et finale). Pour les prestataires l'avance de démarrage permet de mobiliser les intrants qui seront utilisés au cours des formations et de financer leurs frais de déplacement voire de logement et de nourriture si le bénéficiaire n'est pas chargé de les couvrir ou ne les fournit pas conformément à ses engagements. Cette étape suppose une vérification des contrats par l'opérateur d'appui avant le versement des fonds. Celle-ci peut prendre un certain temps, selon la distance de la Région par rapport au bureau de l'opérateur et le délai de vérification du dossier à son niveau.
2. Aussi **la disponibilité de fonds** et leur transfert au prestataire pour assurer le respect des engagements contractuels des FRDA, élément qui a posé des problèmes dans certaines Régions suite aux retards de rapportage connus au niveau d'un des opérateurs.
3. Enfin les **délais d'approvisionnement des comptes bancaires des prestataires** qui n'ont pas toujours la possibilité de préfinancer les actions et sont quelquefois basés à distance des institutions bancaires, du moins pour les prestataires paysans. Pour améliorer cet aspect, des conventions ont été passées avec les IMF de certaines Régions (Atsimo Andrefana, Amoron'i Mania) pour assurer la mise à disposition des fonds au niveau des antennes des IMF et donc faciliter leur mobilisation par les prestataires. Cela représente une option intéressante qui pourrait faire l'objet d'une extension au niveau de l'ensemble des Régions de manière à réduire les déplacements et les coûts occasionnés auprès des prestataires pour accéder aux ressources assurant le démarrage de leurs prestations.
4. **L'approbation des contenus des fiches techniques** présentés par les prestataires par les Directions en charge de l'Agriculture, de l'Elevage ou de la Pêche de la Région de Matsiatra Ambony. C'est une particularité observée dans cette Région. Elle recèle un véritable potentiel de réussite tellement il paraît important que les itinéraires techniques voire les processus pédagogiques proposés par les prestataires fassent l'objet d'une vérification. Egalelement que les supports laissés aux bénéficiaires soient de qualité.

Malheureusement, le traitement de ces fiches n'est pas toujours opéré avec la célérité attendue, induisant des retards pouvant selon les prestataires, aller jusqu'à deux mois. Notons qu'une fois cette approbation réalisée, voire la correction des lacunes identifiées, les prestataires ne doivent plus représenter leurs fiches s'ils remportent un marché similaire.

Il serait néanmoins préférable que les services déconcentrés disposent d'un délai maximal pour opérer ces vérifications avec le cas échéant, la possibilité pour les prestataires d'entamer leurs contrats en l'absence de réactions des Directions concernées. Aussi que cette vérification soit systématisée dans l'ensemble des Régions. Et pourquoi pas, que des transferts de capacités soient organisés au bénéfice des prestataires, eu égard aux constats opérés au cours de l'analyse des fiches techniques voire que des fiches types, en fonction des spéculations demandées, soient mises à disposition des prestataires.

5. **Les prestataires présentent un rapport technique et financier** pour acquérir le versement de la tranche intermédiaire prévue dans le contrat à l'issue des premières étapes de la formation. Une démarche similaire est opérée à l'issue de la finalisation de la prestation.

Cela suppose un travail important pour toutes les parties engagées, prestataires tout comme DER qui sont amenées à vérifier les contenus de ces documents.

- Les prestataires préparent leurs rapports, les font dactylographier et relier avant leur dépôt au niveau de la DER, l'attente des réactions des Directions avant la poursuite de leurs prestations, la correction de leur rapport et/ou leur paiement.
- Les Conseillers Techniques et les RAF des FRDA, respectivement pour les parties techniques et financières, vérifient les contenus de ces rapports, intermédiaires ou finaux. Selon les agents, ce travail peut prendre une à trois heures par rapport avant transmission de leurs observations aux cocontractants. Ce travail occupe actuellement près de 50 % de leur temps de travail effectif au détriment des autres tâches qui leur sont imparties,... avec tous les effets correspondants sur l'exercice de leurs autres attributions.

A ce titre et selon les Régions, les rapports s'accumulent en attendant leur analyse avec des retards de l'ordre de quinze jours à deux mois avant leur traitement, sans nécessairement une utilité probante voire une utilisation effective des enseignements dégagés lors de leur analyse. Ceci alors que ces contrats sont le plus souvent d'un coût réduit et portent sur des activités liées au calendrier cultural.

Cela nécessite un allègement d'autant que les informations sollicitées à l'issue des analyses, liées à la mesure des indicateurs ou plus simplement à des pièces comptables manquantes, ne sont pas toujours exploités par les FRDA dans le cadre du suivi des prestations ou de l'analyse de leurs effets.

6. Une **réflexion sur différentes options d'amélioration mérite alors d'être engagée** pour atténuer cet aspect par exemple en lien avec les modalités de définition du coût des contrats :

- Fixation dans les TdR, avant le lancement des appels d'offres, d'un coût forfaitaire pour la prestation, avec des précisions sur sa durée et les quantités d'intrants à fournir pour la réaliser. Ensuite paiement de ce coût sans s'intéresser aux factures de dépenses pour autant qu'il y ait une vérification de la fourniture effective des intrants prévus dans les TdR.
- Sélection par le CROA de l'offre jugée la plus pertinente sur la base des critères techniques et financiers inclus dans les TdR. Préparation des contrats sur la base de ce montant sans chercher à le réduire, situation trop souvent pratiquée dans les Régions. FERT estime que cette solution retirerait la possibilité données aux demandeurs de sélectionner leur PS).

Les opérateurs d'appui, financièrement responsables devant l'Union Européenne de la bonne utilisation des ressources, ont cherché à minimiser les risques fiduciaires. C'est tout à leur honneur. Leurs contrats étant basés sur une justification comptable sur la base de dépenses réelles, ils ont dupliqué cette logique dans les contrats de leurs partenaires. Cela paraît toutefois peu performant, induisant une charge de travail considérable sur des contrats souvent de faible coût. Au détriment d'une réflexion plus poussée sur d'autres aspects tout autant sinon plus importants, telles que l'analyse des effets de leurs actions ou encore la construction de procédures transposables à plus grande échelle, compatibles avec les règles d'utilisation de fonds publics. De ce fait, les DER font preuve d'une grande rigueur dans le contrôle des réalisations avec pour effet, un suivi administratif et financier primant sur toutes autres considérations.

Pour la mission, cela nécessiterait une réflexion approfondie, incluant l'Union Européenne et éventuellement les autres PTF amenés à financer des FRDA, tout comme des agents du Ministère en charge des Finances, pour identifier les aspects effectivement importants à vérifier, en tenant compte des montants des différentes prestations, liées au soft tout comme aux autres services. Cette option devrait permettre, eu égard à l'expérience, d'identifier des procédures progressives tenant compte du montant des contrats tout comme des temps nécessaires pour les mettre en application, et susceptibles d'être utilisées lors du passage de la phase pilote à la création effective du FDA à l'échelle de tout le territoire. Et pourquoi pas, après des concertations menées avec les prestataires qui semblent posséder une force de propositions à valoriser.

4.4.2 Des propositions d'amélioration pertinentes énoncées par les prestataires de services

Eu égard à leur expérience, les prestataires de services portent un regard critique sur leur participation aux activités conduites avec les FRDA. Non qu'ils n'y trouvent satisfaction. Pour preuve, tous s'inquiètent aujourd'hui de l'arrêt annoncé des FRDA dans leurs Régions respectives. Pour le moins, cela prouve qu'ils y trouvent des éléments de satisfaction, à minima financiers.

Certaines propositions énoncées par les prestataires paraissent néanmoins pertinentes et mériteraient d'être prises en compte pour améliorer les activités des FRDA, tellement elles paraissent utiles pour améliorer l'efficacité des prestations de services à la production mais aussi la professionnalisation des prestataires et leur fidélisation dans le dispositif d'ensemble. Elles rejoignent nombre de préoccupations exprimées par les producteurs au cours des investigations.

Pour la majorité des prestataires, les résultats acquis à l'issue de leurs prestations sont réduits par différents aspects :

1. **L'absence d'études de base**, technico-économique et sociale, pour apprécier non seulement la motivation des bénéficiaires mais aussi la possibilité de valoriser les connaissances acquises. Par exemple dans un fokontany du Menabé où une demande portant sur l'élevage porcin a été sollicitée alors que ce type de spéculation est tabou, pire que vu l'insécurité alimentaire sévissant dans la zone huit mois sur douze, les exploitants ne seront pas en mesure d'alimenter les porcs. Ou encore sur des périmètres rizicoles où faute de maîtrise de l'eau, il vaudrait mieux transférer des connaissances sur le SRA que le SRI, pourtant objet de la prestation avec comme résultat, la faible application des connaissances acquises.
2. **Le non respect du calendrier cultural** tellement le temps passé entre l'expression de la demande et le démarrage des formations est conséquent. Cela réduit la qualité de la réponse à la demande, certaines n'étant plus d'actualité au démarrage de la prestation avec tous les effets correspondants sur la participation effective des bénéficiaires⁹.
3. **Le regroupement des demandes** qui implique trop souvent la définition de TdR sur la base du plus petit commun dénominateur compris dans les différentes sollicitations. Cela suscite alors la déception des producteurs qui ne trouvent plus dans les formations tous les contenus qu'ils avaient initialement demandés.
4. **Le respect des processus pédagogiques proposés par les prestataires**. Aspect qui suppose de ne pas réduire systématiquement la durée des formations proposées par les prestataires, déjà confrontés à une charge de travail supplémentaire liée au regroupement des demandes.
5. **Les difficultés d'approvisionnement en intrants des producteurs au cours des formations**, aspect partiellement pris en compte dans les dossiers avec la prévision de mobilisation des intrants utiles pour opérer les formations, mais non pour alimenter les parcelles au-delà de celle de démonstration.
Cela réduirait la possibilité donnée aux exploitants d'observer tous les effets positifs induits par l'application des itinéraires techniques enseignés au cours des formations. Certains prestataires suggèrent ainsi qu'il y ait une meilleure appréciation, lors de la définition de leurs TdR et ensuite au cours de l'analyse de leurs dossiers, des spécificités liées aux thématiques de formation avec des budgets plus adaptés à la réalité des spéculations envisagées.
6. **En prolongement, l'impossibilité pour certaines spéculations de mobiliser ultérieurement tous les équipements** ou plus largement les intrants pour reconduire durablement les acquis liés aux bonnes pratiques acquises au cours des formations. C'est le cas, même si cela devrait être minimisé dans le futur suite aux collaborations instituées avec les IMF, pour des équipements tels que les ruches pour les formations en apiculture. Cela l'est aussi pour les semences ou les pesticides dans le cadre de spéculations moins exigeantes en matériels.
7. **L'importance d'assurer un accompagnement des producteurs dans la durée**, élément II est vrai déjà pris en compte suite au processus de formation déployé dans les Régions avec des phases très complémentaires, formation théorique, formation pratique sur une parcelle de démonstration, ensuite suivi auprès de chaque apprenant. Mais de manière insuffisante, par exemple pour des spéculations pour lesquels il est important d'apporter des appuis lors des différentes phases de la production, de la préparation des sols jusqu'à la récolte.
8. **L'intérêt de réfléchir un accompagnement plus large**, dépassant le seul accroissement des productions pour le prolonger par des appuis sur leur transformation et leur commercialisation, par exemple par un suivi dans la durée, pour identifier les aspects qui prolongeraient efficacement les premiers transferts de capacité.

⁹ Cet aspect influe sur la réalisation effective des prestations. A certaines occasions, les prestations ne sont non plus réalisées suite à la non-disponibilité du prestataire avec soit, l'abandon du dossier et des bénéficiaires qui ne verront pas leur demande honorée, soit une recherche de contractualisation avec le prestataire arrivé en seconde position au cours de la sélection. Et bien sûr de nouveaux délais pour répondre aux attentes des paysans.

En rapport avec leurs modalités de collaboration avec les FRDA, ils suggèrent aussi des améliorations qui paraissent utiles à envisager :

9. **Paiement des avances de démarrage et fourniture des intrants.** Lors du calcul des avances, dissocier les dépenses d'achat des intrants des coûts liés aux honoraires car dans certains cas, l'avance de démarrage est engloutie dans la fourniture de ces intrants et ne permet plus au prestataire de dégager une marge susceptible de couvrir ses besoins personnels.
10. **Définition des normes salariales en fonction du niveau de diplôme du prestataire et de l'étendue de son expérience professionnelle.** Donc utilisation d'une politique de rémunération plus conforme aux lois du marché, leur permettant d'améliorer progressivement leurs conditions de vie. Notons que cet aspect serait déjà partiellement pris en compte dans certaines Régions comme l'Atsimo Andrefana et la Haute Matsiatra sans néanmoins satisfaire les prestataires.
11. Aussi **augmentation des normes salariales pour mieux s'aligner sur les réalités de la profession**, au risque qu'ils privilégiennent les collaborations avec d'autres interventions, aux cas où la situation politique venait à s'améliorer avec concomitamment le démarrage d'autres projets.
12. **Accélération des procédures de paiement** et réduction des tracasseries administratives qui leur imposent trop d'aller-retour de leur lieu de résidence aux bureaux des FRDA avec tous les frais induits. Les prestataires estiment que les temps pour accéder à leurs paiements s'étalement sur une période variant entre quinze jours au mieux et quatre mois au pire, durée trop longue pour leur permettre d'assurer l'ensemble de leurs engagements, gagner suffisamment leur vie tout en répondant effectivement aux contenus de leurs contrats.
13. **Action pour améliorer le "prestige des formateurs"**, amenés à réaliser leurs prestations dans des conditions quelquefois peu aisées, aussi bien en matière de logement que d'alimentation.
14. **Organisation de réunions thématiques entre les prestataires** exerçant sur des secteurs identiques afin de leur assurer la possibilité de procéder à des échanges d'expériences afin de mieux progresser dans leurs pratiques professionnelles¹⁰.

4.4.3 Importance d'une réelle professionnalisation du secteur de la prestation

Incontestablement, les propositions énoncées par les prestataires de services traduisent une volonté d'améliorer la qualité de leurs prestations tout comme un besoin de reconnaissance. Les prestataires manifestent ainsi le souhait d'être mieux considérés, estimant que les contrats sont inéquitables, mettant plus l'accent sur leurs obligations que véritablement sur celles des FRDA. A terme, cet élément risque de porter préjudice au dispositif, déjà confronté à des difficultés pour mobiliser des prestataires susceptibles de répondre aux appels d'offres. A ce titre, l'insertion dans les contrats d'une clause liée au paiement d'indemnités de retard pourrait être envisagée de manière à obliger les FRDA à améliorer leurs performances.

Les investigations ont aussi montré que la majorité des prestataires agissaient dans la plus stricte illégalité, notamment en termes de paiement des impôts. Cet aspect devrait être corrigé, par exemple avec l'obligation d'apporter dès avant la signature des contrats, une preuve de ce paiement, tout comme des charges sociales (CNAPS,...). En effet, il est difficilement imaginable que les fonds du futur FDA avec son statut d'Etablissement Public Administratif, puissent être versés à des acteurs non respectueux de la réglementation fiscale. Rappelons à cet effet que le FDA devra inscrire ses actions dans le strict respect des règles d'utilisation des fonds publics¹¹. Certains prestataires rencontrés au cours de la mission exercent le métier de consultant local de longue date, d'autres depuis l'installation des FRDA pilotes. Il a aussi été rencontré des prestataires qui s'orientent vers une activité de bureau d'études, recrutant des consultants en fonction des contenus des appels d'offres lancés par les CSA (Atsimo Andrefana, Anosy). Cela représente une vraie opportunité pour le futur.

¹⁰ Cette option est suggérée probablement faute de connaissance des possibilités offertes à travers le service "autres acteurs".

¹¹ Une réflexion du même ordre devrait être envisagée en rapport aux contrats signés avec les groupements informels, sujet qui pourrait nécessiter un retour à l'option initialement envisagée où le CSA en serait signataire au nom du ou des demandeurs.

Leurs actions sont néanmoins contraintes par l'incertitude quant à la poursuite des FRDA dans les Régions d'intervention. Selon les entretiens opérés avec ces prestataires et pour autant qu'ils acquièrent des informations sur la poursuite des FRDA pilotes, ils seraient amenés à recruter du personnel et/ou d'accroître leur volume d'activités en faisant venir des experts ponctuels d'autres parties du pays. Dans le cadre du service "autres acteurs", il paraîtrait utile d'envisager des actions d'accompagnement de ces structures naissantes tout comme des opérations visant à faciliter l'insertion des consultants individuels dans le circuit formel. Cela induit cependant une juste appréciation du coût du service, intégrant les charges liées à la démarche (réponse aux appels d'offres,...) les taux actuellement pratiqués n'étant pas conformes à la construction d'une offre de services de qualité.

Enfin et dans l'intérêt des activités, la concrétisation d'une action d'agrément des prestataires pourrait être confirmée à l'issue de l'expérience opérée par AROPA dans la Haute Matsiatra. Cela nécessiterait concomitamment une amélioration de la fonction de suivi-évaluation impartie aux DER et une meilleure articulation de leurs activités avec celles des structures localisées à l'échelle des Districts. Ce qui amène à aborder les aspects liés au suivi-évaluation.

4.4.4 Un S-E envisagé sous deux angles, le suivi de terrain et la capitalisation des résultats

La fonction de Suivi-Evaluation des réalisations a été sous-estimée par les futurs opérateurs lors de la préparation des réponses à l'appel à propositions, du moins sous l'angle des outils utiles pour la faciliter et/ou des acteurs susceptibles de s'y consacrer. Les imprécisions de ce dossier d'appel d'offres tout autant que de l'étude de base de 2007 peuvent expliquer ces limites.

Cet aspect est plus prégnant pour l'AFDI et CARE qui l'envisageaient plus sous l'angle de l'appréciation des résultats du dispositif par les paysans -voire des autorités- que de la réponse aux besoins d'un instrument financier, éléments bien entendu complémentaires. FERT avait par contre envisagé le recrutement de Responsables du Suivi-Evaluation (S-E) tout comme la préparation d'une base de données assurant la possibilité de les capitaliser et de produire un outil susceptible, à l'issue de son test, de diffusion dans les différentes Régions tout comme à l'échelle nationale.

Au niveau des deux autres opérateurs, les tâches imparties au suivi-évaluation relevaient des Conseillers Techniques des DER, pour les demandes remontant des CSA tout comme des actions engagées en appui aux Organisations de Producteurs à l'échelle régionale voire du Directeur de la DER pour les dossiers relevant des IMF, des interprofessions ou encore de la recherche mais sans précisions, du moins dans les réponses, sur les outils assurant une capitalisation et une analyse effective des données. Pour les suivis de terrain, ils envisageaient de transférer une fonction de suivi et de contrôle aux CSA, voire à des prestataires spécialisés.

Ces **limites furent rapidement appréhendées** si on se réfère aux objets de discussion des opérateurs avec la Coordination Nationale FDA dès les premières réunions effectuées à Antananarivo. Des réflexions et plus tardivement des dispositions ont donc été prises pour remédier à cette lacune, du moins en matière de recrutement d'agents chargés d'opérer le suivi des activités à l'échelle du terrain pour le service "soft", sachant que pour les autres services les Conseillers Techniques et/ou les Responsables du S-E des DER s'en sont chargés.

Parallèlement un logiciel de suivi et de capitalisation des données a été préparé par FERT avant sa mise à disposition aux autres opérateurs.

Conception d'un logiciel informatique et son partage entre les opérateurs dans la lignée des collaborations instituées entre ceux-ci dès le démarrage. Cet outil informatisé de suivi correspond à un réel besoin. Formaté sous Access, il est construit très logiquement en fonction des étapes successives marquant le circuit de la demande, du moins à partir de son arrivée à la DER jusqu'à la clôture de son financement (instruction, décision, contractualisation, suivi, décaissement, clôture).

Il contient des formulaires de saisie donnant la possibilité d'insérer progressivement les éléments factuels utiles pour assurer le suivi et l'analyse de l'action : (i) informations sur le demandeur, (ii) objet de la demande, (iii) prestataire retenu pour assurer la prestation, (iv) aspects financiers, (v) éléments de suivi et d'évaluation, y compris bien sûr (vi) les données calendaires susceptibles d'être utilisées pour identifier l'état d'avancement des dossiers, les éventuelles sources de blocage et plus globalement l'efficacité des processus.

Le logiciel informatique, une intention louable demeurant cependant à conforter. Très conviviaux et évolutifs, les formulaires de saisie sont organisés avec des onglets assurant la possibilité de différencier les différentes étapes et catégories d'information à saisir. Des menus déroulant facilitent le choix des données à enregistrer, par exemple sur la localisation géographique du demandeur avec la possibilité d'accroître les options comprises dans ces listes. Les formulaires permettent également pour l'utilisateur de passer d'une fiche à l'autre, d'enregistrer et de quitter l'application informatique sans retourner aux étapes antérieures.

Cet outil informatisé de suivi-évaluation permet de procéder à des requêtes et est également complété par des états imprimables en fonction des domaines d'intérêt de l'utilisateur :

- Avancement global de l'instruction du financement selon la Région, le District, le type de demandeur, la filière ou le service ;
- Avancement périodique du financement par mois, par trimestre et par année en vue de faciliter la rédaction des rapports d'activités ;
- Analyse du financement en rapport aux délais, aux filières, au nombre de bénéficiaires,.... ;
- Situations à imprimer pour transmission aux acteurs par exemple pour faire le point sur les demandes ou leur niveau de financement (CSA, DRDR, MAEP et CROA).
- Tableaux échantillonnés des demandes enregistrées dans la base de données en fonction de critères de choix à préciser.

Un guide de l'utilisateur du progiciel a également été préparé pour en faciliter l'exploitation. Pour parfaire l'instrument, il a aussi été préparé des fiches de suivi à remplir pour renseigner les données utilisées dans le progiciel. Au démarrage, le progiciel a été utilisé par FERT avec un transfert des données par les DER. Par la suite, ce programme informatique a été mis à leur disposition pour en favoriser l'appropriation avant la fin de la phase pilote. Cette progressivité dans l'installation dans les Régions explique partiellement les lacunes actuelles vu, outre le manque de rigueur dans le remplissage des données ou encore leur disponibilité variable, une perception lacunaire des potentialités liées à l'utilisation du programme informatique au niveau régional.

Du moins à l'échelle des FRDA appuyés par FERT car dans les autres Régions, les agents ont rapidement abandonné l'usage de cette application informatique pour la remplacer par l'utilisation de fichiers Excel. AFDI explique cette situation par deux éléments : (i) la lenteur lors de la mise au point de la base de données et de ce fait, l'obligation pour les FRDA de mener en parallèle un remplissage de celle-ci et de fichiers Excel pour répondre à leurs attentes au quotidien, ensuite (ii) les limites liées à sa conception qui a demandé et demande encore des ajustements. Rejoignant en cela l'avis de CARE qui mentionne que le logiciel présente trop de bugs pour en assurer une utilisation effective¹².

Pourtant ce type d'instrument est indispensable dans le cadre d'un Fonds qui a vocation à être utilisé à l'échelle d'un pays, au moins pour assurer au niveau central une connaissance uniforme des situations se présentant à l'échelle de toutes les Régions, aussi bien pour les données financières que techniques. Pour se faire, il est vrai que le logiciel de programmation Access est peu performant, ne se prêtant pas facilement à une utilisation de ce type. D'autant que pour en assurer une utilisation à différents niveaux, avec une capitalisation régulière à l'échelle centrale, et par la suite un retour au niveau régional pour partager les données nationales, cela nécessite différentes fonctions qui n'ont pas été prévues lors de sa conception. Par ailleurs d'autres domaines d'analyse auraient pu y être insérés, par exemple sur la qualité du travail des prestataires en vue de favoriser l'agrémentation envisagée actuellement ou mieux encore, l'intégration des données issues des CSA sur les demandes exprimées par les producteurs. Avec par la suite, la possibilité de mesurer la réponse effective du FDA aux besoins exprimés en terme de localisation, de domaines, de filières,...

Certaines améliorations techniques pour s'assurer de la cohérence des données auraient aussi pu être apportées. Sont fait références notamment à l'obligation de remplir les champs indispensables pour la production des états de sortie ou encore à la prévision des filtres réduisant l'insertion de données erronées. Mais l'exercice était méritoire et devrait être valorisé s'il était décidé de bâtir une application plus performante, susceptible d'utilisation dans le cadre du FDA national. FERT dispose à cet effet d'une expérience à capitaliser. **A ce jour, le logiciel n'est donc pas utilisé en dehors des Régions de l'Amoron'i Mania et du Menabé.**

¹² CARE a acquis le logiciel de AFDI, formé par cet opérateur et donc pas par FERT

Cela se ressent à la lecture des rapports d'activités des opérateurs. Ceux-ci, organisés en relation avec les résultats et les activités compris dans le cadre logique de leurs offres initiales, sont le plus souvent intéressants mais ne développent pas toujours des analyses étayées par des données susceptibles d'éclairer les lecteurs sur la portée de leurs activités.

Quelques données quantitatives y sont néanmoins mentionnées en rapport aux nombres de dossiers reçus et acceptés, aux montants correspondants, au nombre de bénéficiaires et ceci bien sûr par service, quelquefois en rapport aux filières concernées mais sans toujours une attention particulière, à l'exception quelquefois au sein des rapports de FERT sur les délais et leurs évolutions, l'origine géographique des demandes,... informations assurant la possibilité d'apprecier l'efficacité voire l'efficience des activités menées dans les différentes Régions.

De même et **en rapport aux aspects budgétaires, une attention insuffisante est accordée aux délais de paiement, au blocage des contrats et à leurs motifs** ou encore aux données permettant une réallocation des fonds quand les dossiers alloués ne seront en réalité jamais entamés ou finalisés. Si ce n'est par FERT qui, grâce à l'exploitation de son programme informatique et ce malgré toutes ses limites, porte une attention plus soutenue sur ces aspects.

Ces types d'information sont pourtant importantes voire indispensables, à l'échelle des Régions pour permettre aux CROA d'assurer leur mission d'orientation, aux DER la gestion quotidienne de leurs activités ou encore au niveau central pour apprécier les acquis et les limites des expériences. Et demain si le FDA est créé, son Conseil d'Administration et sa Direction Exécutive auront besoin de ce type d'informations pour assurer une reddition des comptes à leurs contributeurs financiers ou plus simplement pour alimenter les Régions en ressources budgétaires. A cet effet, peu de mois avant le terme de la phase pilote, il est vraisemblable que l'on s'oriente vers de vraies déconvenues suite à des décaissements prévisionnels annoncés mais qui ne seront jamais opérés dans les délais impartis aux FRDA pilotes ou même s'il leur était donné la possibilité de poursuivre leurs activités, dans les mois suivants. Cela produit des services qui ne seront donc pas apportés aux producteurs, fruit d'un système de S-E montrant quelques lacunes.

Comme il a été exprimé, rapidement **les opérateurs d'appui ont pris conscience des difficultés qu'ils auraient pour assurer le suivi physique des activités** financées par les FRDA. De manière toutefois variable selon les services, les DER étant suffisamment fournies en personnels pour opérer cette fonction pour les dossiers OPR ou moyennant des conventions avec des prestataires extérieurs, par exemple les services régionaux en charge du Génie Rural, pour les dossiers liés aux infrastructures. Ils ont néanmoins commencé à assurer un suivi sur le terrain mais non de manière systématique, essentiellement sur la base de visites dans un échantillon de fokontany, au cours des formations administrés par les prestataires de services.

Au fil du temps et suite à la progression du nombre de dossiers financés, les agents des DER n'ont pu prolonger cette activité avec la même acuité. Ils la poursuivent néanmoins, mieux y associent quelquefois les membres des CROA avant la tenue de leurs sessions. Les DRDR y sont également associés ou quelquefois, procèderaient à leurs propres suivis.

Cela a amené à mobiliser de nouveaux agents, dénommés Techniciens chargés de la Maîtrise d'Ouvrage et du Suivi des actions (TMOS) dans les différentes Régions. Leur installation a été opérée à des moments variables, octobre 2009 pour les Régions appuyées par FERT, février 2010 pour celles de l'AFDI et mai 2011 pour CARE. Vu la jeunesse du processus dans cette Région, il n'est pas encore possible d'apprecier les résultats atteints grâce au recrutement de ces agents.

En complément FERT a recruté en janvier 2011 un Responsable de Suivi-Evaluation (RSE) pour chaque DER, agents travaillant en leur sein avec l'appui technique du RSE logé dans la structure de la coordination interrégionale.

Les TMOS sont basés dans les CSA et payés par ceux-ci dans certaines Régions (Matsiatra Ambony, Vatovavy Fitovinany, Menabé) moyennant la signature d'une convention entre les opérateurs, AROPA -si c'est ce programme qui les finance- et les CSA, ou directement par les DER sur les fonds de service dans les Régions non concernées par les activités d'AROPA. Quels que soient les signataires de leurs contrats, les TMOS ont été formés par les opérateurs sur les tâches leurs étant imparties. En complément, les opérateurs organisent régulièrement des réunions avec l'ensemble de ces agents et/ou avec les CSA –Coordonnateur, Président du COPILO et TMOS- pour faire le point sur les activités de suivi.

Les attributions des TMOS sont plurielles :

- Participation à la préparation du contrat technique entre bénéficiaires et prestataires ;
- Suivi de la réalisation de la prestation ;
- Mesure des résultats atteints à son terme.

Cela induit différents passages auprès des bénéficiaires, trois dans les Régions AFDI, quatre chez FERT : (i) visite pour établir un calendrier concerté de la conduite de la formation, intégrant la définition d'indicateurs de suivi et la signature du contrat technique, (ii) passages au cours de la réalisation de la prestation pour prendre connaissance du niveau d'avancement des actions, identifier les éventuels problèmes et en assurer la correction, (iii) visite d'évaluation finale donnant la possibilité d'apprécier les taux de participation et les niveaux d'adoption des techniques par les bénéficiaires.

La mise en place de ce dispositif de S-E permet d'atteindre des résultats appréciables : (i) vérification de l'effectivité de la prestation et du (ii) respect du calendrier, (iii) appréciation de la qualité de la formation, (iv) vérification de la qualité du cahier de charges du prestataire, et par extension (v) amélioration ultérieure du montage des dossiers par les CSA, (vi) le cas échéant, suspension de la prestation en vue d'assurer sa réorientation en rapport aux besoins des demandeurs.

Dans certains cas, il permet donc d'identifier des problèmes effectifs et d'en assurer les corrections dans les cas d'abandon des demandeurs suite à des TdR ne correspondant pas à leurs attentes. Ou à l'opposé si c'est le prestataire qui fait défaut, information de la DER afin qu'elle prenne les dispositions correspondantes.

Jusqu'à ce jour, le dispositif ne semble toutefois pas donné tous les résultats escomptés : (i) exploitation lacunaire des données issues de la mesure des indicateurs de suivi par les DER, (ii) ancrage des TMOS au sein des CSA qui les rend quelquefois juge et parti tout en réduisant la portée de l'exercice. En effet, la proximité fait en sorte qu'ils sont amenés à exercer des activités imparties à ceux-ci (animation, montage de dossiers), quand leurs budgets de fonctionnement ne sont pas utilisés pour combler les retards d'approvisionnement de ceux des CSA. Élément qui est utile dans le cadre du recueil de la demande D1 et son montage en D2 mais ne relève pas du S-E, et donc des TMOS. Pour le moment, les TMOS seraient peu efficaces dans le cadre du conseil aux prestataires, élément que l'on aurait aussi pu attendre au cours des visites opérées au sein des fokontany.

Les opérateurs d'appui et les DER ne partagent pas une appréciation commune sur l'ancrage des TMOS le plus adéquat. Les premiers apprécient la contractualisation opérée avec les CSA, les DER préférant garder le contrôle dans le cadre du suivi des financements. Fonction il est vrai primordiale pour s'assurer du respect du contrat liant les FRDA et les prestataires. Pour la mission, les deux options présentent des intérêts. Elles paraissent toutefois l'une et l'autre perfectibles eu égard aux constats opérés au cours des investigations. Le chapitre recommandation reviendra sur cet aspect.

Des méthodes complémentaires de S-E utiles pour apporter des améliorations à l'offre de services. Ainsi au niveau de FERT, un comité de direction réunissant la structure et FIFATA apporte un regard paysan sur les activités menées eu égard aux besoins de la profession agricole, manière choisie pour ajuster les activités et les rendre plus performantes.

Dans le même esprit mais à plus grande échelle, l'AFDI cofinance des actions dénommées "regard paysan" au bénéfice du Réseau SOA, rassemblement de responsables paysans en vue de réfléchir l'outil "FRDA" et corrélativement, informer les leaders paysans des autres Régions sur l'évolution du dispositif tout comme ceux de SOA amenés à intervenir au cours des réunions nationales concernant le monde agricole.

L'AFDI, dans la lignée des contenus de sa réponse à l'appel à propositions, organise également des réunions de concertation avec les OPR de ses Régions d'intervention afin d'identifier les adaptations aux méthodes privilégiées au départ. Ces discussions permettent d'ajuster les règles de montage des dossiers OPR en regard aux difficultés de celles-ci ou encore d'approfondir les modalités d'accès au FRDA pour ces organisations. Cela serait à l'issue de ces réunions que l'option de financement des PTBA des OPR les plus performantes, en lieu et place du financement de projets à l'ambition plus restreinte aurait été décidée.

Montrant s'il le faut qu'en matière d'appréciation des méthodes et des procédures, différentes voies peuvent être exploitées pour améliorer les performances d'un instrument tel que le FRDA.

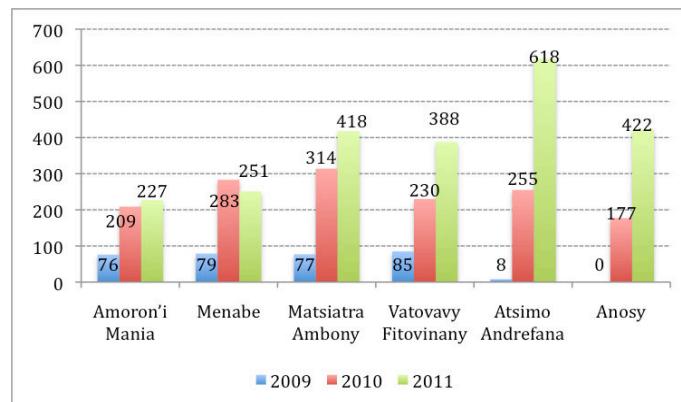
5 DES RESULTATS PROMETTEURS POUR UNE PHASE PILOTE

5.1 UNE ALLOCATION EN HAUSSE PROGRESSIVE, AUJOURD'HUI LA QUASI-TOTALITE DES FONDS ATTRIBUEES

Les FRDA pilotes ont connu une progression régulière de leurs activités au fur et à mesure de l'ouverture de nouveaux services et guichets et subséquemment, de la définition des règles et des procédures correspondantes.

Selon les données fournies par les opérateurs, le nombre de demandes émergeant des Districts s'est peu à peu accru pour atteindre un total légèrement supérieur à 4.000 à la période de l'évaluation. Avec un taux d'acceptation des demandes par les CROA, toutes Régions confondues, de l'ordre de 80 %.

Evolution du nombre de demandes par FRDA et par année



Si ce n'était le terme annoncé de la phase pilote des FRDA, aussi de l'attribution quasi-totale des fonds de service, ces données se seraient significativement accrues suite à l'arrivée de demandes durant les mois séparant la réalisation de l'évaluation et la fin décembre 2011.

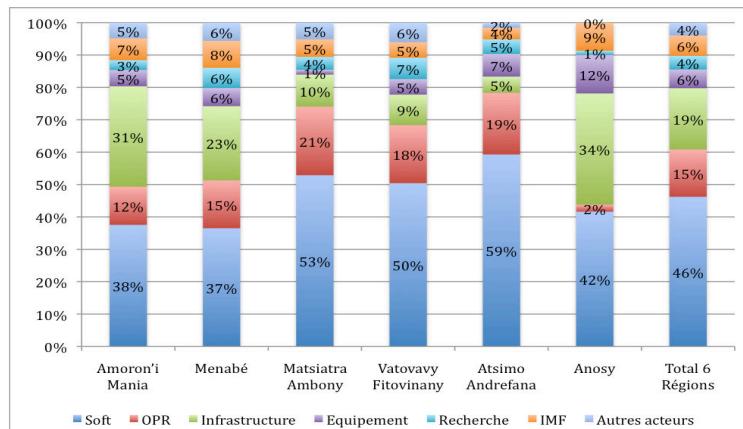
A ce jour et sur un budget disponible de quelques 7,5 milliards d'ariary, 7,2 milliards ont été alloués par les CROA soit 96 % des montants impartis aux services. Avec néanmoins quelques différences en fonction des Régions. Par exemple dans la zone FERT, 98 % des fonds ont été alloués. Il en est de même dans la Région d'Anosy. Dans les Régions appuyées par AFDI ce pourcentage est un peu moindre mais reste relativement élevé (86 à 95 %).

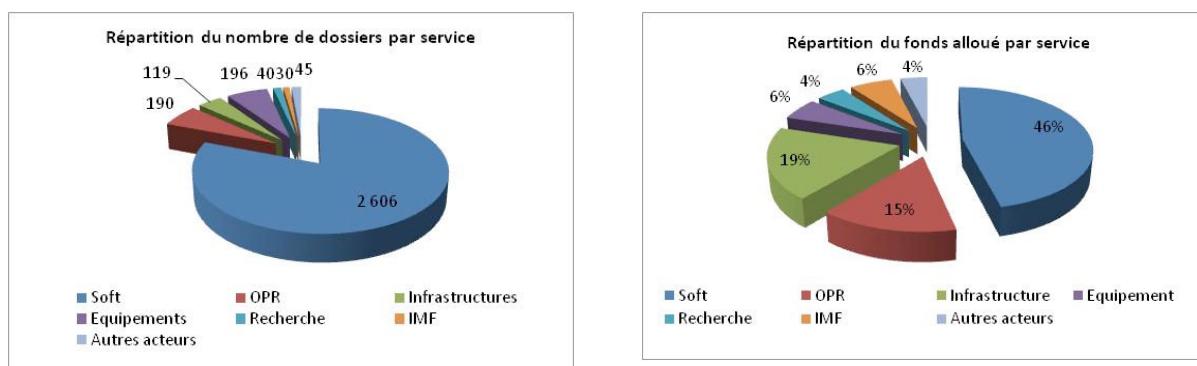
Les CROA ont donc rempli leur fonction d'allocation. Au total quelques 80 sessions ont été tenues durant la période. En moyenne par Région, cela représente une session tous les deux mois avec un nombre moyen de plus d'une cinquantaine de demandes analysées par session. Le travail des CROA et des DER a donc été intense. La charge de travail apparaît toutefois plus ou moins importante selon les Régions avec deux extrêmes, la Région d'Atsimo Andrefana avec près de 900 demandes examinées soit une centaine par session, et à l'opposé, la Région d'Amoron'i Mania avec "seulement" 500 demandes analysées soit une moyenne de quelques 40 dossiers par session d'allocation (élément lié au nombre de Districts composant ces Régions). Cette différence de charge de travail des FRDA peut expliquer en partie les différences observées au niveau de leurs taux de décaissement respectifs.

Toutes Régions confondues, le service "soft" est largement prédominant tant en nombre de subventions accordées -2.600- qu'en valeur (3,4 milliards d'ariary, soit 46 % des fonds octroyés). A l'autre extrême le service "autres acteurs" très récemment ouvert représente à peine 4 % des montants alloués.

Répartition des fonds alloués par Région et par Service

La part relative des différents services dans le budget alloué est variable d'un FRDA à l'autre. Dans l'Amoron'i Mania le service "soft" reste majoritaire comme dans toutes les autres Régions mais dans une moindre mesure (38% des fonds alloués). Le "soft" et le "hard" y apparaissent plus équilibrés avec un montant alloué pour la construction d'infrastructures qui représente 31% du budget. Le FRDA Anosy a également mis un accent particulier sur le service "infrastructure" en y consacrant 34 % des fonds. A l'opposé on trouve la Région d'Atsimo Andrefana avec seulement 5 % du FRDA investi dans la construction d'infrastructures contre 59 % pour le service "soft".





Pour ce qui concerne le service OPR, au-delà de la moyenne générale (15 %) on trouve aux deux extrêmes la Région de Matsiatra Ambony qui a consacré 21 % du budget au renforcement des capacités des OP alors que l'Anosy, du fait du très faible niveau de structuration des producteurs n'a pu utiliser les fonds affectés à ce service (25 millions d'ariary, 2 % du budget alloué). Pour les autres services il n'est pas perçu de différences notables entre Région du fait des faibles montants engagés. Seule la Région d'Anosy se distingue du fait que c'est quasiment le seul FRDA à avoir subventionné directement, sans passer par les IMF, des équipements individuels.

5.2 UN NOMBRE SIGNIFICATIF MAIS A AMELIORER DE PRODUCTEURS CONCERNES PAR LES APPUIS

Aujourd'hui, un peu plus de 141.000 producteurs auraient bénéficié, à travers l'ensemble des services, d'un appui des FRDA. Avec bien sûr des distinctions évidentes entre les services, la majorité d'entre eux étant d'abord des participants aux cycles de formation organisés sur les fonds "soft" et ensuite ceux concernés par les activités financées au bénéfice des OPR.

Ce nombre de producteurs doit être pris avec précaution, n'intégrant pas les bénéficiaires des crédits d'équipement en cours d'octroi par les IMF et tout naturellement les publics concernés par les campagnes de communication opérées par ces institutions. De la même manière, déterminer les bénéficiaires effectifs des appuis aux OPR est un exercice délicat.

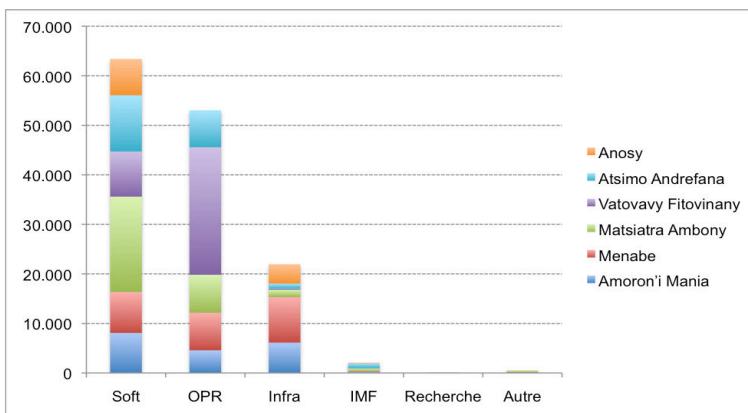
A l'inverse les producteurs ayant bénéficié de plusieurs subventions sont comptabilisés à diverses reprises ce qui de fait, devrait réduire ce total sachant que la mission a eu l'occasion de rencontrer des producteurs impliqués dans plusieurs dossiers, directement et/ou par l'intermédiaire des OPR.

Rapportés à la population des Régions ces 141.000 producteurs, dont des multi-bénéficiaires, représentent une part significative mais limitée du nombre total d'exploitations recensées dans ces Régions. Cela n'a rien d'étonnant au regard du montant somme toute limité du "fonds de services", de la courte durée de la phase réellement opérationnelle, tout comme des spécificités d'une phase pilote ayant pour objectif de mettre au point des procédures et de ce fait, avançant prudemment.

Si on se réfère aux statistiques de 2008 liées au nombre d'exploitations existantes dans les six Régions, soit 656.000 pour une "population agricole" de 3,2 millions d'habitants, cela représenterait 21 % des publics potentiels du FRDA.

C'est appréciable. Tout en sachant qu'il serait tout à fait normal que des producteurs présentent différentes demandes, au titre du renforcement de leurs capacités, de l'accession au crédit ou à d'autres services et d'autres guichets intégrés aujourd'hui dans les FRDA.

Nombre total de bénéficiaires par service, toutes années confondues



5.3 DES TAUX DE DECAISSEMENT PREOCCUPANTS

Le taux moyen de décaissement des fonds alloués toutes régions confondues se monte à 44 %. Ce sont les Régions couvertes par FERT qui s'en sortent le mieux avec un taux compris entre 50 et 60 %. A quatre mois de la clôture de la phase pilote, la situation apparaît particulièrement critique dans la Région d'Anosy avec un taux d'à peine 23 % et aussi dans celle de Vatovavy Fitovinany avec un ratio de décaissement de l'ordre de 34 %.

Ces faibles taux ont plusieurs origines. Ils relèvent tout d'abord du caractère pilote du programme avec un tâtonnement inévitable au cours des premiers mois pour mettre au point les procédures et pour laisser le temps aux acteurs de se former dans l'action.

Ils proviennent également du très grand nombre de subventions accordées mais d'une faible montant (dossier soft) ce qui, allié à la lourdeur des procédures, a eu tendance à saturer les capacités de travail des DER et à freiner les décaissements.

Il est également noté certaines difficultés des prestataires de services pour satisfaire les exigences des FRDA en matière de rapportage technique et financier. Certains d'entre eux ont d'ailleurs renoncé à percevoir le solde de leurs prestations ce qui influe bien entendu sur les taux de décaissement. Aussi des demandes attribuées mais qui en réalité, ne seront probablement jamais exécutées eu égard à la démotivation de leurs promoteurs et/ou des prestataires retenus suite aux retards pris entre le lancement des appels d'offres et les opérations de contractualisation, et par conséquent, les décalages observés par rapport au calendrier agricole.

Enfin et en relation avec le nombre élevé de demandes acceptées en 2011, cf. schéma lié à l'évolution du nombre de demandes par année dans le chapitre 5.1, dossiers en cours qui devraient connaître une finalisation d'ici la fin de l'année.

Taux de décaissement par Région à la période de l'évaluation

Région	Montant du fonds (x 1.000 ariary)	Demande reçue		Subvention accordée		Décaissement	
		Nombre	Moyenne / session	Nombre	Montant (x 1.000 ariary)	Montant total (x 1.000 ariary)	%
Amoron'i Mania	1.265.250	508	39	452	1.260.064	643.491	51
Menabé	1.265.250	613	44	490	1.239.108	724.827	58
Matsiatra Ambony	1.517.158	801	45	726	1.437.544	671.155	47
Vatovavy Fitovinany	1.195.155	690	46	516	1.041.310	352.978	34
Atsimo Andrefana	1.276.535	872	97	667	1.093.016	544.946	50
Anosy	1.018.211	600	60	358	1.149.805	264.840	23
Total	7.537.558	4.084	52	3.209	7.220.847	3.202.237	44

5.4 DES COUTS DE FONCTIONNEMENT A ANALYSER EN RELATION AVEC LE VOLUME D'INVESTISSEMENT

Comme tout outil financier, le rapport coût de gestion sur fonds alloués est bien entendu important à examiner pour juger de l'efficience du dispositif. Dans le cas d'actions pilotes mettant l'accent sur la définition des outils et des procédures, cet indicateur n'est toutefois pas suffisant pour juger du bon déroulement des opérations. Il est tout de même intéressant de se pencher dessus dans la perspective d'une extension du dispositif à l'échelle nationale. D'autant qu'en regard du nombre de subventions accordées, on se rapproche d'une expérimentation en vraie grandeur.

En 2009, année d'installation des FRDA, les coûts de fonctionnement des DER et des CROA en charge de la gestion des fonds étaient bien entendu relativement réduits (de 45 à 75 millions d'ariary selon les Régions).

L'année 2010 est plus significative puisque la plupart des FRDA était déjà en pleine activité. Leurs coûts de fonctionnement se montaient alors en moyenne à quelques 104 millions d'ariary par an et par Région (dont 15 millions pour assurer le fonctionnement des CROA), soit de l'ordre de 8,5 millions par mois. Ces coûts sont mieux maîtrisés dans la zone FERT (entre 72 et 90 millions, soit 6 à 7,5 millions par mois) que dans celle d'AFDI (100 à 120 millions, soit entre 9 et près de 11 millions par mois). En 2011, ils augmentent significativement pour passer à environ 11 millions par mois, soit un coût prévisionnel moyen pour l'année 2011 de l'ordre de 130 par Région.

Dépenses prévisionnelles et réelles de fonctionnement des FRDA

Région	2009		2010		2011	
	Prévisionnel	Réel	Prévisionnel	Réel	Prévisionnel	Réel (au 31/07/11)
Amoron'i Mania	78 412 500	44 060 690	116 777 500	72 252 400	116 777 500	56 911 430
Menabe	78 412 500	56 836 000	116 777 500	89 995 000	116 777 500	78 219 040
Matsiatra Ambony	85 271 892	65 066 532	99 390 874	104 827 050	132 775 416	69 133 477
Vatovavy Fitovinany	98 749 283	73 970 146	123 243 133	124 516 505	151 656 869	94 820 075
Atsimo Andrefana	32 905 830	30 543 889	122 995 628	127 859 097	153 781 692	85 387 042
Anosy	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Moyenne	72 309 001	54 095 451	115 209 878	103 890 010	138 747 869	76 894 213

Cette augmentation des coûts enregistrée en 2011 est liée à la mise à disposition des DER de personnels supplémentaires pour assurer le service "autres acteurs" ou encore renforcer leurs capacités de suivi.

Pour apprécier les coûts réels de gestion du FRDA durant cette phase pilote, il conviendrait également d'y inclure, du moins à ce jour, les coûts des opérateurs qui viennent en appui aux DER et aussi une bonne partie des coûts de fonctionnement des CSA qui travaillent en amont des FRDA (estimé à 70 %).

A raison d'un budget de fonctionnement des CSA de l'ordre de 40 millions par an, de quatre à cinq CSA par Région, les coûts de fonctionnement du dispositif, en l'absence d'un opérateur d'appui afin de simuler le fonctionnement futur du dispositif FDA/FRDA, avoisineraient les 256 millions d'ariary par an et par Région (126 millions pour les CSA et 130 millions pour le FRDA).

S'il est considéré comme acceptable un rapport fonctionnement sur investissement de l'ordre de 10 %, le dispositif tel qu'il existe actuellement devrait pour devenir efficient, gérer annuellement un fonds d'investissement de 2,56 milliards d'ariary par Région contre 0,6 milliard actuellement¹³. Soit un montant quatre fois plus élevé que celui estimé nécessaire par les opérateurs pour l'année 2012.

Des évolutions sont donc à envisager pour tendre progressivement vers ce montant qui, rapporté au 22 Régions, se monterait à 20 millions d'€ annuels hors coûts liés au fonctionnement des structures centrales du FDA (Conseil d'Administration et Direction Exécutive Nationale).

Les marges de progrès à envisager sont donc importantes pour tendre vers un dispositif plus efficient (simplification des procédures, gestion de dossiers d'un montant moyen plus élevé, augmentation des capacités de gestion des DER,...).

5.5 SERVICE A LA PRODUCTION, LE PLUS DEVELOPPE AVEC DES SYNERGIES A INVENTER POUR LE FUTUR

Les prestations de services à la production, souvent dénommées service "soft" ont pour vocation de financer les demandes de formations techniques des producteurs au sens large (agriculteurs, éleveurs et pêcheurs). Selon le principe de base des FRDA, ce service répond à des demandes exprimées par les producteurs. Ces demandes, pour la très grande majorité, remontent par le circuit CSA mais également dans une moindre mesure par le biais des OPR agréés par le FRDA, un circuit qui est amené à croître au fur et à mesure que les OPR gagneront en capacités d'élaboration de demandes de formation pour les membres de leurs OP de base.

Toutes Régions et services confondus, ce service est de loin celui qui a été le plus développé tant en nombre de demandes satisfaites -2.606 sur un total de 3.143, soit 83 %- que de montants de subventions attribuées (3,4 milliards d'ariary sur un total attribué de 7,2 milliards soit 46 %).

Ce service reste le plus important quelle que soit la Région avec toutefois des différences significatives d'un opérateur à l'autre. Il a surtout été considérablement développé dans les Régions appuyées par AFDI -de 422 à 653 demandes satisfaites par Région, 50 à 60 % des fonds alloués) et dans une moindre proportion dans celles de FERT (346 à 377 demandes satisfaites par Région, moins de 40 % des fonds alloués).

¹³ Montant exprimé oralement au cours de la réunion de la CN-FDA du 12 août 2012

Région	Demande recue (nbre)				Demande acceptée (nbre)				Montant (ariary)		
	2009	2010	2011	total	2009	2010	2011	total	%	total	moyen
Amoron'i Mania	49	156	163	368	44	149	153	346	94	473.233.485	1.367.727
Menabé	59	214	151	424	52	184	141	377	89	452.352.807	1.199.875
Matsiatra Ambony	69	259	366	694	69	250	334	653	94	760.089.351	1.163.996
Vatovavy Fitovinany	62	178	320	560	50	120	252	422	75	525.121.994	1.244.365
Atsimo Andrefana	8	240	589	837	3	234	395	632	76	647.997.713	1.025.313
Anosy	-	89	171	260	-	58	118	176	68	478.696.946	2.719.869
Total	247	1.136	1.760	3.143	218	995	1.393	2.606	83	3.337.492.296	1.280.695

Variations qui s'expliquent essentiellement par la plus ou moins grande importance accordée au renforcement des capacités techniques des producteurs par les coordonnateurs interrégionaux des opérateurs.

Après un démarrage modeste en 2009, soit la phase d'installation des FRDA, le service "soft" s'est ensuite considérablement développé et ce, jusqu'à l'arrêt des attributions en août dernier. Près de 170 formations en moyenne ont été subventionnées en 2010 par FRDA et plus de 230 en moyenne en 2011 rien que pour les sept premiers mois de l'année. Autrement dit, le rythme des attributions de subvention pour le service "soft" a doublé entre 2010 et 2011. La dynamique est particulièrement remarquable dans les zones encadrées par AFDI où en 2011 près d'une soixantaine de formations par mois ont reçu un accord du CROA dans la région d'Atsimo Andrefana contre seulement une vingtaine de formations par mois, soit trois fois moins, dans le Menabé encadré par FERT.

Cette évolution du nombre de subventions accordées par les FRDA sur la rubrique "soft" montre que les procédures d'identification des demandes et d'allocation des subventions par les CROA sont particulièrement efficaces. En revanche au regard des taux de décaissement pour ce service (39 % pour Atsimo Andrefana et 66 % pour le Menabé) un goulot d'étranglement apparaît en aval au moment de la contractualisation et ensuite, au cours de la mise en œuvre des formations.

Ce service a intéressé tous les secteurs -agriculture, élevage et pêche- mais dans des proportions variables selon les Régions :

- **L'agriculture** au sens strict (production végétale) reste globalement prédominante avec de nombreuses formations dispensées notamment sur les itinéraires techniques de production du riz, filière prioritaire pour toutes les Régions, mais également sur les cultures de contre-saison (haricot, pomme-de-terre,...) ou encore l'arboriculture.
- **Elevage**. Beaucoup de demandes de formation en élevage ont également été satisfaites par le FRDA, principalement en aviculture (poulet gasy) mais également pour développer d'autres systèmes d'élevage (bovin, porc, apiculture,...). Elles paraissent même prépondérantes dans certaines Régions.

C'est le cas notamment dans la région d'Amoron'i Mania où les formations en élevage, toutes filières confondues, représentent plus de la moitié du total des demandes de formation satisfaites (182 sur 330 demandes) et près de la moitié en valeur (270 millions d'ariary sur un total de 590, soit 46 %).

Cette grande importance accordée au secteur de l'élevage, notamment au petit élevage, révèle une stratégie de diversification de leurs revenus par les producteurs à laquelle les CROA se sont efforcés de répondre au mieux sans trop s'appesantir sur la notion de filière prioritaire.

- **Pêche**. Bien que quatre des six Régions se situent en zone littorale, la pêche semble le parent pauvre dans les appuis fournis par le FRDA de manière générale et en particulier dans le cadre du service "soft".

C'est dû à des facteurs divers : distance de leur lieu d'habitation des zones maritimes pour une part importante de la population, aussi spécificité de la demande des pêcheurs qui sont plus intéressés par des appuis en équipement que par des formations sur les techniques. Il apparaît aussi, si on se réfère aux observations faites dans la Région de Vatovavy Fitovinany, que du fait du fort enclavement des villages de pêcheurs, ces derniers ont été relativement mal informés sur les possibilités offertes par le FRDA ou s'ils l'étaient, peu appuyés par les agents du dispositif.

On notera pour finir que le secteur aval de la production, à savoir le stockage, la transformation et/ou la commercialisation des produits, a été très peu concerné par ce service de formation technique.

Cela ne signifie pas qu'il n'y a pas de capacités techniques des producteurs à renforcer dans ce domaine, par exemple pour la conservation des semences ou encore la transformation des productions, mais que ces paysans ne parviennent pas à traduire les problèmes qu'ils rencontrent en demandes de formation.

En réalité, il n'est pas évident de solliciter un renforcement de capacités sur une technique dont on ignore l'existence. C'est toute la limite du principe de réponse à une demande. C'est aussi un des intérêts du service "recherche" qui doit entrer en synergie avec le service "soft" pour aider à l'identification des problèmes et susciter la demande en mettant en œuvre des expérimentations ou des tests adaptés avec les producteurs concernés.

Les modalités de mise en œuvre des formations techniques sont particulièrement ambitieuses et originales. Elles ont été mises au point de façon concertée entre les différents opérateurs et sont donc uniformément utilisées dans les six Régions. Les formations sont dispensées par petits groupes, une vingtaine de personnes en moyenne rarement plus et souvent moins. L'originalité de la méthode est que la formation a lieu en trois temps : une formation théorique en salle, une formation pratique (démonstration chez un des membres du groupe), et un accompagnement individuel auprès des personnes formées pour les aider à mettre en pratique les enseignements reçus.

Cet itinéraire de formation a été systématiquement exécuté par les prestataires de services avec toutefois une plus ou moins grande difficulté à mettre en œuvre la dernière étape. Cette difficulté est liée au coût de cet accompagnement rapproché pour les prestataires de services et également aux difficultés rencontrées par les personnes formées pour mettre en application les enseignements reçus faute de moyens (cas des techniques qui nécessitent des intrants voire un investissement). Cette "déperdition", estimée par FERT dans l'Amoron'i Mania, serait non négligeable, en moyenne 40 % de "non adoptants".

Malgré un itinéraire exigeant avec un accompagnement individuel des personnes formées, les coûts de ces formations paraissent remarquablement bien maîtrisées (moins de 1,3 millions par formation, soit un coût unitaire par personne variant de 35.000 à 55.000 ariary par bénéficiaire, exception faite de la Région d'Anosy où ils sont deux à trois fois supérieurs).

Ces chiffres dénotent un réel souci des CROA de ne pas dilapider un fonds, somme toute très réduit par rapport à l'importance des besoins et de chercher à satisfaire le plus grand nombre. Ce souci est particulièrement marqué dans la Région de Vatovavy Fitovinany où le coût moyen des formations est d'à peine 30.000 ariary par bénéficiaire. A l'opposé dans l'Anosy, il est en moyenne de 90.000 ariary par personne. Au delà du souci plus ou moins grand des CROA d'économiser le fonds dont ils assurent la gestion, ces différences sont liées également à l'enclavement et à l'étendue des Régions qui renchérissent les coûts de déplacement pour les prestataires de services (cas par exemple de la Région d'Atsimo Andrefana) ou encore à la possibilité de mettre en concurrence ces prestataires.

En définitive les résultats du service "soft" sont à plusieurs titres, remarquables. C'est tout d'abord aujourd'hui le service le plus développé tant en nombre de subventions attribuées qu'en valeur. C'est également le service qui a touché le plus de bénéficiaires. Enfin c'est un service dont les impacts économiques sur les bénéficiaires sont réels (voir chapitre effets).

Le principal inconvénient de ce dispositif est son coût de gestion avec une multitude de petits dossiers à traiter qui ont tendance à saturer les CSA et le FRDA, DER et CROA compris. Cette saturation des acteurs a pour effets négatifs de ne pas leur permettre d'exercer convenablement leurs autres fonctions. Pour les DER, la gestion administrative et financière des dossiers s'en ressent avec un important retard accumulé. Pour les CROA, l'analyse de cette multitude de dossiers les éloigne de leur fonction d'orientation. Pour les CSA enfin par lesquels transitent aujourd'hui la majorité des dossiers "soft", le temps passé à la constitution de ces dossiers les empêcherait d'exercer convenablement leurs autres missions. L'enjeu à venir pour garantir la faisabilité du développement de ce service qui présente un fort potentiel est de mettre en place des procédures de gestion beaucoup plus simples qui allègent les tâches de l'ensemble des acteurs tout en améliorant la qualité du service.

Le second point faible de ce service est qu'il n'est pas entré suffisamment en synergie avec les autres notamment avec le service "recherche" afin de faciliter l'expression de la demande et sa satisfaction, mais surtout avec les services Infrastructures et équipements afin de faciliter l'adoption par les bénéficiaires des techniques les plus coûteuses.

5.6 INFRASTRUCTURES, DES EXPERIENCES UTILES POUR AMELIORER LES CONDITIONS DE PRODUCTION

A ce jour, l'expérience acquise en matière d'infrastructures reste limitée à un peu plus d'une centaine de demandes acceptées sur 237 reçues des Districts. Leur nombre n'a fait qu'augmenter depuis 2009 du moins pour celles arrivées aux FRDA, sachant qu'au niveau des CSA, les demandes de ce type ont toujours été significatives et ce depuis le démarrage de leurs activités. C'est près d'un milliard d'ariary qui a été octroyé pour assurer la réalisation de ces investissements pour des coûts moyens de l'ordre de huit millions d'ariary, hors études APS, APD, accompagnement socio-organisationnel et contrôle qui sont pris en charge à 100 % par les FRDA.

Ces demandes portent sur trois catégories de réalisation :

- Toutes Régions confondues, les demandes les plus sollicitées relèvent de barrages et des ouvrages hydro-agricoles pour des superficies à irriguer variant de 20 à 200 ha. Elles concernent aussi bien l'installation de vannettes et de répartiteurs pour assurer une meilleure gestion de l'eau que d'aménagements plus conséquents visant à étendre les surfaces cultivées ;
- Les couloirs de vaccination et les infrastructures de stockage tels que les Greniers Communautaires Villageois et les magasins de stockage sont également retenus dans une proportion appréciable ;
- De manière plus limitée, quelques infrastructures assez particulières comme une magnanerie ou un hangar de broyage de provendes pour les poulets gasy ont été sollicités et acceptés dans certaines Régions.

Les plafonds de subvention, la dominance de la riziculture dans les pratiques agricoles des producteurs et un certain mimétisme des premières expériences entamées dans les Régions peuvent être avancés comme principales raisons de la faible diversité des demandes.

Les secteurs touchés par ce service sont donc essentiellement l'agriculture, ensuite l'élevage. Les infrastructures subventionnées se situent à différents endroits des filières de production, en amont pour les aménagements hydro-agricoles et en aval pour les infrastructures de stockage.



L'itinéraire des dossiers d'infrastructures est le plus long parmi les itinéraires des dossiers de demande au FRDA, dans la mesure où leur traitement nécessite le passage à deux sessions du CROA, la réalisation d'un APS et d'un APD, l'intervention d'un socio-organisateur. Ce qui explique qu'au moment de l'évaluation et pour l'ensemble des Régions, une partie significative de ces chantiers était encore en cours de réalisation.

La majorité des dossiers porte sur des reprises d'aménagements existants, suite à des plafonds de financement réduisant la possibilité de subventionner de nouvelles constructions. A ce titre, il existe une quasi-unanimité pour que le service "infrastructure" soit davantage développé, avec un pourcentage plus élevé du budget total alloué à ce service et un relèvement des plafonds de subventionnement.

Les infrastructures réceptionnées ou en cours de réalisation, contribuent à assurer une meilleure visibilité aux actions du FRDA. Elles participent aussi à réduire une certaine déception des producteurs et de leurs représentants au sein des CROA liée à la focalisation initiale des financements sur le service d'appui à la production (soft). De ce fait et suite au démarrage des chantiers, certains CSA ont mesuré un accroissement de l'expression de demandes provenant des communes.

Région	Demande recue (nbre)				Demande acceptée (nbre)				Montant (ariary)		
	2009	2010	2011	total	2009	2010	2011	total	%	total	moyen
Amoron'i Mania	15	22	11	48	15	19	6	40	83	391.610.198	9.790.255
Menabé	9	24	17	50	3	14	8	25	50	250.766.491	10.030.660
Matsiatra Ambony	0	11	3	14	0	8	3	11	79	142.204.582	12.927.689
Vatovavy Fitovinany	2	13	17	32	0	7	4	11	34	97.950.384	8.904.580
Atsimo Andrefana	0	6	4	10	0	6	4	10	100	54.999.319	5.499.932
Anosy	0	14	69	83	0	0	22	22	0	49.153.172	2.234.235
Total	26	90	121	237	18	54	47	119	50 %	986.684.146	8.291.463

Par ailleurs et dès le départ, une approche plus systémique a été initiée lors de l'opérationnalisation de ce service, dans la mesure où un accompagnement en socio-organisation a été prévu dans toutes les Régions pour renforcer l'organisation des producteurs.

Cet aspect a vocation à conforter ces interventions et en assurer une utilisation plus durable et efficiente à l'issue de leur mise en exploitation. Cet élément est d'autant plus important que l'analyse de l'identité des demandeurs dans deux Régions (Anosy, Amoron'i Mania) montre que 45 à 50 % d'entre eux sont des groupements non formalisés, justifiant s'il le faut, l'accompagnement socio-organisationnel prévu dans les procédures des FRDA.

Pour les Régions appuyées par FERT et AFDI, il est aussi recommandé aux usagers, pour autant que l'étude socio-organisationnelle conclut à sa nécessité, de déposer par l'intermédiaire du CSA ou d'une OPR, une demande de formation pour accroître leurs capacités techniques.

Ce service a également permis d'établir des collaborations étroites, notamment à travers des cofinancements assurant la mise en œuvre des demandes des OP, avec le Programme SAHA et/ou la DRDR dans les Régions Menabé et Amoron'i Mania. Une même observation a été réalisée pour des travaux de réhabilitation d'infrastructures liées à des dégâts cycloniques entre le Programme AROPA et le FRDA de la Région Anosy.

5.7 OPR, DES RESULTATS EN ACCROISSEMENT REGULIER

Le service OPR fait partie de ceux mis en place dès le démarrage des FRDA pilotes. Comme pour d'autres services, il est observé au fil des ans un accroissement du nombre de demandes remontant des organisations régionales.

Démarré timidement, il semble aujourd'hui avoir atteint sa vitesse de croisière. A ce jour et sur un total de près de 250 demandes, 77 % des dossiers ont été satisfait pour un montant total d'un peu plus d'un milliard d'ariary, soit un coût moyen par demande en provenance des OPR d'environ 5,5 millions, toutes Régions et années confondues.

A noter que le coût unitaire des dossiers OPR des Régions d'Anosy et d'Atsimo Andrefana (17 à 25 millions) est beaucoup plus élevé que dans les autres Régions (3 à 8 millions). Par ailleurs on remarquera que les producteurs de la Région d'Anosy étant très peu structurés au sein d'organisations de deuxième ou troisième niveau, seule une OPR a été subventionnée jusqu'à ce jour.

Région	Demande recue (nbre)				Demande acceptée (nbre)				Montant (ariary)		
	2009	2010	2011	total	2009	2010	2011	total	%	total	moyen
Amoron'i Mania	9	18	18	45	8	17	15	40	89	148.305.569	3.707.639
Menabé	6	19	17	42	6	16	16	38	90	183.232.250	4.821.901
Matsiatra Ambony	8	29	24	61	7	14	17	38	62	304.701.473	8.018.460
Vatovavy Fitovinany	21	32	34	87	10	21	30	61	70	186.707.476	3.060.778
Atsimo Andrefana	0	4	8	12	0	4	8	12	100	208.043.100	17.336.925
Anosy	0	0	1	1	0	0	1	1	100	25.000.000	25.000.000
Total	44	102	102	248	31	72	87	190	77 %	1.055.989.868	5.557.841

Contrairement aux attentes, le taux global d'acceptation des dossiers n'est pas plus élevé que pour les autres services, malgré la présence des OPR au sein des CROA et le passage préalable des demandes au niveau des pré-CROA ou KMF pour en identifier les carences avant leur renvoi éventuel aux OPR pour complémentation et l'expression de recommandations aux CROA.

Une analyse plus détaillée montre néanmoins des divergences selon les Régions et les années. En effet, ce sont les FRDA du lot II qui réduisent le taux global d'acceptation et principalement au cours des années 2009 et 2010. Exception faite des demandes émergeant des Régions de Matsiatra Ambony et du Vatovany Fitovinany durant ces deux années, le taux d'acceptation des dossiers s'accroît pour rejoindre des niveaux très élevés, et ce dans toutes les Régions.

En 2010, les règles d'accès au guichet OPR ont été assouplies. Cela a permis à plus d'OPR d'avoir un accès direct au FRDA et cela sans l'intervention des CSA, aussi de leur permettre de conduire plusieurs projets en parallèle, du moins pour ce dernier point dans les Régions de la Haute Matsiatra, l'Atsimo Andrefana et de Vatovavy Fitovinany. Trois catégories d'OPR ont ainsi été définies avec (i) certaines, considérées de niveau 1, peu expérimentées, pouvant réaliser concomitamment un à deux dossiers, (ii) des OPR de niveau 2 susceptibles de conduire en parallèle trois dossiers et enfin, (iii) des OPR de niveau 3 qui peuvent présenter des dossiers liés au financement d'une partie de leur PTA.

Ces mesures ont eu pour effet d'amplifier la réponse des FRDA aux besoins des OPR et de leurs adhérents. Par exemple pour les OPR de l'Amoron'i Mania, le nombre d'organisations susceptibles de solliciter des financements est passé de cinq en 2009 à onze en 2010 hors TT et quatre plates formes qui peuvent aussi déposer des dossiers au FRDA. Une évolution similaire est enregistrée dans le Menabé avec un accroissement de cinq à neuf structures susceptibles de présenter des dossiers au FRDA suite à cet assouplissement des procédures.

Ces demandes relèvent de services distincts aux producteurs :

- **L'appui à la production** avec des demandes relevant de formations par exemple en lien avec l'apiculture, la pisciculture, l'aviculture, la sériculture, l'alimentation du bétail et la production fourragère, la riziculture, la culture d'arachide ou d'haricot, quelquefois la formation de vaccinateurs, la réalisation de visites d'échanges, le conseil à l'exploitation familiale ou transversalement le renforcement des capacités des comités de gestion ;
- **La structuration et le renforcement des OPR**, moyennant le financement des équipes techniques internes aux OPR, le financement de formations en gestion des ressources humaines, l'organisation d'Assemblées Générales, le renforcement des capacités des élus, les collaborations inter-OP, l'amélioration des services rendus aux organisations paysannes, l'extension de leurs services dans l'espace ou la diffusion d'émissions radiophoniques ou encore la vie associative et la gestion d'une association ;
- **Le financement d'équipements et de matériels**, par exemple pour maintenir la chaîne de froid pour les vaccinateurs, améliorer la production apicole, transformer les productions et les stocker,...
- **La structuration des filières** avec le cofinancement de foires agricoles, de quelques visites d'échanges, l'acquisition de semences pré-bases,...
- Ou encore mais de manière plus marginale, le financement de quelques actions liées à la **recherche appliquée**.

Les appuis apportés aux OPR, eu égard à leurs coûts et au nombre de paysans concernés, semblent donner des résultats appréciables. Contrairement aux actions financées à travers les demandes remontant des CSA, ils portent plus fréquemment sur l'aval des filières à travers des services plus diversifiés. Ils possèdent aussi un potentiel plus durable, dépassant le simple transfert de techniques pour s'intéresser au renforcement de structures susceptibles de poursuivre dans le temps l'accompagnement des producteurs. Ils ne sont bien sûr pas en opposition avec ceux apportés à travers le guichet CSA, plus exigeants en temps de travail pour toutes les parties mais justifiés par l'équité attendue suite à la création de l'instrument financier.

L'élargissement de la base susceptible de mobiliser des ressources auprès des FRDA semble avoir porté ses fruits. Cela constitue indéniablement un choix judicieux. Il demeure néanmoins fragile s'il n'est organisé un accompagnement adapté et inscrit dans la durée. Cela ne relève pas du FDA et de ses antennes régionales. Cela mériterait toutefois d'être pris en compte pour étendre les services aux producteurs compte tenu du rôle des OPR dans le développement des services aux paysans.

5.8 IMF, DES RESULTATS PROMETTEURS A ETENDRE AU TERME DES PREMIERES EXPERIMENTATIONS

Deux catégories d'intervention ont été mises en œuvre au niveau des Région :

- **L'appui direct aux Institutions** de Micro Finance (IMF) pour leur permettre (i) de réaliser des études de marché, la formation de leurs agents ou de leurs élus et des visites d'échange, aussi (ii) d'opérer des campagnes de sensibilisation et/ou (iii) installer de nouvelles caisses d'épargne-crédit dans des zones non encore couvertes par leurs services ;
- **La mise à disposition de fonds** pour faciliter l'obtention de crédits par les producteurs avec une part de subventionnement par les FRDA¹⁴ (et des maxima distincts selon les types de facteurs de production soit respectivement 500.000 et 250.000 ariary pour les équipements motorisés ou non avec 20 % d'apport bénéficiaire, 30 % de crédit et 50 % de subvention).

Dans certaines Régions, les conventions liant les FRDA aux IMF intègrent également des dispositions, moyennant commissions rétrocédées aux IMF, pour assurer le paiement des prestataires paysans au niveau des caisses de crédit et leur faciliter ainsi l'accès aux sommes dues par les FRDA dans le cadre des actions de formation.

Au titre des appuis aux IMF, les premières subventions ont été octroyées à la fin 2009 dans la Région d'Amoron'i Mania et en février 2010 dans le Menabé. Pour les autres Régions, ces actions ont été entamées beaucoup plus tardivement soit à partir de la fin 2010 pour les Régions appuyées par AFDI et dans les tous derniers mois pour la Région d'Anosy.

Au total 25 conventions de financement liées à ce type d'appui ont été signées avec les IMF. Le montant total alloué par les CROA pour ces appuis au développement des IMF s'élève à plus de 350 millions d'ariary, soit un montant moyen par convention d'un peu plus de 15 millions d'Ariary. A ce jour, moins de la moitié des montants engagés ont été effectivement versés (46 %).

Au titre de la fourniture de ressources budgétaires pour octroyer des crédits d'équipement aux producteurs, sept conventions ont fait l'objet d'une signature au niveau des six Régions et ce, pour un volume budgétaire total de l'ordre de 265 millions. Toutes les conventions correspondantes ont été signées durant l'année 2011. De ce fait et également vu leur volume budgétaire limité, il est prématuré de chercher à en apprécier les résultats, du moins quantitatifs, au titre de la réponse attendue par les producteurs. D'autant que les FRDA ne disposent pas, suite à la gestion des fonds par les IMF, de moyens pour en suivre les effets même si dans les conventions liant les parties, il est prévu uniquement le financement des dossiers passés par les CSA.

Par contre il est évident qu'à l'issue des réflexions approfondies conduites de concert entre la CN-FDA, les opérateurs¹⁵ et les IMF, cf. chapitre 6, des bases de collaboration prometteuses semblent aujourd'hui expérimentées, à la satisfaction de tous les intervenants.

Région	Demande reçue				Demande acceptée					Montant accepté (ariary)				
	2009	2010	2011	Total	2009	2010	2011	Total	%	Total	Appui direct		Subvention crédit	
											Sous-total	%	Sous-total	%
Amoron'i Mania	1	2	5	8	1	1	5	7	88	135.051.800	85.051.800	63	50.000.000	37
Menabé	1	1	5	7	1	1	5	7	100	123.370.000	103.370.000	84	20.000.000	16
Matsiatra Ambony	0	4	4	8	0	4	4	8	100	97.861.857	77.955.140	80	19.906.717	20
Vatovavy Fitovinany	0	1	3	4	0	1	3	4	100	99.775.175	49.775.175	50	50.000.000	50
Atsimo Andrefana	0	0	5	5	0	0	5	5	100	115.223.375	39.223.375	34	76.000.000	66
Anosy	0	0	1	1	0	0	1	1	100	49.500.000	0	0	49.500.000	100
Total	2	8	23	33	2	7	22	32	97	620.782.207	355.375.490	57	265.406.717	43

¹⁴ (i) Petits matériels et (ii) équipements collectifs à usage privé : matériel d'irrigation (moto pompe, petit forage), matériel de transformation (décoquetterie, provenderie, miellerie,...), équipement de production (tracteurs,...).

¹⁵ A ce titre, les études financées par AFDI, et confiées à Consulting plus et à l'IRAM, sont aussi des éléments à mettre au bénéfice de la qualité de la réflexion menée au cours de l'actuelle phase pilote sur les objets de financement (Rapport de Consulting Plus mais surtout de l'IRAM de septembre 2010, Propositions pour le guichet IMF du FRDA. Rapport final, Projet FRDA Pilote Matsiatra Ambony – Vatovavy Fitovinany – Atsimo Andrefana).

Elles ont contribué à effacer les réticences originelles des IMF par rapport aux FRDA, les opérateurs d'épargne-crédit rencontrés au cours de la mission n'exprimant plus aujourd'hui de réserves sur la pertinence de cet instrument et les éventuels chevauchements entre ses actions et les leurs.

Pourtant il serait imaginable que des interrogations restent à lever suite à la réduction de la marge bénéficiaire des opérateurs d'épargne-crédit liée au subventionnement d'une part du prix des facteurs de production et consécutivement de la réduction des intérêts payés par les producteurs.

Aussi de l'impact éventuel des opérations de subventionnement sur les adhérents des caisses qui pourraient dans le futur, attendre de nouvelles opérations de ce type en lieu et place de la prise immédiate de crédit pour l'entièreté du prix des facteurs de production dont ils ont besoin.

Même si les actions menées en collaboration avec les IMF sont récentes, des résultats palpables sont déjà observés :

- La disponibilité de modes de collaboration intéressants pour toutes les parties impliquées, y compris bien sûr les producteurs qui auront dans le futur, la possibilité d'accéder plus facilement à des facteurs de production ;
- Une meilleure compréhension par les IMF de l'intérêt de soigner la communication vers leurs publics cibles et pour ces derniers, des avantages du crédit pour développer leurs exploitations. En d'autres termes, une meilleure compréhension de leurs intérêts mutuels peut donc être imputée aux actions de communication financées sur les ressources des FRDA ;
- Une meilleure connaissance par les producteurs des zones couvertes par ces IMF, des raisons d'être des caisses d'épargne et de crédit, de leurs procédures et de l'intérêt d'y adhérer ;
- Une réorientation de l'action des IMF vers le public rural alors qu'il leur est souvent reproché de répondre avant tout à la demande des fonctionnaires et des commerçants issus le plus souvent des centres urbains ;
- Une réponse plus importante des caisses aux besoins des producteurs suite à l'accroissement de leurs fonds de crédit ;
- Un accroissement du nombre d'adhérents à l'issue des actions de communication opérées sur financement FRDA ;
- Une utilisation par AROPA de principes de subventionnement similaires dans le cadre de ses activités.

Un ensemble d'éléments qui semble porteur de réussite pour le futur.

Etude de cas, appui à un groupement de pêcheurs et micro-finance (région d'Atsimo Andrefana)

Situés à peine à trente minutes de pirogue de Saint Augustin dans le District de Tuléar II, les pêcheurs de ce fokontany connaissent depuis quelques années des difficultés pour perpétuer leurs activités, suite à une réduction sensible de la ressource halieutique au large de leur village. Jusqu'à présent, leurs méthodes et leurs instruments de travail ne leur permettent pas de s'adapter à cette évolution, ne pouvant étendre leur zone de pêche à distance de la côte. Avant l'expression de leur demande, ils avaient aussi du mal à commercialiser leurs excédents de production faute de maîtrise des techniques performantes de conservation.

La sensibilisation opérée par le CSA a suscité la formulation d'une demande par plusieurs groupes de pêcheurs. C'est ainsi qu'une quinzaine d'entre eux a constitué le groupement visité au cours de la mission. Par la suite, ils ont exprimé un besoin de formation portant sur l'apprentissage des méthodes de pêche en haute mer et de transformation des productions avec à l'esprit, l'acquisition par la suite des équipements adéquats. Leur demande a été traitée sans réelle analyse des problèmes exprimés et donc d'une réflexion sur la solution préconisée pour vérifier si elle était la plus adaptée. Malgré quelques appréhensions, ils ont donc répondu positivement à l'animation opérée par le CSA. Ils ont compris et accepté le fait que différentes charges leur revenaient telles que l'hébergement et l'alimentation des formateurs. C'est un élément appréciable car en dehors d'une collaboration avec le PSDR, ces pêcheurs restaient généralement méfiants voire passifs suite à l'expression des offres de services des projets et/ou des ONG.

Par contre et avec le PSDR, ils avaient entamé un partenariat jugé productif. Il apprécierait d'ailleurs que le FRDA en tirent des enseignements tellement les équipements acquis auprès de ce programme leur ont été bénéfiques. Pirogue, moteur, palangre¹⁶, filets de tailles diverses, en complément d'une formation sur les techniques de pêche traditionnelle ont participé à renforcer les membres des associations formalisées à cette occasion. Par la suite, il se sont partagé ces équipements et ont même constitué dans un premier temps un fonds de réserve de l'ordre d'un million assurant leur remplacement. Ce fonds aurait été consommé pour acheter de nouveaux équipements, à l'issue de l'arrêt des activités du programme au sein de la Région.

Cette fois et dans ce fokontany, ce sont cinq groupements de producteurs qui ont été créés, modification juste sémantique par rapport aux associations prônées par le PSDR pour ces pêcheurs qui s'adaptent volontiers à la terminologie utilisée par leurs interlocuteurs. Il est retrouvé dans ce groupement quelques membres des associations précédemment constituées suite à l'intervention financée par la Banque Mondiale.

A l'issue du passage de l'assistant technique du CSA, la formation a démarré très rapidement soit un mois après la formalisation de la demande. Elle leur a par ailleurs donné entière satisfaction même s'ils n'ont pu passer à la pratique de la pêche en haute mer faute de matériels adéquats. La méthode de fumage les a aussi comblé, assurant une conservation à long terme, en complément d'une hygiène plus conforme aux besoins du marché. Par contre ils sont très étonnés par rapport à l'absence de matériels apportés par le FRDA à l'issue de la formation, les empêchant de fait de mettre en pratique les connaissances acquises.

Ils ont bien compris la proposition liée à une institution de micro-finance mais ne veulent pas y adhérer tellement ils craignent les répercussions dans le cas de retard lors des remboursements, malgré le taux de subventionnement élevé. La réputation de l'IMF est telle, la peur d'être jeté en prison prégnante qu'ils ne veulent prendre de risques alors que la mer est capricieuse et ne garantit pas une pêche régulière. Ils accepteraient des emprunts mais contractés directement auprès du projet, non avec une IMF à l'image détériorée suite aux pratiques antérieures de l'institution.

Les habitudes de non remboursement des prêts issus de certains programmes antérieurs doivent être pris en compte lors de l'analyse de cette position. Elles ne peuvent néanmoins justifier un changement d'orientation du FRDA. Au contraire, il semble que la stratégie aujourd'hui développée dans cette Région trouve toute sa justification. Pour la mission, le subventionnement de campagnes de communication se révèle pertinente pour améliorer l'image de l'IMF tout comme un appui à réfléchir au bénéfice de nouvelles IMF récemment implantées dans le milieu. Cumulée avec un accroissement significatif des fonds mis à disposition de ces structures pour octroyer des crédits, subventionnés ou non, et le financement de leur déploiement dans les Districts et les communes non encore couverts, cette option participe d'une démarche à conforter, riche en améliorations des conditions de production pour ces pêcheurs.

¹⁶ Une palangre comprend une ligne principale sur laquelle sont attachés des bas de ligne ou avançons garnis d'hameçons appâts. Cet engin de pêche peut donc être assimilé à une succession de lignes disposées à intervalles réguliers et mouillées pour quelques heures. Cette technique de pêche est considérée comme l'une des plus anciennes. La palangre peut être utilisée sur différents types d'embarcation, y compris celles à voiles ou à rames. Suivant les espèces recherchées, la palangre peut être calée à différentes profondeurs : palangre de fond ou à proximité du fond (démersale), en pleine eau (pélagique) ou mixte. Sa longueur totale peut varier de quelques dizaines de mètres à plusieurs kilomètres, et le nombre d'hameçons peut atteindre plusieurs milliers. Dans la majorité des cas, les prises sont collectées vivantes et si elles sont traitées en les éviscérant et en les conservant dans de la glace, les produits sont de qualité supérieure à celle issue d'autres techniques de pêche.

5.9 RECHERCHE, UN SERVICE AUX MODALITES POUVANT FAIRE ECOLE DANS CERTAINES REGIONS

Tous les FRDA n'ont pas connu une évolution similaire en rapport à ce service. Outre la sensibilité des agents des coordinations interrégionales, l'existence de capacités de recherche au sein des Régions participe à expliquer l'atteinte de résultats d'ampleur variable au sein des Régions. Ainsi les ex chefs-lieux provinciaux de Fianarantsoa et Tuléar sont mieux pourvus en structures susceptibles de participer aux expérimentations attendues suite à la création de ce service.

Cet élément tout comme la responsabilisation d'un agent de la coordination interrégionale de l'AFDI en rapport à ce service expliquent que 80 % des 40 demandes financées dans le cadre de ce service sont localisés dans les trois Régions d'intervention appuyées par cet opérateur. Quelques actions ont néanmoins été financées dans les Régions où les deux autres opérateurs accompagnent les activités menées par les FRDA pilotes.

Au sein de la Région de l'Anosy, deux thématiques de recherche sur les six proposées ont fait l'objet fin juin 2011 d'une attribution pour un montant total de 14,48 millions d'ariary. Pour les autres thématiques, soit les offres des prestataires potentiels ont été jugées inadéquates (deux thèmes), soit aucun prestataire n'a exprimé sa volonté de répondre à l'appel d'offres (les deux derniers thèmes). Ont toutefois été attribué les marchés liés à :

- L'analyse et la détermination des potentialités des activités de pisciculture dans le District de Fort Dauphin ;
- L'analyse et la détermination de la possibilité de mettre en place des viviers de langoustes adéquats sur les sites de débarquement et/ou sites de collectes du littoral de la Région Anosy.

Compte tenu de la jeunesse du processus, il est bien sûr trop tôt pour en tirer des enseignements.

Dans les Régions appuyées par FERT, toutes les demandes ont été acceptées par les CROA pour près de 115 millions d'ariary. Les plus intéressantes sont liées à une demande exprimée par une association de 189 maraîchers du Menabé qui souhaitait tester des technologies de captage de l'eau adaptées à la plaine de Morondava, et ensuite utiliser des méthodes simples d'exhaure et de distribution de l'eau. Avant le démarrage de cette recherche en deux phases distinctes, (i) étude de faisabilité et test de forage, (ii) ensuite test sur des parcelles de démonstration pour un montant total de plus de 53 millions, ces maraîchers utilisaient des puits tonneaux de faible profondeur ou l'eau de surface avec tous les effets correspondants sur la possibilité de capter suffisamment d'eau pour assurer une production continue.

Après avoir confirmé la disponibilité en eau au cours de l'étude de faisabilité, six tests d'aménagement de parcelles pilotes ont été opérés avec des dispositifs distincts impliquant selon les cas l'installation d'une motopompe, des pompes à pédale ou à corde et en complément, des jets d'eau ou des systèmes d'arrosage par goutte à goutte afin d'étendre les surfaces cultivées, accroître la production et la garantir dans la durée. Au stade actuel et vu la disponibilité de ressources financières auprès des maraîchers de la zone, il est attendu de voir si les techniques expérimentées sont ou non poursuivies par ces producteurs et ensuite étendues à d'autres parcelles.

En terme de résultats, ce sont néanmoins les expérimentations menées dans les Régions couvertes par AFDI qui ont été le plus loin dans l'opérationnalisation du service "recherche", avec 32 des 35 demandes acceptées pour financement pour un montant de l'ordre de 175 millions d'ariary. Cette diversité de dossiers impliquant des collaborations effectives entre chercheurs et paysans a donné quelques résultats appréciés par les différents intervenants mais surtout une méthode et des procédures qui pourront faire école dans le futur pour autant que des structures de recherche soient effectivement disponibles dans les Régions.

Région	Demande recue (nbre)				Demande acceptée (nbre)				Montant (ariary)		
	2009	2010	2011	total	2009	2010	2011	total	%	total	moyen
Amoron'i Mania	0	2	1	3	0	2	1	3	100	37.979.000	12.659.667
Menabé	0	2	1	3	0	2	1	3	100	77.574.408	25.858.136
Matsiatra Ambony	0	11	4	15	0	7	5	12	80	57.227.900	4.768.992
Vatovavy Fitovinany	0	6	5	11	0	6	5	11	100	68.802.940	6.254.813
Atsimo Andrefana	0	5	4	9	0	5	4	9	100	49.506.800	5.500.756
Anosy	0	0	6	6	0	0	2	2	33	14.480.000	7.240.000
Total	0	26	21	47	0	22	18	40	85	305.571.048	7.639.276

Si on se réfère au document de capitalisation produit par l'opérateur, "les prestations ont été de qualité variable. Certaines, ayant donné des résultats directement exploitables comme les recherches menées sur les comportements des variétés de riz dans différents milieux agro pédoclimatiques, celle sur l'alimentation du poulet dans le Vatovavy Fitovinany de même que la mise au point du radeau à Toliaro et l'étude des facteurs de blocage et ceux favorisant l'adoption du SRI, peuvent être qualifiées de recherches opérationnelles réussies.

D'autres par contre, à l'instar des études sur les plantes mellifères et des ennemis des abeilles puis la mise au point des technologies de transport de poissons peuvent être carrément classées comme des échecs car ces prestations n'ont pas abouti aux résultats exploitables escomptés".

Toujours est-il que la démarche appliquée présente quelques intérêts, que les recherches débouchent ou non sur des solutions reproductibles :

- L'expérimentation d'une sous-commission du CROA associant étroitement chercheurs et producteurs afin d'identifier des thématiques de recherche répondant aux attentes de la production et conforme aux filières prioritaires identifiées au sein des Districts ;
- Des CROA amenés à réfléchir les modalités proposées initialement, par exemple en terme de coût maximal des dossiers à financer mais aussi de procédures de sélection avec en finalité, le choix des prestataires sur le principe du mieux disant et non seulement du moins disant ;
- La définition concertée des thématiques d'intérêt entre chercheurs et paysans, et de ce fait, le rapprochement de la recherche des préoccupations concrètes du monde agricole au sens large ;
- Les collaborations instituées entre prestataires de recherche classiques qui possèdent des compétences scientifiques avec des "paysans applicateurs" qui font des recherches empiriques, recèlent un potentiel évident pour assurer la poursuite des expérimentations et une diffusion des résultats à l'échelle des terroirs ;
- L'identification par les chercheurs de techniques locales, déjà expérimentées par les paysans et répondant effectivement aux problèmes rencontrés par d'autres producteurs ;
- Le partage des enseignements dégagés des actions au cours de "journées de recherches opérationnelles" où sont présentées dans chaque Région et au bénéfice d'un grand nombre de chercheurs, universitaires, paysans et représentants d'Organisations Paysannes, les résultats positifs ou moins prometteurs obtenus au cours des recherches.

Même si quelques limites mériteraient d'être corrigées dans le futur, au fur et à mesure de la poursuite des expérimentations liées à ce service. Notamment en lien avec la diffusion des résultats ou encore à la mise à disposition des intrants susceptibles de valoriser les résultats obtenus au cours des recherches, aussi des besoins d'encadrement que cela suppose si les recherches ne font pas l'objet d'une appropriation, par exemple par les personnels d'encadrement issus des services de l'Etat et des OPR.

Ces obstacles sont confirmés par les chercheurs rencontrés au cours de la mission. A ce titre, ils expriment des insatisfactions diverses, suite aux difficultés liées à la diffusion de leurs résultats compte tenu de l'absence de dispositifs de vulgarisation et de la possibilité pour les paysans d'accéder au financement pour investir et/ou acquérir les intrants telles que les semences, les boutures et/ou les pesticides utilisés dans le cadre des expérimentations.

Ils estiment aussi qu'il serait judicieux d'étendre la durée des recherches afin de mieux coller aux cycles saisonniers, de prolonger les expérimentations par la formation de paysans formateurs, la mise en place de parcelles éducatives avec des agriculteurs pilotes,... et également de clarifier les tâches respectives du CROA et du COTRERE estimant que quelquefois, certains membres du CROA ne sont pas aptes pour porter un jugement sur les thèmes de recherche ou le font sur la base de considérations distinctes de bases techniques.

Pour finir, cf. encadré page suivante, les actions entreprises à ce jour sont conformes aux orientations proposées dans la Stratégie de Services aux Agriculteurs. Elles participent donc à l'opérationnalisation de cet axe de la SSA même si les résultats obtenus à ce jour méritent d'être poursuivis et confortés notamment en lien à la connaissance de l'offre de services par les acteurs impliqués dans la recherche, les résultats obtenus à ce jour étant aussi liés à une démarche très proactive proposée par les FRDA pour combler l'insuffisance de demandes émergeant de leurs Régions d'intervention.

Soutenir une recherche appliquée à l'écoute de la demande (SSA, extraits)

"La Recherche Agricole malgache est faiblement liée à la profession agricole et ne joue plus son rôle de fournisseur de connaissances et d'itinéraires technico-économiques adaptés. Les institutions de recherche sont confrontées à des contraintes humaines (insuffisance en personnel qualifié), financières (budget d'investissement et de fonctionnement), matérielles (détérioration des centres et matériel) logistiques et institutionnelles.

Pourtant, les institutions de recherche appliquée malgaches ont produit beaucoup de résultats, insuffisamment diffusés. Les différents systèmes observés montrent que l'impact des programmes de recherche appliquée est réel lorsqu'ils sont directement reliés à leurs utilisateurs, secteur privé ou organisations professionnelles (CTHA, CHTT, CNCC, GES, Centre LADIA, ...). Le Centre LADIA, le CEFFEL, les CTH impliquent les responsables professionnels paysans dans la définition de leurs programmes d'expérimentation et de tests d'adaptabilité.

Cela suggère de renforcer les liens entre la recherche, les OP et le secteur privé, en particulier dans la définition des priorités, le suivi et l'évaluation des programmes. Il s'agit également de renforcer les capacités des OP à intégrer cette dimension recherche / cogestion d'un fonds compétitif de recherche agricole (exemple FRCA du PSAOP Sénégal). Cela reviendrait à maintenir un dispositif Fonds Compétitif de Recherche Appliquée (FRCA), tel que mis en œuvre par le PSDR.

Il s'agit donc de :

- Instaurer un mécanisme type FRCA au sein du FDA, qui permettra de financer des programmes de Recherche Appliquée dont le contenu sera remonté par les utilisateurs ;
- Mettre en place au sein des FRDA une commission tripartite OP/Etat/Recherche dont le rôle serait de valider les programmes prioritaires, de statuer sur l'utilisation du FRCA, de lancer les procédures de consultation, d'attribuer les marchés et d'en valider les résultats".

5.10 SERVICE "AUTRES ACTEURS", DES RESULTATS LIMITES SUITE A SA CREATION RECENTE

Vu son démarrage récent, soit moins de trois mois avant le démarrage de la mission, les résultats susceptibles d'être atteints par l'intermédiaire de ce service restent limités même s'ils semblent prometteurs, du moins dans toutes les Régions à l'exception de celle d'Anosy qui n'a reçu ses premières demandes qu'à l'issue de la phase malgache de l'évaluation. Dans les autres Régions, les types de demandes varient en fonction du dispositif mis en place par les opérateurs tout comme de leurs centres d'intérêt. A ce jour et toutes Régions confondues, 45 dossiers d'importance variable ont été acceptés pour financement pour un montant total de 310 millions d'ariary, décaissé à ce jour à hauteur de 50 %.

Au niveau de FERT, les agents en place sont responsabilisés pour opérationnaliser ce service. Les dossiers financés sont de divers ordres : renforcement des capacités de certains CSA, formations des prestataires de services sur (i) les procédures FRDA, (ii) l'arboriculture, (iii) le maraîchage, (iv) la filière porcine et (v) les aspects socio-organisationnels liés à l'installation et au fonctionnement d'infrastructures et d'équipements par l'intermédiaire d'organismes de formation. En complément, des demandes liées à l'installation d'une dizaine de jeunes sortant des écoles agricoles ont également été acceptées par les CROA.

Par contre dans les Régions appuyées par AFDI et en conformité avec l'ouverture proposée par la CN-FDA, des agents ont été recrutés pour initier différentes actions liées à ce service. Cela influe forcément sur les résultats, du moins futurs, la plupart des activités envisagées suite au renforcement de l'équipe de l'opérateur (un agent) et de chaque DER demeurent encore au stade de prévisions.

Région	Demande recue (nbre)				Demande acceptée (nbre)				Montant total (ariary)		
	2009	2010	2011	total	2009	2010	2011	total	%	demandé	alloué
Amoron'i Mania	0	0	11	11	0	0	8	8	73	71.790.955	73 819 155
Menabé	0	3	15	18	0	3	15	18	100	77 618 133	74 902 400
Matsiatra Ambony	0	0	9	9	0	0	4	4	44	90.262.600	73.916.000
Vatovavy Fitovinany	0	0	9	9	0	0	8	8	89	75.979.000	62.952.500
Atsimo Andrefana	0	0	9	9	0	0	7	7	78	72.535.000	16.943.643
Anosy	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	0	3	53	56	0	3	42	45	80	310.567.555	153.812.143

Un programme très ambitieux a néanmoins été préparé, sans certitude quand à la possibilité de le déployer complètement d'ici la fin décembre 2011. Pour certaines catégories d'acteurs tels que les prestataires de services et les CSA, il découle des bilans opérés par l'AFDI à la fin du programme P-CSA, pour les autres publics cibles, des réflexions engagées depuis la création du service.

A titre d'information, ce programme contient les prévisions d'actions suivantes :

- **Pour les CSA**, treize actions distinctes relevant de différents types d'appui : autoévaluation, élaboration d'états des lieux, de PTA, gestion d'une équipe technique, renouvellement des comités de pilotage des CSA, traitement des demandes formulées par les producteurs,... ou à la formation (gestion des bases de données, diffusion d'information, reporting technique et financier, gestion financière et administrative,...) ;
- **Pour les prestataires de services**, une dizaine d'actions de renforcement des capacités liées à (i) une demi-douzaine de filières par Région, (ii) la gestion d'une exploitation familiale, (iii) les techniques d'andragogie, (iv) la culture du crédit et de l'épargne, (v) les mécanismes d'agrément des prestataires de services, (vi) la structuration, la gestion et le développement institutionnel et opérationnel d'un groupement, (vii) la conduite de réunions et les techniques d'animation, (ix) la réponse aux offres techniques et financières du FRDA ;
- **En relation avec les Centres de Formation Agricole**, trois axes d'intervention sont envisagés à savoir (i) le renforcement des compétences des enseignants (pédagogie, techniques de suivi, appui aux jeunes agriculteurs formés), (ii) le développement d'activités pédagogiques (diagnostic et amélioration des programmes d'enseignement) et (iii) l'appui à des jeunes agriculteurs à l'issue de leur sortie des centres de formation.
- **En lien avec les Organisations Professionnelles Faitières** avec des actions portant sur un plaidoyer syndical sur les CSA et les FRDA à travers des concertations paysannes et l'évaluation de l'impact des financements du FRDA sur les exploitations agricoles.

Pour le moment, les activités effectivement mises en œuvre sont relatives à (i) différentes formations organisées au bénéfice des CSA, (ii) des formations sur la microfinance, les techniques de formation des adultes et la rédaction d'offres techniques et financières au bénéfice des prestataires de services, (iii) le financement des activités de plaidoyer au profit du réseau SOA. Ces actions n'ont cependant pas fait l'objet d'une approbation par les CROA qui, selon l'opérateur, pilote le processus mais ne décide pas des dossiers à financer¹⁷. Ce qui suscite au niveau des CROA une certaine amertume, leurs membres se sentant dépossédés d'une part de leurs responsabilités.

Aux dires des acteurs rencontrés au cours de la mission et qui ont participé à ces activités, il semble qu'elles leur donnent entière satisfaction.

Mais comme énoncé, les opportunités liées à ce nouveau service sont trop récentes pour, d'une part avoir fait l'objet d'une réalisation effective et d'autre part donner des effets dès à présent mesurables, par exemple en matière de qualité des prestations des PS.

¹⁷ Selon AFDI et à l'issue de la remise du rapport provisoire, ce commentaire doit être modulé car lié essentiellement à une contrainte de temps. AFDI a sollicité l'avis des trois CROA sur l'enveloppe de ce guichet. Par ailleurs, le CROA de la Haute Matsiatra a aussi été saisi pour valider le dossier présenté par le réseau SOA.

6 MESURER LA PERENNITE SEMBLE AUJOURD'HUI RELEVER DE L'ANTICIPATION

6.1 COORDINATION ET CAPITALISATION, DES ELEMENTS LIMITES PAR LE CARACTERE PILOTE DE L'ACTION

6.1.1 Une coordination nationale à l'utilité incontestée,...

La première réunion organisée pour assurer la coordination des FRDA Nationale FDA a été réalisée en mai 2009 avant même la signature du contrat du Lot 3 avec l'opérateur d'appui en charge des Régions du Sud. Dans un premier temps programmées mensuellement, les réunions de cette structure, dénommée Coordination Nationale FDA (CN-FDA), se sont ensuite espacées tout en gardant une fréquence régulière, au minimum trimestrielle en fonction des thématiques d'actualité et des besoins de concertation exprimés par les parties impliquées.

Y participèrent dans un premier temps, le Ministère à travers la DVAAOP, bien sûr les Opérateurs d'Appui, certains bailleurs de fonds dont au premier rang l'Union Européenne et les projets impliqués dans le secteur (PSDR, AROPA).

Par la suite à ce "noyau dur", s'y ajoutent systématiquement ou ponctuellement différents acteurs et structures, au cours des réunions plénières ou quelquefois à leur suite pour approfondir des thématiques particulières telles que la recherche ou la collaboration avec les IMF. Y participent :

- Certaines structures du Ministère en charge de l'Agriculture, le Secrétariat Général et différentes directions ou services, SACSA, UPDR, DGA, DARA, DAOF, SAFR y compris régionales (DRDR) ;
- Le Ministère des Finances et du Budget, les IMF et les structures impliquées dans le secteur : Réseau TIAVO, APIFM, SIPEM, UNICECAM ;
- Les PTF, soit directement par leurs agences et/ou par l'intermédiaire de leurs projets, IC-AIM, SAHA, l'AFD (BVPI), le FIDA (PROSPERER) et le Secrétariat Multi-Bailleurs ;
- Les structures de représentation des producteurs TT, Réseau SOA, CPM, FIFATA, FEKRITAMA ;
- D'autres institutions en fonction de leurs intérêts pour le programme ou les thématiques abordées au cours des réunions (FOFIFA).

Ces réunions se poursuivent jusqu'à ce jour, associant des cadres de haut niveau de ces structures montrant s'il le faut, l'importance accordée au FDA au sein de leurs institutions. Les points abordés sont le plus souvent organisés selon un plan uniforme : (i) avancement du FDA national et (ii) des FRDA à travers les présentations des opérateurs d'appui, (iii) informations et/ou contributions des autres projets et programmes, (iv) points de discussion et (v) décisions correspondantes même si celles-ci sont quelquefois différées à la réunion suivante.

Ces rencontres sont appréciées par les opérateurs d'appui, dans un premier temps suite à des besoins pressants de cadrage de leurs interventions -taux de subventionnement à appliquer, possibilité de financer les infrastructures dans les zones où interviennent le PSDR- mais surtout d'une coordination forte pour appuyer et harmoniser leurs interventions. Aussi pour combler les imprécisions liées à leurs méthodologies et/ou à leur cahier de charges et ce très peu de temps après le démarrage de leurs activités : manière d'assurer le suivi, relations avec les DRDR, implications de celles-ci lors du traitement des dossiers dépassant les capacités des DER et plus largement coordination des actions des différents partenaires à l'échelle régionale,...

Elles répondent également aux attentes du Ministère et des partenaires techniques. L'utilité de cette coordination est donc indiscutable, mieux la majorité des acteurs y ont trouvé un terrain assurant un partage d'information, une connaissance mutuelle de leurs actions et prévisions de réalisation. Incontestablement, cette coordination participe de la pérennité du dispositif grâce au partage d'information qu'elle permet d'établir entre les différentes catégories d'acteurs. Elle diffère quelque peu du conseil d'administration "virtuel" du FDA initialement envisagé mais répond à un réel besoin de concertation entre FRDA, qui plus est d'information des autres participants sur leurs expériences.

Rapidement des problèmes de fonds ont été discutés au sein de la coordination, certains résolus peu de temps après leur expression, d'autres toujours d'actualité : nécessité d'assurer le montage juridique du FDA pour donner du sens à l'expérience, permettre l'abondement du dispositif par des fonds publics et/ou les ressources d'autres PTF, assurer la pérennité des interventions.

Des questionnements pertinents furent posés dès 2009 par les acteurs associés : qualité des demandes, typologie des demandeurs, besoin d'appuis techniques aux producteurs pour bâtir des dossiers répondant le plus efficacement possible aux problématiques à résoudre,... questions toujours d'actualité et sans toujours une juste appréciation par les OA de leur importance et de l'intérêt d'y réfléchir pour faire évoluer le dispositif.

Ainsi, leurs présentations demeurent axées sur des données quantitatives occultant des problèmes de fonds liés à l'articulation des actions respectives des FRDA et des CSA, l'organisation du travail au sein des DER, aux limites en rapport aux outils disponibles ou qui auraient pu ou dû être réfléchis, non pas Région par Région, mais à l'échelle nationale.

C'est ainsi que l'information sur les résultats des FRDA pilotes se focalise essentiellement sur des données portant sur le nombre de demandes reçues et accordées, les montants correspondants, l'évolution des taux de décaissement ou encore les activités liées à la création des nouveaux services mais essentiellement en rapport à des données factuelles et beaucoup moins suite à une analyse approfondie des blocages ou encore à la réponse effective aux besoins du monde agricole au sens large.

Les participants semblent néanmoins s'en satisfaire, préoccupés essentiellement par les lenteurs de décaissement des ressources FRDA ou les blocages politiques qui interfèrent dans la construction du FDA national. A ce titre, ils semblent plus soucieux de l'extension du dispositif à l'échelle de nouvelles régions "pilote" que réellement de la capitalisation de l'expérience acquise, à ses forces et à ses limites tout comme au montage de la structure faitière à l'échelle nationale faute de possibilités pour agir sur des paramètres dépassant le mandat ou les capacités de la CN-FDA et de ses membres.

La coordination a néanmoins des succès appréciables à son actif. Sans son implication, il est évident que les FRDA pilotes n'auraient pas obtenu les résultats acquis à ce jour. Au nombre de ces acquis, il paraît utile de mentionner :

- La correction des limites mesurées dans le dispositif tel qu'imaginé lors de l'initiation des FRDA pilotes et par extension, l'évitement d'expérimentations douteuses au niveau de chaque Région ;
- Le partage des enseignements entre FRDA pilotes et entre ceux-ci et les autres projets et programmes de développement ;
- L'extension des FRDA à de nouvelles Régions et/ou l'abondement de certains services des FRDA pilotes par les PTF grâce à la confiance acquise dans le dispositif (AFD, FIDA,...) ;
- La concertation menée avec les IMF avec tous les effets correspondants pour amenuiser les réticences initiales et bâtir des collaborations bénéfiques pour toutes les parties ;
- Les précisions apportées sur les rôles des DRDR dans le cadre du déploiement des FRDA pilotes et par extension, des Fonds régionaux qui devront être installés dans le futur dans les autres Régions ;
- L'ouverture de nouveaux guichets afin d'étendre les services et mieux répondre aux attentes du secteur agricole à court et long terme.

En complément, **la CN-FDA a produit des documents utiles** tels que :

- Un aide mémoire récapitulatif, régulièrement actualisé, reprenant les informations sur les acteurs éligibles, les éléments de catégorisation des services et des guichets, les critères et les taux de subvention, les relations et les types de collaboration à établir avec les IMF, les modalités de recours aux DRDR ou aux prestataires de services ;
- Une note relative au service "autres acteurs" précisant les structures ciblées, les services éligibles, les procédures d'instruction des demandes et le code de financement correspondant ;
- Le pack DRDR précisant les rôles des DRDR lors de la mise en place des FRDA pilotes et ensuite au cours du suivi de leurs activités.

La CN-FDA a aussi procédé à des missions dans les Régions d'intervention, soit pour participer à des activités organisées par les opérateurs (réunions de lancement dans les Régions et/ou bilan des activités conjointement avec les OA et des représentants paysans) ou encore à des sessions du CROA. Dans certaines Régions (Anosy), les missions du SACSA, service du Minagri en charge de la CN-FDA ont permis également, outre la supervision des CSA, de partager les contraintes observées entre les acteurs impliqués dans le dispositif et d'améliorer les actions respectives des FRDA et des CSA.

6.1.2 et différents aspects limitant sa capacité d'action

Une coordination sans relations directes entre la CN-FDA, les membres des DER et des CROA. La CN-FDA n'a pu procéder à suffisamment de rencontres avec les membres des structures des FRDA, DER et CROA pour apprécier leurs points de vue sur leurs attributions ou encore leurs capacités à les assurer, la Coordination Nationale privilégiant les échanges avec les opérateurs d'appui ce qui dans le futur et pour autant qu'il n'y ait plus d'opérateurs à l'échelle de chaque Région, pourrait nécessiter plus d'attention. Ce point doit néanmoins être mis en relation avec l'effectif de la CN-FDA et les ressources monétaires dont elle dispose, contrairement à la Direction Exécutive Nationale prévue dans le cadre du FDA. Et par rapport à cet aspect, les DER voire certains opérateurs d'appui apprécieraient d'être appuyés plus régulièrement au sein même des Régions afin de partager leurs expériences, acquérir des conseils en vue d'améliorer leurs performances.

Cet aspect influe sur la capitalisation des expériences. Pourtant celle-ci ne peut relever de la seule intervention des opérateurs qui à l'issue de leurs contrats, ne seront plus présents pour partager les fruits de l'expérience. Tout comme par ailleurs des agents des DER, dès aujourd'hui à la recherche d'un nouvel emploi vu la clôture annoncée des FRDA. Le capital de connaissances, aussi bien sur les bonnes que les mauvaises pratiques, aussi riches d'enseignements que les réussites, sera donc perdu pour le dispositif dans sa globalité. Et de ce fait, il est à craindre que les futurs FRDA ne bénéficieront pas de l'expérience acquise, redémarrant les activités, si pas de zéro, du moins sans une réelle prise en compte des enseignements dégagés des activités des FRDA pilotes, ceux-ci n'ayant pas encore été au bout du processus.

Pour suppléer à ces aspects, les opérateurs se sont engagés dans des exercices de capitalisation. A ce titre, FERT prépare au nom des trois opérateurs (i) un guide de mise en place du CROA, (ii) un manuel de procédures FRDA et (iii) un guide d'accès au FRDA. Sur le même principe, CARE s'emploie à formaliser (iv) un manuel de procédures de suivi. A son niveau l'AFDI se charge de produire des (v) documents de capitalisation liés à la recherche, (vi) aux IMF et (vii) au service infrastructures. En complément, des documents de capitalisation liés (viii) à la cogestion et au leadership paysan, (ix) le guichet OPR, (x) le fonctionnement d'un CROA.

Ces exercices sont méritoires. Ils ne pourront néanmoins répondre entièrement aux attentes, d'abord parce qu'ils seront produits sans une réelle mise en commun des expériences respectives des trois opérateurs, ensuite par qu'ils seront formalisés par ceux-ci et avec un concours réduit des agents des DER qui les alimenteront seulement à travers des encadrés sur des expériences concrètes. Enfin parce qu'il s'agira aussi, d'en réfléchir les modalités de diffusion. Il est néanmoins évident que les réunions de la Coordination, tout comme les productions issues des travaux de la CN-FDA, contribuent à la nécessaire capitalisation des expériences en vue de la mise en place d'autres FRDA et plus globalement du FDA.

Une coordination plus effective avec les institutions nationales que les PTF. Comme il a déjà été exprimé, la Coordination Nationale s'est fortement impliquée dans les négociations avec les IMF en y associant étroitement les opérateurs d'appui, sur les objets de financement, les taux de subventionnement et la définition des procédures d'instruction des demandes. C'était son rôle. Cela a permis de limiter les expérimentations dans un secteur supposant une technicité pointue et aussi d'amenuiser les réticences initiales des institutions de micro-finance. Cela a pris du temps avec une décision datant de novembre 2010, soit un peu plus d'un an après l'initiation du processus. Cela permettra d'atteindre des résultats appréciables, bien sûr à vérifier voire à conforter, mais à la satisfaction aussi bien des IMF que des FRDA, et en aval des paysans. Du moins pour les crédits aux producteurs, les autres aspects de la collaboration avec les IMF relevant du travail des DER.

De même elle a assuré avec efficacité et en étroite concertation avec les acteurs impliqués, les discussions pour assurer les synergies attendues entre le PSDR et les FRDA dans le cadre du financement des infrastructures lourdes sollicitées dans les six Régions. Ceci jusqu'à la suspension de ce programme, ensuite sa reprise, et semble-t-il la redéfinition des actions envisagées par le PSDR sans toujours une réelle concertation avec la partie malgache. Ces acquis obtenus sur une période somme toute limitée, ne doivent donc pas occulter certaines contraintes liées aux difficultés pour la Coordination Nationale d'avoir un réel impact lors des négociations avec les PTF sur les contenus de leurs programmes respectifs, du moins quand ils veulent participer au dispositif. En réalité, l'abondement effectif du FDA dépend de contributions extérieures sur lesquelles la partie malgache n'a que peu de prise.

Pourtant, vu le coût du dispositif et son inscription dans la durée, éléments connus depuis les études préparatoires de 2007 par toutes les parties engagées, les seules contributions nationales ne pourront garantir sa pérennité. Ces difficultés dans le cadre des négociations se sont accentuées suite à la crise de 2009. Elles ne peuvent néanmoins être imputées seulement à celle-ci. Elles restent surtout liées aux pratiques des PTF qui, avant ou après les évènements du premier trimestre 2009, conservent la décision lors de la définition des caractéristiques de leurs interventions, que celles-ci relèvent de subventions ou de crédits qui feront l'objet d'un remboursement par l'Etat malgache. Cela remet en cause toute la logique d'abondement d'un basket fund par l'ensemble des partenaires, nationaux et internationaux. Pourtant et jusqu'à ce jour, le Ministère a montré son engagement dans la mise en œuvre des FRDA, y compris par un abondement non négligeable issu de son budget.

Pour clore ce chapitre, citons une remarque exprimée par un producteur au cours des investigations, révélatrice des limites de l'exercice: "le FRDA est un projet pilote. Aujourd'hui, il doit passer du pilote au pérenne. Les paysans disent que l'on est toujours dans les opérations pilotes, les pilotes viennent et repartent".

6.1.3 Des coordinations régionales à géométrie variable

Si on se réfère aux productions documentaires de la CN-FDA, la **volonté d'assurer la coordination des actions au niveau régional a été très rapidement prise en compte**. Citons à cet effet les développements exprimés par les documents mis à disposition des DRDR : "la Région est un acteur important du dispositif compte tenu de sa vocation de «moteur du développement régional» dans le processus de décentralisation à Madagascar. A ce titre elle doit : (i) être impliquée en amont (dès le démarrage du processus sur le terrain), (ii) participer au montage institutionnel du CROA (au sens de participer à la sélection ou au mode de désignation des membres), (iii) participer aux actions d'animation et d'information préalables à la mise en place du FRDA, (iv) être un membre actif du CROA et donner notamment les orientations de la Région en matière de développement rural.

La DRDR, représentant régional du MAEP, parce qu'elle constitue l'acteur de proximité et qu'elle assure la coordination des intervenants régionaux, est le premier responsable de la mise en place des FRDA pilotes, puis de leur bon fonctionnement (...). La DRDR joue un rôle particulier et important de coordination des différents dispositifs et projets d'appui au financement des services agricoles". La CN-FDA a donc très rapidement anticipé les nécessaires collaborations à instituer avec la Région dans le cadre de l'installation des FRDA, en qualité de premier responsable du développement à l'échelle du territoire de la collectivité territoriale mais aussi de la DRDR en relation avec les différents projets liés au monde agricole respectivement pour les deux acteurs, en matière d'orientation et de coordination : "un point particulier pour la réussite des FRDA et de la politique régionale en général concerne la bonne coordination entre les dispositifs et projets de financement des services agricoles.

Par exemple, les FRDA pilotes se mettent en place parallèlement aux structures PSDR/PA, ou encore le projet AROPA a prévu d'abonder les FRDA existants ou d'en créer s'il n'en existe pas. Cela requiert une bonne coordination pour que les appuis aillent bien dans le même sens, au service de la politique régionale, mais aussi que les producteurs n'aient pas plusieurs guichets de financement différents, voire concurrents. La DRDR joue alors un rôle particulier et important de coordination des différents dispositifs et projets d'appui au financement des services agricoles, notamment entre FRDA pilotes, PSDR/PA et AROPA, mais aussi avec les projets comme BVPI, PROSPERER, AD2M, PPRR. Pour cela, la DRDR, (...) organise une coordination régulière -mensuelle par exemple- des intervenants, anime les échanges, identifie les points nécessaires de discussion et arbitre dans le cadre de ses compétences (...)".

Depuis l'installation des FRDA, ces orientations n'ont pas été aisées à concrétiser, d'abord parce que la Région en qualité de collectivité territoriale n'est pas administrée par des organes élus, aussi bien à l'échelle de son exécutif que de son conseil. Cela a forcément induit des limites aussi bien en matière d'orientation et de coordination mais aussi sur l'éventuel abondement des FRDA à partir des ressources régionales, faute de réels moyens disponibles à ce niveau depuis la crise de 2009.

Des efforts de coordination sont néanmoins observés dans les FRDA pilotes. Différents paramètres ont influé sur celle-ci, (i) la période de flottement ayant suivi le début de la crise, (ii) ensuite la création de Directions Régionales distinctes en charge de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche, (iii) la présence effective d'autres projets et programmes, (iv) ensuite les méthodologies des opérateurs validées par l'UE et le MAEP, enfin (v) l'engagement effectif des DRDR dans le processus et quelquefois sa progressivité.

Les situations observées varient donc selon les zones d'intervention des trois opérateurs. Mais **des avancées effectives sont visibles, même si encore timides**. Quand il y a des résultats effectifs, ils le sont en relation, soit avec les réunions de concertation organisées par les DRDR, la conduite de différents programmes par le même opérateur, la prise en compte des synergies à créer dès la formulation des projets de développement ou encore de leur participation aux organes créés dans le cadre des FRDA, par exemple avec leur participation aux réunions préparatoires des CROA. Ainsi :

- Dans les Régions où intervient AROPA (Matsiatra Ambony, Amoron'i Mania) l'abondement du FRDA sur ressources FIDA est effectif. Cette symbiose entre les actions des FRDA pilotes et AROPA est bénéfique pour toutes les parties à commencer par les producteurs qui voient leurs demandes financées par les FRDA pour des volumes monétaires plus importants.
- Au départ et dans certaines Régions telles que l'Anosy, la coordination a souffert de la connaissance limitée par la DRDR des différentes interventions des PTF dans le secteur agricole. Par la suite, cet aspect s'est amenuisé avec l'organisation sous son égide de réunions réunissant les services déconcentrés et les projets de développement, occasions mises à profit pour partager de l'information sur leurs activités respectives et leurs complémentarités éventuelles. Sans néanmoins que le processus ai débouché jusqu'à ce jour sur de réelles synergies, par exemple en terme de financement des dossiers portés par les producteurs.
- De même dans le Vatovavy Fitovinany, les projets de développement semblent satisfais de processus similaires engagés par la DRDR. Cela a permis de débuter la construction de relations plus formelles entre le FRDA, le BVPI et les projets financés par le FIDA (PROSPERER et PARECAM).
- Au niveau du Menabé le processus de concertation a débouché sur des financements conjoints, preuve des synergies pouvant découler d'un partage d'information et de concertations régulières menées entre les structures impliquées dans le développement agricole. Et ce non seulement avec SAHA dans les deux Régions du lot I mais aussi avec la DRDR du Menabé pour le financement d'aménagements dépassant le budget maximal prévu pour le service "infrastructure".
- Dans la Région Matsiatra Ambony, il a été instauré des réunions mensuelles entre la DRDR et les trois projets conduits par l'AFDI à savoir le FRDA, le P-CSA et AROPA. Par contre, cet effort est moins marqué avec les projets des autres bailleurs, SAHA et PROSPERER suite à l'initiation du processus par l'AFDI et non réellement par la DRDR. La concertation entre les projets "AFDI" est néanmoins profitable, les OPR étant accompagnées par AROPA, opportunité porteuse de réussite dans le cadre de l'élaboration de leurs projets professionnels, par la suite l'amélioration des services apportés aux producteurs, et leur financement ultérieur par le FRDA.

La porte d'entrée régionale pour assurer la synergie des interventions des différents partenaires semble donc donner quelques résultats. Ils restent néanmoins partiels, les structures basées à l'échelle régionale possédant une marge de manœuvre limitée, appliquant avant tout des décisions prises à des niveaux plus élevés.

Par ailleurs, si une coordination régionale, outre en terme de partage d'informations entre les acteurs, peut contribuer à améliorer l'utilisation des ressources disponibles et donc l'efficience des moyens affectés à ce niveau, elle ne peut répondre à tous les enjeux, par exemple en matière d'équité entre les Régions, aspect dépendant des affectations opérées au niveau central, avec comme prévu pour le FDA, la création d'un basket fund où chacun apporte sa contribution avant la répartition des moyens entre les différentes Régions. L'expérience pilote montre ici une de ses limites.

6.2 DURABILITE CONTRAINTE PAR LA JEUNESSE DU PROCESSUS ET LES INCONNUES LIEES A SA POURSUITE

En réalité, les FRDA viennent de naître et ce à une période très particulière. S'interroger quand à leur pérennité relève de l'anticipation pour ne pas parler de science fiction. D'abord parce qu'à ce jour, l'expérience n'a pas été menée à terme. Des avancées sont certes mesurées mais aussi des éléments à conforter eu égard aux leçons de l'expérience, en procédant aux réajustements nécessaires, notamment sur les procédures testées jusqu'à présent et qui méritent pour certaines d'être revisitées. Aussi en rapport à des éléments qui auraient pu être pris en charge dès le départ par la partie nationale, en vue d'uniformiser ceux qui ne doivent pas faire l'objet d'une expérimentation parce que confrontées aux exigences du futur, par exemple en matière de gestion des finances publiques s'il s'agit un jour de créer un instrument national au statut public.

Est fait par exemple référence à un instrument informatisé de gestion budgétaire qui nécessite pour l'échelle centrale une fusion des données liées à la demande, à son traitement, ensuite à l'allocation, à la contractualisation, enfin aux dépenses régionales de manière à favoriser une reddition des comptes à l'Etat et aux partenaires financiers si un basket fund voit le jour. Si possible en lien avec les données techniques, issues des FRDA mais aussi des CSA sans quoi il ne sera pas évident de mesurer la réponse effective apportée aux besoins exprimés par les producteurs à l'échelle du territoire. Et par extension pour les CROA, d'assurer dans toute leur complétude leur mission d'orientation.

D'autres aspects liés aux outils pourraient aussi être préparés par le niveau central avant leur fourniture à chaque FRDA. Des modèles-types de contrat relèvent de ces aspects, les DER n'ayant pas été formatées pour inclure des ressources humaines disposant des capacités requises. Par ailleurs cela aurait été inutile, la mobilisation d'un juriste sur une période très courte répondrait parfaitement à cette exigence. Et cet aspect relève plus du central que du régional, pour de simples raisons d'économie d'échelle ou encore de prise en compte des contraintes liées à l'application du code des marchés publics.

Aujourd'hui, les FRDA ont en réalité plus ou moins deux années d'existence. Quelquefois avec des phases transitoires demandées aux opérateurs d'appui pour répondre rapidement aux attentes liées aux demandes accumulées dans certains CSA. Ce qui de fait, réduit aussi la durée de l'expérimentation des procédures et des mécanismes tout comme des outils imaginés dans chaque Région. Ce constat est encore plus prégnant pour certains services, par exemple réfléchis au bénéfice des autres acteurs, décidés en mai 2011 et entamés dans les semaines qui s'en suivrent.

L'évaluation a néanmoins permis d'identifier des succès indéniables. Ceci le plus souvent grâce à l'engagement des acteurs impliqués, au niveau central tout comme régional. Les agents des DER, les membres des CROA, leurs accompagnateurs issus des DRDR et/ou des structures des opérateurs d'appui en sont à l'origine. Ils n'ont pas ménagé leurs forces et continuent le plus souvent à le faire. Pour les consultants, l'expérience est néanmoins inaboutie. Si des acquis sont identifiés, des lacunes le sont aussi, méritant de poursuivre l'expérience pour, moyennant la valorisation des enseignements y compris liés aux expériences moins efficaces, ajuster les méthodes et les procédures. Arrêter à ce stade serait de ce fait, improductif. Pire, inefficient.

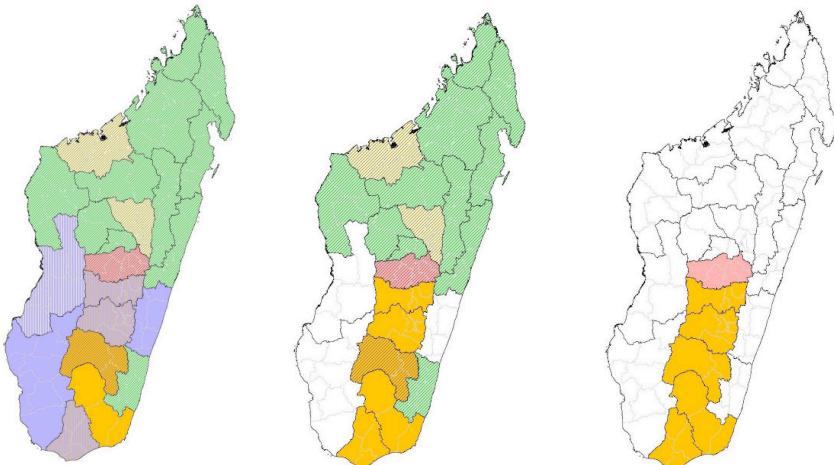
A ce titre la mission s'interroge sur les stratégies préconisées pour étendre les FRDA à l'échelle de l'ensemble du pays. Ce n'était pas l'objet des FRDA pilotes. Aujourd'hui il paraît plus pertinent de poursuivre les FRDA existants afin d'aller au bout du processus et de disposer d'un capital d'expériences plus conséquent, corrigé en fonction des constats opérés au cours de l'évaluation. Avant d'entreprendre une extension qui à quelques égards, ressemblent à une course en avant sans visibilité sur l'avenir à moyen terme.

Le chapitre "recommandation" reviendra sur cette orientation. Pour illustrer cet aspect, il paraît utile d'analyser le déploiement des FRDA tel qu'il apparaît dans les cartes ci-dessous, traduction d'une progression confondant vitesse et précipitation, sans aucune visibilité sur la durabilité du processus ni assurance quant à la possibilité de ne faire autre chose que de créer des FRDA qui s'arrêteront au

stade où les six premiers se trouvent aujourd'hui à savoir un stade inabouti, faute de temps pour les mener à terme.

Alors qu'à ce jour, si ce n'est sur les fonds AROPA pour trois FRDA pilotes et les contributions de l'Etat, certes importantes mais insuffisantes pour regarder l'avenir avec sérénité, la poursuite du processus est mal engagée.

Prévision d'extension du dispositif & financements acquis (2011 à 2013)



6.3 LES CAPACITES ACQUISES PAR LES ACTEURS PARTICIPENT A LA PERENNISATION DU DISPOSITIF

La mise en place des FRDA pilotes montre, si besoin est, toute la puissance d'un outil financier de ce type pour dynamiser le développement agricole et renforcer dans l'action les capacités des acteurs et ce malgré l'insuffisance des appuis en amont pour accompagner l'expression de la demande et en aval du dispositif, pour appuyer les prestataires au cours de la maîtrise d'œuvre des services. Malgré ces contraintes, le dispositif financier est non seulement parvenu à être globalement opérationnel sur une durée restreinte mais a aussi joué un rôle catalyseur permettant à tous les acteurs de gagner en capacités.

Participation à l'opérationnalisation des CSA. Le FRDA a tout d'abord, même si cela n'était pas sa vocation, participé à rendre les CSA fonctionnels. Début 2009, ces derniers venaient tout juste d'être mis en place et avaient donc tout à apprendre de leur métier. La mise en place quasi-simultanée des FRDA pilotes leur a donné du "grain à moudre", occasion très concrète pour exercer leurs attributions notamment dans les Régions où les Partenaires Techniques et Financiers étaient peu nombreux.

Sur la base des procédures élaborées par le FRDA, les CSA sont entrés rapidement en action. Ils ont acquis sur le tas, quelquefois aussi suite aux formations organisées par les opérateurs, des capacités pour faire remonter des demandes construites en provenance des producteurs individuels ou organisés. Ils sont même allés un peu plus loin en exerçant à l'échelle de leurs Districts une fonction de priorisation des demandes pour le compte du CROA et aussi, pour les demandes de formation, en assurant plus ou moins directement et plus ou moins complètement différentes fonctions lors de la passation des marchés (présélection des prestataires de service et appui à la contractualisation).

Les COILO et les Equipes Exécutives (EE) des CSA maîtrisent aujourd'hui ces aspects selon les procédures proposées par les FRDA, même si bien entendu, après moins de deux années d'expérience et peu d'appuis directs (démarrage tardif et différencié dans l'espace du programme AROPA, appuis sporadiques du niveau central), il leur reste encore beaucoup à apprendre.

Formation des CROA. De la même manière que les CSA, les CROA se sont formés dans l'action mais aussi à travers les actions de renforcement de capacités organisées par les DER et les opérateurs, quelquefois aussi à la suite de visites d'échange inter-CROA ou grâce aux suivis des actions subventionnées. Les membres des CROA ont ainsi acquis des capacités diverses, et notamment techniques en matière d'analyse des demandes sur la base de procédures et de grilles de critères proposés par les opérateurs.

Il s'agissait pour la très grande majorité d'entre eux d'un exercice totalement nouveau. Ils le maîtrisent désormais bien. Toutes les demandes qui parviennent au CROA sont en effet traitées dans des délais plus que raisonnables (une session du CROA tous les deux mois). Seule la fonction d'orientation des CROA n'a pas été pleinement développée. Il s'agira dans le futur de conforter cet aspect. Chose qui sera favorisée lorsque les FRDA seront rattachés au FDA et leurs membres, non plus considérés en apprentissage par des structures d'appui extérieures dont une des justifications serait l'incapacité des membres des CROA d'assurer leurs missions, mais bien comme de véritables responsables régionaux, ce qu'ils sont déjà pour nombre d'entre eux (Région, DRDR, OPR,...).

Jusqu'à ce jour, les CROA n'ont pas toujours eu à faire un exercice de priorisation pour sélectionner des demandes trop nombreuses par rapport au budget disponible, sauf peut-être lors de la dernière session d'allocation. Les demandes qui leur sont transmises sont déjà filtrées par les CSA sur la base de différents critères mais surtout d'un budget maximal attribué à chaque District. Faute d'avoir fait l'exercice, ils n'ont pas pu acquérir toutes les capacités requises dans ce domaine. Par ailleurs même s'ils avaient souhaité le faire, ils ne l'auraient pu faute de temps suffisant pour analyser un grand nombre de dossiers.

C'est aussi sans doute dans ce domaine qu'il conviendra à l'avenir de développer les capacités des CROA ou de leur laisser les développer par eux-mêmes, partant du constat que leurs membres sont souvent tout aussi bien formés sinon plus que nombre d'acteurs chargés de les accompagner. Pour cela, il pourra s'avérer nécessaire d'alléger leurs fonctions techniques comme c'est déjà le cas avec la mise en place de sous-commissions ad hoc pour des services comme ceux liés à la recherche ou aux infrastructures et de leur faire confiance pour trouver les voies et les moyens pour assurer leurs missions, d'allocation tout comme d'orientation.

Renforcement des capacités des DER. Les agents des Directions d'Exécution Régionales ont également acquis des savoir-faire utiles.

Le profil de base de certains membres de ces équipes (expérience avec les PSDR, maîtrise en comptabilité et finance,...) leur donnait quelques dispositions mais l'exercice n'en était pas moins totalement nouveau pour eux aussi.

A noter en premier lieu qu'ils ont parfaitement joué leur rôle de bras technique du CROA, le plus souvent sans substitution dans la prise de décision. Dans la plupart des Régions, ils ont acquis la confiance des membres des CROA qui reconnaissent leurs savoir-faire, aussi quelquefois leur savoir-être. Ces derniers s'inquiètent d'ailleurs de l'avenir et, dans la perspective d'une pérennisation de l'outil financier et de son rattachement à un FDA national, ils aimeraient pouvoir conserver "leurs équipes".

Les DER maîtrisent désormais leurs fonctions techniques d'analyse des dossiers avant décision d'octroi par le CROA. Nombre d'entre eux, pour autant qu'on leur en donne l'occasion, serait en capacité pour en réfléchir les limites et trouver des solutions adaptées pour alléger les procédures tout en gardant la nécessaire rigueur liée à la gestion de ressources publiques. Si les opérateurs leur lâchaient plus la bride, gageons que l'on serait étonné des résultats¹⁸.

Des progrès importants restent à faire en matière de gestion financière et également de suivi. La prise en charge partielle de ces deux dernières fonctions par les opérateurs d'appui interrégionaux n'a pas permis aux DER d'assumer ces aspects dans toute leur complétude. Les opérateurs, pour des raisons évidentes de reddition des comptes au profit de l'Union Européenne, ont conservé ces fonctions, ne permettant pas aujourd'hui de vérifier de la capacité des DER à les assumer. A des degrés divers selon les DER, des marges de progrès sont également à engager en termes d'organisation du travail entre les agents et entre ceux-ci et les acteurs extérieurs, de classement des archives, de suivi des réalisations,... aspects qui mériteraient un travail de définition de procédures adéquates et leur intégration dans un manuel de procédures interne aux DER.

Capacités acquises par les prestataires de services, classiques et paysans. A l'autre bout de la chaîne, les FRDA ont également permis de renforcer les capacités des prestataires de services. Comme le reste de l'environnement, la situation initiale n'était pas très favorable mais le FRDA a joué là encore un rôle catalyseur. Pour les prestataires de service existants, certes trop peu nombreux, le FRDA par la rigueur des procédures mises en place a contribué à les professionnaliser. Eux-mêmes s'accordent pour dire qu'ils ont gagné notamment en capacités de montage d'offres techniques et de rapportage du fait de la grande exigence du FRDA dans ces domaines. Mais l'impact de ce point de vue pour les prestataires déjà en place qui travaillaient notamment avec le PSDR n'est toutefois pas aussi conséquent qu'avec les nouveaux prestataires, notamment paysans. Le FRDA en ouvrant la possibilité à quiconque de présenter une offre de services a permis d'en faire émerger de nouveaux. Ces derniers avaient tout à apprendre, depuis la réponse à un appel d'offres jusqu'à la gestion financière et l'élaboration de rapports techniques et financiers à intervalles réguliers.

Cette formation s'est faite au contact étroit avec les DER qui, bien que cela ne soit pas réellement leur fonction, ont grandement contribué à renforcer leurs capacités. Les DER reconnaissent aujourd'hui que la qualité des rapports qu'ils reçoivent de ces prestataires est bien meilleure qu'au démarrage. Les DER ont comblé un vide et à l'avenir, le service "autres acteurs" devraient permettre de renforcer les capacités des prestataires de services en séparant bien la fonction d'appui à la maîtrise d'œuvre des services de celle de la stricte gestion d'un outil financier.

Le FRDA à travers le guichet "OPR" a permis à ces dernières de renforcer leurs capacités en matière de recherche de financement, chose que leurs partenaires d'appui n'étaient pas parvenus à faire du fait de l'assistance prolongée qu'ils offraient aux OPR sans que ces dernières n'aient besoin d'aller chercher ailleurs d'autres ressources pour leur développement.

Le FRDA en leur ouvrant la porte de ce service a permis aux OPR qui en avaient le potentiel (technicien salarié) de développer leurs capacités de formulation d'une demande structurée. Pour certaines d'entre elles le résultat est spectaculaire. Reste que pour les OPR les moins performantes, ne disposant pas ou insuffisamment de techniciens, la situation est quelque peu bloquée du fait du caractère très sélectif du service OPR malgré les assouplissements déjà opérés. Aussi du besoin toujours aussi pressant d'un accompagnement dans la durée pour réfléchir les services à leurs adhérents, domaine qui dépasse néanmoins la mission de l'instrument financier.

¹⁸ AFDI estime et la mission en prend acte, que des occasions sont données aux agents des DER pour développer leurs forces de proposition, notamment à travers les rencontres inter DER.

7 DES EFFETS NON NEGLIGEABLES COMPTE TENU DE LA JEUNESSE DU PROCESSUS

7.1 EFFETS DE LA CONCERTATION ET DE LA COLLABORATION INTER-ACTEURS

Tous les membres du CROA apprécient cette instance. Si le faut, le taux de participation très élevé aux sessions en atteste. Il s'agit, semble-t-il aujourd'hui, du seul espace de dialogue et de travail multi-acteurs fonctionnel à l'échelle régionale. Cet acquis important est à mettre à l'actif du FRDA.

Les bénéfices que chaque représentant tire de sa participation à cette instance varient bien sûr en fonction des acteurs. Interrogés à ce sujet par la mission, les membres du CROA mettent notamment en avant les acquis suivants :

- Les représentants de la DRDR apprécient en premier lieu la possibilité de gérer en commun les problèmes du développement de la région (cogestion). Ils reconnaissent que le CROA leur a permis de nouer un dialogue avec les représentants des producteurs et de mieux apprécier leurs capacités.
Cela a également permis à la DRDR de gagner en légitimité et en crédibilité auprès des différents acteurs notamment des producteurs qui n'hésitent plus désormais à les solliciter.
- Les représentants du Trésor disent avoir beaucoup appris sur les problématiques du développement agricole qui leur étaient auparavant totalement étrangères. En intégrant le CROA ils sont sortis de leur isolement et pourront à l'avenir prendre toute la place qui leur revient dans le futur FDA.
- Les représentants des paysans mettent en avant, l'acquisition d'une vision plus globale de leur Région et des problématiques liées au développement des filières. Ils apprécient également la possibilité de pouvoir s'exprimer librement et ont gagné grâce au CROA en capacités de dialogue avec les acteurs institutionnels. L'impact est particulièrement important dans une Région comme celle d'Anosy où du fait de la faible structuration du monde agricole, les producteurs n'avaient que très peu d'espace pour faire entendre leurs voix. A noter que c'est d'ailleurs la seule Région où le CROA a élu un président permanent en la personne d'un représentant des producteurs. Ces derniers avaient besoin de cette reconnaissance.

Représentants de la DRDR au sein du CROA, verbatim

"Mon regard sur les paysans a changé".

"Ce qui m'a marqué, c'est la cogestion, la possibilité de gérer la Région avec d'autres acteurs. C'est différents de regarder le développement rural dans un bureau et le vivre ensemble avec toutes les catégories d'acteurs. L'expérience de la cogestion est quelque chose d'intéressant, j'ai appris à communiquer avec les paysans".

Les effets sont donc significatifs avec (i) des services de l'Etat qui se rendent compte que les paysans peuvent faire l'analyse de dossiers, réfléchir le développement, prioriser,..., (ii) des collaborations plus étroites entre services du MINAGRI et OPR tout comme entre Région, producteurs et OPR, (iii) l'acquisition d'une vision partagée sur le développement et les priorités régionales, (iv) l'ouverture de nouveaux horizons sur les filières de leurs Régions tout comme des autres Régions suite aux échanges entre CROA, (v) la compréhension commune des modalités de gestion financière de l'aide.

Les membres des CROA émettent néanmoins quelques critiques sur l'organisation des réunions : temps restreint pour allouer, allocation faite en amont, orientation réduite suite à l'application de décisions prises ailleurs. Ces limites énoncées par les membres des CROA méritent réflexion. Effectivement la fonction d'octroi est beaucoup trop développée par rapport à celle d'orientation bien plus fondamentale et qui favorise le dialogue. Du fait du grand nombre de dossiers à examiner les membres du CROA n'ont pas toujours le temps de discuter de problèmes de fond. Les commissions techniques mises en place allègent leurs tâches mais elles ne concernent pas les nombreuses demandes de formation très consommatrices en temps.

Le manque d'autonomie des CROA vis-à-vis des opérateurs d'appui et les décisions prises au niveau de la CN-FDA réduisent les possibilités d'adaptation des règles de financement aux réalités régionales tout comme quelquefois, l'impact potentiel du FRDA sur le développement agricole des Régions. Par ailleurs, bien que la situation soit très variable d'une Région à l'autre, les liens entre CSA et FRDA restent assez distendus voire parfois même conflictuels et ce bien que des représentants des COPILO soient représentés. Ce manque de liens de collaboration a tendance à limiter la fonction du CROA à un simple contrôle du travail fait par les CSA. Enfin, la non-participation aux séances du CROA des projets de développement inscrits au sein des Régions limite les possibilités de complémentarité en matière de cofinancements.

7.2 EFFETS SUR LE DEVELOPPEMENT DES SERVICES AUX AGRICULTEURS

7.2.1 Effets du FRDA sur le développement du service crédit

Bien qu'ayant été ouvert tardivement dans la plupart des Régions, le service d'appui au développement du crédit est celui qui, à très court terme, a eu les effets les plus spectaculaires.

Un seul exemple permet d'illustrer les effets de la collaboration instituée entre les FRDA et les IMF. Il s'agit du cas du réseau TIAVO dans la région de Vatovavy Fitovinany. La convention avec cette IMF, signée en septembre 2010, portait sur la réalisation d'une campagne d'information sur le crédit pour un coût total de 19 millions d'ariary, participation de TIAVO comprise (six millions). Aujourd'hui, les analyses faites par les responsables régionaux du réseau indiquent que les effets de cette action se sont avérés très significatifs : selon eux cette campagne d'information aurait permis d'attirer quelques 1.400 nouveaux clients et d'accroître le montant de l'épargne de près de 200 millions. Cette entrée de trésorerie est très importante pour le réseau qui est tenu d'emprunter de l'argent à des taux élevés pour satisfaire les besoins en crédit de ses clients.

La seconde convention signée en 2011 par le même réseau, outre le financement d'une nouvelle campagne d'information, porte sur le subventionnement des crédits d'équipement pour une valeur de 30 millions. Là encore, l'impact est dès à présent jugé très positif par les responsables du réseau dont le manque de ressources limite la possibilité d'octroyer du crédit d'équipement. L'encours du crédit d'équipement de TIAVO qui était auparavant de quelques 170 millions a donc été considérablement augmenté grâce aux apports du FRDA. Pour les IMF plus développées, l'impact de cette subvention est bien moindre mais reste tout de même significatif (augmentation de 10 % de l'encours du crédit d'équipement de l'URCECAM se montant à 800 millions d'Ar dans la Région d'Amoron'i Mania).

Le crédit d'équipement subventionné tout comme les opérations de communication ou encore l'extension des réseaux permettent aux IMF de retrouver la confiance des producteurs. Cet impact a été mis en avant dans différentes Régions, telles que celles de l'Atsimo Andrefana et de l'Anosy où suite à une baisse du remboursement des crédits, consécutive à plusieurs saisons culturelles calamiteuses, des campagnes musclées de recouvrement ont été organisées avec pour effets la génération de tensions entre les IMF et leurs clients.

Malgré les effets importants et très rapides du service "extension des services financiers" sur le nombre de clients et sur l'augmentation de l'encours de crédit d'équipement, quelques limites se font néanmoins sentir.

La première concerne le manque de synergie entre ce service et les autres services du FRDA. L'accès au crédit d'équipement subventionné semble quelquefois géré en toute autonomie par l'opérateur de crédit. Autrement dit l'IMF reste libre d'accorder un crédit d'équipement à qui elle veut. Il n'y a donc aucune ingérence du FRDA dans le choix des attributaires, bien sûr à la satisfaction des IMF. Pour autant cette autonomie de gestion des subventions ne permet pas de renforcer les synergies attendues entre les différents services offerts par les FRDA notamment pour permettre aux bénéficiaires de formations d'acquérir les équipements pour valoriser leurs nouveaux savoir-faire.

Les effets du service "extension des services financiers" sont également limités par les modalités de subvention du crédit d'équipement peu adaptées aux principales contraintes rencontrées par ceux qui souhaiteraient y accéder. La subvention du FRDA, si elle allège le coût d'acquisition des équipements pour les bénéficiaires -subvention de 50 % avec un maximum de 500.000 ariary par crédit-, ne permet pas de lever les obstacles majeurs que sont la garantie matérielle et l'apport initial. En effet, les procédures en vigueur aujourd'hui ne réduisent pas le montant de cet apport qui reste identique que le crédit soit ou non subventionné (100.000 ariary par exemple pour un équipement d'une valeur de 500.000 ariary).

7.2.2 Effets sur le développement des prestataires de services

Les services demandés par les producteurs et financés par les FRDA ont tous été mis en œuvre par des prestataires de services des Régions concernées. Ceux déjà en place ont pu maintenir voire développer leur activité ce qui dans un contexte de crise est un impact à prendre en considération. Dans nombre de Régions, les prestataires affirment que les prestations effectuées pour les FRDA constituent aujourd'hui l'essentiel de leur chiffre d'affaires sinon la totalité.

Le FRDA a également contribué à faire émerger de nouveaux prestataires notamment des Paysans formateur basés dans les Districts ce qui permettra à terme de les mobiliser plus facilement et à moindre coût par rapport à ceux situés au chef-lieu régional.

Le FRDA a enfin contribué indirectement à structurer les prestataires de services dont certains s'apparentent aujourd'hui à de véritables petits bureaux d'études susceptibles de mobiliser des consultants aux profils complémentaires pour répondre à la diversité des services demandés. Cette structuration offre l'avantage pour les consultants peu à même de maîtriser les procédures du FRDA de pouvoir tout de même valoriser leurs capacités techniques. C'est le cas aussi pour certains PSP qui dans certaines Régions commencent à tisser des liens professionnels avec les prestataires de service dits classiques. Dans d'autres, il a été enregistré certains PSP formant aujourd'hui des paysans regroupés, sans l'intermédiaire du CSA (Matsiatra Ambony) ou un financement acquis du FRDA (Menabé).

Malgré ces effets positifs de FRDA sur le développement de l'offre de services, quelques limites se font sentir. La première est liée aux contenus des contrats en vigueur qui apparaissent à plusieurs points de vue très contraignants, avec notamment des exigences de rapportage financier démesurées par rapport au montant des prestations. Ce qui pourrait décourager ces prestataires dans le futur et réduit de fait le temps susceptible d'être consacré à leur activité de formation. La seconde liée à une volonté des FRDA de tirer les prix vers le bas, soit en choisissant systématiquement le prestataire le moins disant, soit en révisant à la baisse les devis après sélection. Si cette volonté d'économiser des ressources budgétaires est méritoire, elle pourrait aussi être revue pour ne pas réduire la qualité des prestations, ni décourager ces prestataires qui sont déjà en nombre insuffisant pour répondre aux demandes de services des producteurs.

7.3 EFFETS SUR LA DYNAMISATION DES STRUCTURES PAYSANNES

Les FRDA pilotes à travers le guichet "OPR" et le service du même nom ont eu des effets positifs sur le développement des organisations paysannes de second niveau (unions d'OP de base ou fédérations). Ils ont permis à ces dernières de développer des services à destination de leur OP membres. Ces OPR ont soumis au FRDA des demandes dont elles ont entièrement assuré la maîtrise d'ouvrage (montage du dossier de subvention, choix du prestataire de services et suivi des actions). En développant des services, ces OPR ont pu exercer une des fonctions qui légitime leur existence et ainsi gagné en crédibilité auprès de leurs OP membres.

Dans les zones très fortement structurées, il est observé petit à petit un développement des appuis des FRDA dans une logique programmatique sur la base d'un PTBA élaboré par les OPR et non plus sur la base de demandes ponctuelles et isolées. Cet appui budgétaire aux OPR pour les aider à mettre en œuvre leur plans d'actions est la forme la plus aboutie vers laquelle devra tendre à l'avenir ce service du FRDA. En revanche dans les zones peu voire non structurées, comme c'est par exemple le cas dans la région d'Anosy, le guichet et le service OPR n'ont pu être réellement valorisés. Pour les Régions de ce type, les critères de sélection des OPR pourraient être moins sélectifs pour que le bon fonctionnement d'une OPR ne soit pas un critère préalable à l'accès au service mais un objectif à atteindre avec l'appui financier du FRDA.

A noter pour finir que le travail réalisé par les CSA dans le cadre du service "soft" avec un regroupement des demandes individuelles de formation a contribué à la structuration des producteurs à la base. La mission a pu observer des cas où suite à ces formations individuelles mutualisées, les producteurs concernés ont entamé des démarches pour formaliser leurs associations voire sont aujourd'hui en train de formuler d'autres demandes d'appui (subvention d'équipements collectifs notamment) pour prolonger les effets des formations reçues.

7.4 EFFETS SUR LES ACTEURS AMONT ET AVAL DES FILIERES

Bien qu'il soit difficile d'en juger a priori, le FRDA à travers la subvention des crédits d'équipement a probablement eu un impact indirect positif sur les fabricants et/ou vendeur de matériel agricole dans les différents districts. Cette demande diffuse issue de crédits individuels est en effet favorable à l'émergence de petits fournisseurs de proximité.

A l'opposé, dans la région d'Anosy, la subvention directe d'équipements dans les zones très enclavées hors zone d'intervention des IMF n'a eu aucun effet sur les fabricants de matériel de la Région. Toutes les demandes issues de ces zones ont en effet été regroupées dans un seul lot d'une valeur total de cinquante millions d'ariary. De ce fait les fabricants de matériels de proximité des Districts et Communes de la Région n'ont pas pu accéder au marché qui a été attribué à un gros atelier mécanique de la région voisine (Androy). CARE en conservant par facilité ses pratiques anciennes, n'a pas joué le jeu d'un renforcement des capacités des prestataires de services de proximité de sa zone d'intervention. L'opérateur d'appui en est conscient et est en train de réformer ses procédures dans ce sens.

Tout le travail de recensement des prestataires de proximité réalisé actuellement par les CSA va dans le bon sens et les FRDA auront dans le futur un grand rôle à jouer dans le développement de ces services de proximité en mettant en place des procédures adaptées à leurs capacités.

Pour finir les FRDA pilotes se sont adressés durant cette phase principalement aux OPR et aux producteurs. Les acteurs amont et aval des filières n'ont pas été directement concernés. Cet oubli est regrettable et il conviendrait à l'avenir d'ouvrir le FRDA à ces acteurs clés du développement des filières à savoir les fabricants de matériels agricoles, les commerçants d'intrants, les vétérinaires et auxiliaires d'élevage ou encore les transformateurs et les commerçants.

7.5 EFFETS SUR LES PRODUCTEURS ET LA SECURITE ALIMENTAIRE

Du fait de la durée réduite de l'expérience, du montant relativement modeste des fonds eu égard à la population agricole de ces Régions, et de la construction progressive du dispositif avec un apprentissage dans l'action de tous les acteurs, les effets des FRDA pilotes sur la sécurité alimentaire restent forcément limités. Ils n'en sont pas moins réels. Et à ce titre, il est mieux ressenti à présent les potentialités pour le développement agricole issu de la création de cet outil financier. L'exemple du service "soft", qui a été le plus développé durant cette phase, permet de bien apprécier cet impact potentiel sur la sécurité alimentaire.

Rappelons que ce service a permis de subventionner une multitude de petites formations techniques à destination de groupes de producteurs, formations liées à un grand nombre de filières des secteurs de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche. Nombre des interlocuteurs de la mission ont fortement critiqué cette orientation "soft" du FRDA argumentant que le renforcement des capacités techniques des producteurs est une condition nécessaire mais non suffisante du développement agricole et que ce service devait venir en accompagnement d'autres appuis tels que l'accès au crédit ou encore l'appui à l'investissement. La mission partage totalement cette observation. Il n'en demeure pas moins que certaines des formations techniques reçues par les producteurs et sans appui complémentaire, ont pu être valorisées par les intéressés avec des impacts économiques tout à fait significatifs.

Ce qui tendrait à prouver que les programmes de vulgarisation agricole antérieurs sont loin d'avoir touché la majorité de la population notamment mais pas exclusivement dans les Districts et les Communes les plus enclavés. A ce jour un constat similaire peut aussi être énoncé pour les FRDA, en regard du nombre de bénéficiaires recensés par rapport au volume d'exploitations agricoles dénombré dans les six Régions. Avec néanmoins un bémol, sachant que contrairement aux projets de développement, aucun District n'est exempt d'actions financées par les FRDA.

La mission, du fait de sa durée et des moyens d'investigation à disposition, ne peut aller au-delà de la détermination d'impacts liés à des études de cas, relevant de l'exploitation de la documentation disponible ou des quelques entretiens opérés en cours de mission. En aucune manière, ils ne constituent donc des vérités statistiques. Par contre, ils paraissent suffisamment crédibles pour donner des indications susceptibles d'extrapolation. Quelques cas liés à différentes filières sont donc mentionnés. Par exemple en lien avec les formations en aviculture qui ont eu des effets significatifs. L'impact de ces formations a été plus particulièrement évalué par FERT dans la Région d'Amoron'i Mania où les appuis au développement de cette filière ont été particulièrement importants (78 formations "poulet gasy" sur un total de 300 toutes filières confondues, 110 millions d'ariary sur 600 millions attribués pour le seul service "soft" au bénéfice de quelques 1.500 bénéficiaires).

D'après les résultats de ces évaluations, les effets des formations sur le développement de ce système d'élevage et par voie de conséquence sur la sécurité alimentaire des familles concernées - rôle important du poulet Gasy durant la période de soudure- sont indéniables.

Le nombre de volailles dans le cheptel des bénéficiaires s'est en effet considérablement accru passant d'une moyenne de 15 à plus de 60 têtes. A raison d'un prix de vente moyen de 6.000 ariary en moyenne, le gain (brut) lié à la formation "poulet gasy" serait de l'ordre de 270.000 ariary par bénéficiaire. Rapporter au coût moyen de la formation par personne inscrite (75.000 ariary), l'investissement paraît très rentable. Malgré un "taux d'adoption" qui ne dépasse pas 60 % (environ 750 éleveurs sur 1.300 inscrits), le gain de production total issu de ces formations est loin d'être négligeable (35.000 poulets d'une valeur de près de 200 millions d'ariary). Le potentiel de ce service du FRDA est donc important même si à l'échelle de la Région cela reste réduit (de l'ordre de 5 % d'accroissement du cheptel régional estimé à quelques 800.000 têtes).

Les impacts des formations prises en charge par le FRDA dans le cadre du service "soft", bien que réels, sont toutefois très dépendants des thèmes et de la situation économique des producteurs. Pour illustrer ce fait, il est intéressant d'étudier le cas des formations en apiculture.

Contrairement aux formations sur le poulet "gasy" dont la mise en application des enseignements est à la portée du plus grand nombre (vaccins peu coûteux, ration alimentaire constituée à partir de produits locaux) ou encore des connaissances sur les spéculations agricoles telles que la culture du haricot pour laquelle le besoin en intrants est limité, les formations en apiculture nécessitent pour le bénéficiaire d'investir dans la fabrication d'au moins une ruche dite "moderne".

Chose non évidente aujourd'hui. Illustration. La mission a rencontré des bénéficiaires issus de trois Régions distinctes Vatovavy Fitovinany, Atsimo Andrefana et Anosy. Dans la première Région, ces apprenants se trouvent dans une zone caractérisée par des cultures de rente (girofle, café, litchi, vanille,...). Ils ont donc pu, à l'issue de la formation, fabriquer des ruches améliorées sur leurs ressources propres (en moyenne trois par personne). Le profil des bénéficiaires des deux autres Régions est toute autre. Ces derniers se trouvent dans des zones beaucoup moins favorables et connaissent d'importants problèmes d'autosuffisance alimentaire. En conséquent, aucun d'eux n'a pu investir pour se doter d'une ruche. Sans l'intervention complémentaire de WWF dans l'Anosy pour leur fournir des ruches améliorées, ils n'auraient donc pu valoriser la formation reçue.

7.6 EFFETS SUR L'EQUILIBRE TERRITORIAL

Comme déjà exprimé, les FRDA ont eu pour effet de permettre aux producteurs de certains Districts ou Communes jusqu'alors peu sinon pas touchés par les opérations d'appui au développement agricole, de bénéficier de quelques services. Le DDR de la région d'Amoron'i Mania est sans doute celui qui exprime le mieux cet effet lié à la création du FRDA. Il met en avant que grâce à la création du FRDA et pour la première fois, des services sont fournis aux populations du District le plus à l'Ouest où aucun partenaire au développement ne veut aller pour des raisons de fort enclavement et d'insécurité.

Cet élément, appréciable n'est pas suffisant sachant que bien des communes et villages enclavés n'ont pas encore été touchés par les FRDA où alors de façon marginale. Il est évident que des déséquilibres subsistent et ce pour différentes raisons (accès plus difficile à l'information, CSA plus ou moins performants,...). Mais certains CROA, malgré le peu de temps qu'ils consacrent à leur fonction d'orientation, tentent de corriger ces situations. Pour illustrer l'attention portée à cet équilibre territorial citons l'exemple de la Région d'Anosy où lors de la dernière session d'allocation, il a été décidé que les reliquats de la rubrique "soft" seraient attribués en priorité aux demandes en provenance des communes jusqu'alors peu touchées.

Pour pouvoir faire de tels choix le CROA doit pouvoir disposer d'une base de données fonctionnelle. D'où l'importance de développer un tel outil de suivi comme s'est efforcé de le faire FERT dans ses zones d'intervention. Pour la mission, améliorer l'équité territoriale ne devrait pas s'avérer très complexe.

Il suffirait d'y réfléchir en tenant compte des paramètres de l'équation -population, nombre d'exploitations, surcoût lié à l'enclavement,...- donc de fournir aux membres des CROA une information utile, jointe à l'exploitation des données issues d'un outil de suivi-évaluation, support leur assurant la possibilité d'analyser les situations ressortant de l'action du FRDA et par conséquent leur permettant de réfléchir à leur mission d'orientation. Jusqu'à présent, cela n'a pas été suffisamment le cas. Des effets rapides émergeront quand cela le sera. Cela relève aussi du travail des DER.

8 BILAN ET RECOMMANDATIONS

8.1 ENSEIGNEMENTS

Au terme de l'évaluation et s'il s'agit de dresser un diagnostic de situation rapide, il pourrait être exprimé que le bilan global est mitigé. Cela ne serait toutefois qu'une vision superficielle, peu conforme à l'ampleur du travail engagé et aux acquis dès à présent mesurés. Même si, et c'est le travers classique de l'évaluation, les consultants ont pour habitude de grossir le trait sur les éléments les moins marquants, pour en expliquer les raisons et en assurer la correction.

Les FRDA, et cela ne fait de doutes que pour très peu d'acteurs, répondent à des besoins réels, toujours sinon plus d'actualité à l'heure de la clôture annoncée et fort probablement reportée des FRDA pilotes. Leurs réalisations matérielles demeurent cependant timides, sans commune mesure avec l'ampleur des besoins. C'est d'abord le résultat de l'itération observée dans leur déploiement, ensuite du choix de débuter par le moins aisément, à savoir la réponse à la demande la plus réduite, souvent individuelle, localisée jusque dans la dernière commune du district le plus enclavé, voire insécurisé. C'est aussi le fruit de la volonté d'ancre les premières réalisations en lien avec l'installation des CSA, structures naissantes à la recherche de leurs moyens d'action, sans toujours et jusqu'à ce jour, les ressources pour assurer efficacement leurs missions.

Pour certains, le contexte connu au démarrage du processus n'a pas contribué à en faciliter l'opérationnalisation. Pour d'autres, la transformation du MAEP et son éclatement en trois départements ministériels ont aussi influé sur son devenir. Ce sont des réalités. Ces éléments contextuels sont donc mis en avant pour justifier le décalage existant entre les ambitions initiales des FRDA et leurs réalisations, du moins actuelles. Pour la mission, on ne saurait imputer au contexte l'entièreté des limites énoncées dans le présent rapport même si Madagascar n'a pas connu ces dernières années la période la plus heureuse de son histoire.

En réalité, la création des FRDA s'est inscrite dans la progressivité avec la mise en place successive de différents services dont le dernier n'a pas trois mois d'existence et le plus ancien, moins de deux ans. Cet élément fait en sorte que seulement aujourd'hui, la cohérence d'ensemble de cet instrument financier transparaît. Il reste néanmoins contraint par les limites identifiées dès la formulation de l'appel à propositions ayant amené le recrutement des opérateurs d'appui et ensuite la mise en place des organes des FRDA à savoir son caractère pilote, sa logique "projet", et non son initiation comme un instrument financier construit à partir du sommet et pour la base, y compris dans les coins les plus reculés du pays.

C'est aussi le résultat d'une hypothèse qui méritait d'être vérifiée, et qui aujourd'hui ne l'est que très partiellement, à savoir que l'outil financier allait permettre d'assurer la mise en relation entre l'offre et la demande. Cet aspect a influé sur les performances du dispositif et a confronté les FRDA à des enjeux pour lesquels ils n'étaient pas préparés voire qui ne relevaient pas de leurs attributions. Sous le même angle, on peut énoncer un problème similaire, même si son acuité est moindre, à savoir la difficulté pour beaucoup d'OPR de construire un projet professionnel incluant un accroissement des services à leurs adhérents, le traduire sous un angle budgétaire et par la suite, monter des dossiers à présenter aux FRDA.

En d'autres termes, il existe aujourd'hui un instrument financier, une structure d'intermédiation entre l'offre et la demande mais il manque encore une offre technique susceptible d'apporter l'appui-conseil aux producteurs, organisés ou non, au sein d'OP de base ou structurées à des échelles plus élevées. Un projet comme AROPA a vocation à combler partiellement cet aspect pour les OPR, mais selon une répartition variable à l'échelle du territoire. Il y répond aussi mais avec la même limite quand des agents sont installés dans les communes.

Des acteurs en apprentissage. Une réalité supplémentaire mérite d'être appréhendée. L'apprentissage général qui a prévalu lors du montage des FRDA, et ce au niveau de tous les acteurs.

Ce fut le cas pour les opérateurs d'appui choisis pour leur connaissance du monde rural et/ou de la structuration des producteurs, aussi de leur implication dans l'installation des CSA, beaucoup moins pour leur maîtrise de l'ingénierie nécessaire pour assurer l'installation d'un instrument financier à vocation publique impliquant étroitement dans ses organes de décision les institutions nationales, centrales ou déconcentrées, et les structures de représentation des publics ciblés.

Ce fut également pour le Ministère en charge de l'Agriculture, et ses services aux échelons déconcentrés, qui durent s'approprier l'instrument, et accepter la mutation qu'il suppose en relation avec leurs attributions, leur positionnement par rapport au monde agricole et leurs pratiques. Et ce, sur une période assez courte.

Un engagement réel du Ministère et de ses structures déconcentrées. En prolongement, une autre vérité, sinon la dernière, mérite une attention, à savoir les évolutions enregistrées au niveau de l'engagement du Ministère en charge de l'Agriculture en appui au dispositif.

Rappelons, cf. encadré, un questionnement exprimé dans le rapport sur la Stratégie de Services aux Agriculteurs, "que veut exactement le MAEP ?".

Sous entendu qu'à cette période et à l'issue des études de 2007 sur la mise en place du FDA, le Ministère n'avait pas montré un réel empressement pour en assurer si pas la création, au moins la préparation. Ce constat n'est plus aujourd'hui d'actualité.

Que veut exactement le MAEP ?¹⁹

"A l'heure actuelle, il n'existe aucun service, ni aucun cadre du Ministère, qui aient la responsabilité officielle de faire avancer le dossier FDA. L'étude relative à la mise en place du FDA de février 2007 n'a été suivie d'aucune décision «forte», en dehors de l'inscription des CROA au sein de la phase additionnelle du PSDR, et la mise en route des programmes FRDA pilotes avec les appuis de l'UE.

Mais, on ne sait pas qui va suivre, coordonner et capitaliser les enseignements des différentes expériences pilotes. On ne sait pas avec qui les partenaires qui voudraient contribuer à la mise en place des FDA devraient négocier.

On ne sait pas qui va mettre en place le «chapeau» qui donnera une légitimité aux différentes structures régionales mises en place. Il est clair que le FDA doit être une structure nationale, et que son dispositif opérationnel régional doit être dimensionné de la manière la plus efficiente possible. Il est donc nécessaire que le MAEP formalise la structure en charge du FDA dans son organigramme".

Même si on est en droit de s'interroger sur des décisions liées par exemple à la création d'un Fonds de développement du sucre et plus récemment encore d'un Fonds d'appui à l'élevage. Voire malgré son existence ancienne (2005), l'absence de collaboration entre l'Agence Malgache de la Pêche et de l'Aquaculture²⁰ et le FDA en vue d'assurer les synergies attendues entre leurs actions. Ces aspects doivent cependant être analysés en rapport à l'éclatement du MAEP et à l'inexistence légale du FDA même si un projet de Décret a fait l'objet d'une préparation avant adoption.

Toutefois le Ministère montre quotidiennement son engagement dans le processus, avec la création de la CN-FDA et à certaines occasions, la présidence de ses réunions par des hauts responsables du Ministère, Directeur de la DVAAOP et même Secrétaire Général.

A l'échelle régionale, un constat similaire peut être observé avec quelquefois une réelle implication des DRDR lors de l'installation des FRDA, ensuite leur participation aux sessions des CROA, par l'intermédiaire de leur premier responsable ou par un autre agent, également en charge des CSA tel que proposé dans les documents préparés par la CN-FDA pour favoriser l'implication des DRDR dans le montage des FRDA, leur suivi et la synergie des opérations avec les autres interventions. Egaleament et c'est loin d'être négligeable, le Ministère a marqué son adhésion au montage des FRDA en y injectant des fonds pour des montants non négligeables, soit pour créer de nouvelles antennes, soit pour accroître les budgets de celles en place.

¹⁹ Ministère de l'Agriculture, Secrétariat Général, Direction de l'Appui à l'Organisation des Filières, Note-Cadre «Stratégie de Services aux Agriculteurs», novembre 2009, 50 pages.

²⁰ Missions de l'AMPA : Financer, suivre et évaluer les activités mises en œuvre par des projets ou organismes externes répondant aux objectifs suivants : (i) contribuer au développement durable de la filière pêche et aquaculture, (ii) promouvoir, soutenir et coordonner l'action des associations et organismes professionnels des filières pêche et aquaculture, (iii) favoriser la préservation et la gestion de la ressource, en appuyant notamment l'action du centre de Surveillance des Pêche, (iv) soutenir les secteurs de la recherche appliquée, de la formation et de l'innovation pour le traitement des produits, (v) favoriser l'amélioration de la qualité des produits de la pêche, en appuyant notamment l'autorité chargée du contrôle sanitaire, (vi) promouvoir la valorisation des produits notamment par les exportations, (vii) "veiller" et diffuser de l'information, (viii) faciliter le dialogue entre les organismes.

Financement de l'AMPA : (i) fonctionnement des institutions stratégiques pour le développement du secteur (CSP, ASH, PNRC, Observatoire Economique,...), (ii) petits projets contribuant au développement du secteur et à la gestion de la ressource.

Cet engagement financier n'a pas été seulement ponctuel. Tout au contraire il s'inscrit dans la durée, avec dans le cadre de la préparation du budget 2012, la volonté d'y consacrer une enveloppe de 12,992 milliards d'ariary dont 9,8 milliards pour abondement de fonds de service et le reste pour l'accompagnement des structures.

Un engagement perfectible des PTF. L'engagement du Ministère est opéré dans un contexte marqué par son éclatement entre trois départements ministériels, les difficultés nées de la suspension de l'aide par différents PTF, l'inconséquence d'autres bailleurs qui continuent, derrière un discours convenu d'adhésion, d'engager leurs actions sans suffisamment de concertation avec leur partenaire national, cherchant bien sûr à améliorer la situation du monde agricole mais en dehors de ses structures. Pourtant s'il s'agit d'améliorer le dispositif actuel, en corriger les éventuelles limites, il paraît plus logique de chercher à le faire en s'y insérant résolument, manière pour en assurer une prise en compte, non seulement à des échelles circonscrites mais plutôt au niveau national, également dans la durée, gage d'une plus grande pérennité et d'une équité plus probante.

Un bilan prometteur dans un environnement peu favorable. Ces différents éléments ont interférés sur les expérimentations menées dans les six Régions couvertes par les FRDA pilotes, impactant leur bilan, si pas totalement convainquant du moins prometteur pour le futur. Aujourd'hui l'expérimentation n'est donc pas menée à terme. Il demeure un chemin à parcourir pour conforter les acquis et réduire les limites identifiées dans les différentes Régions.

Le terme "réduire" n'est pas retenu sans raison. En effet les FRDA ne peuvent combler toutes les insuffisances liées à un environnement du monde agricole en pleine construction. Ils restent des éléments d'un instrument financier et doivent le demeurer. Ils ne peuvent se substituer à une offre de services à diversifier et à renforcer, à une structuration du monde agricole à peine entamée, aux lacunes observées dans les dispositifs d'appui-conseil, à leur répartition inéquitable à l'échelle nationale,... pour ne citer que ces aspects.

Ils pourront néanmoins y contribuer et ce, comme aujourd'hui, en faisant preuve d'une certaine proactivité. Ils ont commencé à le faire, par exemple à travers le service "autres acteurs" qui a vocation malgré sa toute fréquente création, à contribuer à l'amélioration de l'environnement de la production. Egalement à travers l'appui apporté aux IMF, aussi bien par le financement d'actions concourant à l'amélioration de leur visibilité et à l'extension de leurs réseaux que par le subventionnement accordé pour améliorer l'accès aux facteurs de production par les paysans. Voire par le biais du service "recherche" qui, sans avoir été très largement expérimenté, montre un certain potentiel, à poursuivre et à conforter.

Une entrée en matière par le moins aisé, le soft quasi individualisé dans des zones quelquefois reculées. Il a été exprimé dans la première partie de ce rapport que les FRDA avaient débuté leurs activités par le moins aisé, à savoir l'opérationnalisation des "prestations de services à la production" en d'autres termes, le "soft" ou encore les formations et ce au bénéfice le plus souvent de groupements informels, quelquefois constitués pour l'occasion, voire de demandes individuelles regroupées. Plus de 81 % des dossiers, et 46 % des financements ont été accordés pour concrétiser ces actions, très ou trop ponctuelles, mobilisant l'essentiel du temps de travail des acteurs engagés dans le dispositif, membres des CROA, agents des DER, salariés des CSA, responsables du suivi (TMOS) et prestataires de services. Mais ces dossiers correspondent à un souci fréquent des producteurs en matière de recherche de diversification de leurs sources de revenus. Et en cela, il paraissait et paraît toujours utile d'y répondre.

Incontestablement, cela présente un intérêt, surtout dans les zones les plus reculées où les paysans n'ont pas pour habitude d'accéder à un accompagnement par les projets, les CIRDR, les ONG ou encore les OPR, zones où un transfert de capacités sur les itinéraires techniques montre toujours sa pertinence. Cela participe de l'équité et doit être mis au bénéfice du dispositif CSA tout comme du FRDA. Cela montre néanmoins des limites, liées à l'insuffisance et/ou à la disponibilité différée dans le temps des moyens pour que les CSA assurent leurs missions. Avec tous les effets correspondants sur la réponse apportée aux demandes, surtout dans les communes et les fokontany éloignés des chefs-lieux de District.

Une insuffisance de prestataires de services et des OPR qui n'assurent pas encore leurs rôles. D'autres limites ont aussi réduit les effets attendus par exemple l'absence de suffisamment de prestataires de services susceptibles d'apporter les appuis sollicités par les producteurs.

Tout comme la focalisation de ces formations sur les itinéraires techniques, moins sur toutes les actions qui pourraient améliorer la création de valeur ajoutée, par exemple suite au stockage des productions, leur transformation et/ou leur commercialisation.

Il est vrai que ces aspects sont plus souvent pris en compte dans les actions financées en appui aux OPR, à travers le service correspondant. C'est d'ailleurs leur rôle en matière de fourniture de services aux groupements de base. La logique de financement de leurs PTBA plutôt que de petits projets ponctuels va dans ce sens. Cela devra être conforté dans le futur.

Enfin ces petites actions, certes utiles -et cela justifie l'ouverture des différents services inclus dans les FRDA- sont confrontées à un accès insuffisant aux facteurs de production, semences, pesticides, petits équipements,... Voire aux ouvrages de plus grande envergure qui relèvent du service "infrastructure" mais qui n'ont pas fait jusqu'à ce jour l'objet d'un abondement à hauteur des attentes. D'abord suite à certaines réticences auprès des acteurs impliqués dans le dispositif, après suite à la suspension du PSDR qui avait vocation à les financer en étroite concertation avec les FRDA.

Le focus mis sur le soft au détriment des autres services participe du sentiment inabouti ressortant des analyses opérées en cours de mission. Non qu'ils ne soient pas utiles, loin s'en faut. Mais un meilleur équilibre dans l'affectation des ressources budgétaires devra être trouvé entre ce service et les autres (IMF, infrastructure, OPR,...), non seulement complémentaires mais aussi indispensables pour conforter les acquis de ce premier. Par ailleurs et en terme purement financier, ce focus contraint l'efficience attendue du dispositif. Aujourd'hui, elle est loin d'être acquise et ne permet pas de justifier les ressources budgétaires qui y sont et doivent y être injectées dans le futur.

Remettant en cause un postulat quelquefois exprimé, à savoir que si on veut toucher un maximum d'agriculteurs, avec des moyens limités, il vaut mieux "cibler des actions à fort potentiel de dissémination". Pour la mission cette théorie ne se vérifie pas si on prend en compte les coûts de transaction aussi bien du dispositif FRDA que du CSA.

Les recommandations proposées dans ce chapitre ont donc vocation à répondre à différents enjeux : amélioration des processus à travers l'amélioration des procédures et des outils, renforcement de l'efficience du dispositif, stratégie préconisée pour l'extension du FDA à l'échelle nationale. Elles concernent les différents acteurs engagés, portent sur le court et le moyen terme, le premier limité à la fin de l'actuelle phase pilote.

8.2 RECOMMANDATIONS

Les recommandations proposées dans ce chapitre sont donc issues des analyses du niveau de développement de la phase pilote du dispositif. Elles visent à définir l'objectif, le contenu et les modalités de mise en œuvre d'une phase de consolidation des acquis et de correction des insuffisances qui en limitent encore l'efficacité et l'efficience. Elles partent du constat partagé par nombre d'acteurs que l'expérimentation n'a pas été menée à terme. Il convient alors de la prolonger.

Cette phase de consolidation doit s'inscrire dans la continuité de la phase actuelle avec un objectif similaire à savoir la mise en place d'un outil financier pérenne d'appui au développement agricole. Il conviendra toutefois de l'élargir en dépassant la simple échelle régionale pour inscrire l'expérimentation dans la perspective de la mise en place d'un dispositif comprenant les instances prévues à l'échelle nationale en complément de ses antennes régionales.

Cet élargissement permettra de lever une des insuffisances de la première phase où les FRDA pilotes ont été installés sans liens suffisamment institutionnalisés avec le niveau central ce qui ne permet pas d'en tirer tous les enseignements pour assurer le fonctionnement futur du dispositif (FDA/FRDA). D'autant que la volonté de mettre en place des processus d'expérimentation distincts selon les Régions, moyennant la contractualisation avec différents opérateurs d'appui a été limitée par les collaborations instituées entre eux et la nécessaire coordination des activités conduites sous l'égide de la CN-FDA. Ces recommandations font l'objet de développements différenciés.

Certaines paraissent tellement évidentes qu'il paraît inutile de les développer. En effet leurs éléments de justification ont déjà fait l'objet d'explications dans la première partie de ce rapport et ne demandent donc plus beaucoup de clarifications.

8.2.1 R1, réfléchir à la pérennisation des acquis, à leur consolidation et à leur duplication

Aujourd'hui, les FRDA possèdent quelques résultats à revendiquer et des procédures déjà expérimentées mais il n'est pas évident qu'elles soient toujours transférables à l'échelle de tout le territoire sans un approfondissement. Pour résumer, les FRDA ont fait la moitié du chemin, sont au milieu du gué.

Les arrêter à ce stade ne garantit aucunement une valorisation de l'expérience acquise. D'abord parce qu'il est nécessaire de tirer toutes les leçons qui s'en dégagent, bonnes et moins bonnes, en corriger les limites, capitaliser, produire des outils en vue de leur vulgarisation. Arrêter à ce stade n'a pas de sens tout comme multiplier les FRDA sur ces bases au risque de ne jamais aller plus loin dans ces nouvelles Régions que le niveau atteint aujourd'hui dans les six premières.

Pour la mission, il s'agit alors de poursuivre l'expérience, plus résolument dans l'esprit de la création du FDA et non seulement sur une base régionale, dans une logique de projet à court terme. Une phase complémentaire d'une durée de deux à trois ans paraît alors utile pour approfondir l'expérimentation des procédures, produire des outils directement utilisables au niveau d'autres Régions, entamer la préparation ou la consolidation des instruments qui concourront à l'exercice de leurs attributions par le Conseil d'Administration et la Direction Exécutive Nationale du futur FDA.

Autrement multiplier des FRDA avec des financements acquis auprès des PTF risque de (i) complexifier l'orientation de leurs activités par les instances nationales lors de leur installation vu la gestion de ces FRDA sous les normes de partenaires possédant chacun des exigences particulières, (ii) limiter la participation de ces bailleurs à quelques Régions et (iii) retirer les aspects de mutualisation des ressources et leur répartition équitable au profit de l'ensemble des producteurs, rappelons-le, fondement de la création de l'instrument financier.

8.2.2 R2, consolider ou produire les outils utiles au démarrage du FDA à l'échelle nationale

On l'aura compris et pour la mission, le déploiement de FRDA pilotes ne possède du sens que s'il est réalisé dans l'objectif d'installer rapidement le FDA, pour répondre aux besoins existants à l'échelle nationale. S'il s'agit, après une initiation débutée en 2005 sous l'égide des PTF, de financer des FRDA sur le court terme et ensuite de passer à autre chose, on aura à nouveau orienté le monde agricole dans une voie sans issue après des années d'attente. Pourtant, aujourd'hui plus encore qu'hier, les objectifs impartis au FDA gardent toute leur pertinence.

Aucun acteur, national ou extérieur, ne peut prendre cette responsabilité. Et tout le monde est informé, depuis les études réalisées en 2007, cf. encadré, qu'il est inutile de s'engager dans le processus si ce n'est pour s'y inscrire dans la durée.

Aussi que Madagascar et le monde agricole ne peuvent à eux seuls le porter à moyen terme, sans un appui résolu des partenaires extérieurs. A ce titre, et pour son démarrage, le coût moyen annuel du FDA a été estimé à 15 millions d'euros.

Etude de base du FDA, extrait²¹

"Il est inutile de s'engager dans la création d'un nouveau Fonds sans assurance quant à la disponibilité de ressources financières suffisantes, en volume et sur la durée, au risque de ne jamais lui permettre d'assurer la mission pour laquelle il a été créé, risque majeur en matière d'efficience par rapport aux moyens engagés.

Des estimations de volume budgétaire à impulser dans le FDA sont présentées, propositions supposant aussi que l'Etat et ses partenaires s'engagent résolument dans le processus. Dans le cas contraire et si des initiatives éparses et propres à chaque prescripteur perdurent à l'échelle du territoire, il paraît utile de réfléchir sur l'opportunité de créer le FDA.

Une alternative serait bien sûr de s'engager progressivement dans le processus, en débutant sur quelques Régions. Le risque de ne jamais atteindre une couverture intégrale du territoire ne serait cependant pas négligeable, d'autant que le coût de fonctionnement de l'ensemble se répercute sur une portion du pays et non sur sa globalité. Par ailleurs, des enjeux fondamentaux proposés pour l'instrument serait mis à mal, par exemple en matière d'équité et de solidarité" (...).

²¹ MAEP, Rapport de mission portant sur la prestation d'appui au groupe de travail pour la définition du Fonds de Développement Agricole, 15 mai 2007.

Ce montant, certes important, reste accessible si on le met en relation avec certaines interventions financées par l'aide extérieure. Par ailleurs le Ministère en charge de l'Agriculture montre un engagement répété pour en assurer la mobilisation, y compris en y engageant une part significative de son budget. Il reste à ses partenaires à en faire de même, pour respecter leurs engagements.

Cet aparté étant énoncé, rappelons que le Ministère en charge de l'Agriculture désire institutionnaliser le FDA dans un avenir rapproché. Cette institutionnalisation est demandée avec insistance depuis le démarrage des FRDA pilotes. Ne pas anticiper ce processus en engageant les travaux utiles pour faciliter son installation serait contreproductif. Dans ce cadre, il est indispensable d'œuvrer pour consolider ou produire les outils nécessaires au démarrage du FDA et ensuite à l'extension des FRDA à l'échelle nationale.

Certains de ces instruments résultent des travaux déjà engagés au niveau des six FRDA, d'autres demandent un travail à envisager par la partie nationale, les DER et leurs opérateurs n'étant pas équipés en ressources humaines qualifiées pour les produire. Dans certaines situations, cette préparation pourrait être mutualisée pour en réduire les coûts.

Au titre de ceux envisagés dans la première catégorie, sont inclus :

- **La production et l'édition des documents de capitalisation prévus par les opérateurs :**

- Guide de mise en place du CROA ;
- Document sur le partenariat avec les IMF ;
- Capitalisation liée à la "recherche" ;
- Capitalisation liée au service "infrastructure".

Ces productions méritent effectivement d'être mises à disposition de l'échelle nationale et des futurs FRDA. Elles devraient faire l'objet d'échanges entre les six premiers après une élaboration associant les agents des DER. Un processus incluant une première rédaction par les opérateurs concernés, par la suite l'organisation d'ateliers réunissant des représentants des différents FRDA mérite d'être effectuée avant leur mise à disposition de la CN-FDA pour un approfondissement éventuel avant leur diffusion.

- **Révision des contenus des outils liés aux demandes, à leur exécution et à leur suivi** sur la base des informations réellement utiles pour les services "soft", "OPR" tout comme "infrastructure". Par exemple, les différents FRDA utilisent des fiches de demande distinctes, intégrant des données variables, utilisées ou non dans le cadre de la poursuite de leur traitement et ensuite l'exécution des dossiers et leur suivi²². Certaines de ces informations permettent d'identifier le demandeur, d'autres ont vocation à participer à l'appréciation de l'objet de la demande et par la suite, à l'évaluation des effets liés à la conduite de l'action.

Données factuelles ou plus analytiques, elles ne présentent pas toutes un même intérêt dans le cadre des décisions à prendre par les CROA et ensuite l'exécution et le suivi des opérations. Cela suscite un travail important pour les CSA ou les OPR tout comme pour les DER dont certains volets pourraient être questionnés en vue de réduire la charge de travail de toutes les parties. Des réflexions similaires méritent d'être posées par les demandes de niveau 1 aux contenus variables selon les Régions ou encore d'autres outils utilisés au sein des Régions²³.

Une uniformisation s'avère indispensable, en lien avec les données qui feront l'objet d'une intégration dans les outils de capitalisation informatisés. Plus largement, un document intégrant, étape par étape, les outils à utiliser dans le cadre des différents services paraît utile, y compris en terme d'explication de leurs modalités d'utilisation, en français et malgache, en vue d'en assurer une utilisation similaire à l'échelle de l'ensemble des Régions.

Tout comme pour les documents de capitalisation précédemment cités, cette réflexion suppose une mise en commun de l'expérience acquise à l'échelle des Régions.

²² Y compris au niveau des annexes : procès-verbal de sélection de la demande et de sélection du prestataire de services, procès-verbal mandataire, TdR, offre technique du prestataire retenu, offre financière du PS, certificat de résidence pour les organisations paysannes, copie certifiée conforme pour les OP formelle, photocopies des cartes d'identité.

²³ Sans volonté d'exhaustivité, grille de notation pour les COILO, grille d'analyse des demandes, fiche de synthèse du dossier OPR/TT/PF, évaluation de la demande par le TMOS, procès-verbal de dépouillement, certificat de service fait, procès-verbal de contrôle,...

- **Développement de guides uniformisés de procédures.** On l'aura compris, la réflexion précédente a vocation à s'inscrire dans la préparation de guides de procédures applicables à l'échelle de tout le territoire. Certains FRDA disposent déjà de documents de ce type²⁴, d'autres non. Il paraît donc utile de conforter cet aspect eu égard à l'ensemble des services actuellement financés par le FRDA et aux travaux de révision des outils ci-dessus explicités en mettant l'accent sur les acteurs impliqués et leurs rôles respectifs, les durées correspondantes,...

En complément d'un guide de procédures techniques, administratives et financières liées au fonctionnement de la DER intégrant le descriptif des postes, les tâches respectives des agents, la gestion du personnel, la gestion des matériels et des équipements, la gestion des demandes, les procédures d'archivage des dossiers et les pièces les constituant tout comme les procédures techniques liées à la mise en œuvre des tâches, la programmation des activités, leur suivi, la rédaction des rapports,... tous les éléments utiles pour s'assurer du bon fonctionnement de la DER et de l'articulation de ses actions avec celles du CROA. Compte tenu des travaux déjà engagés par FERT en rapport à ces aspects, cet opérateur pourrait être responsabilisé dans le cadre de la conduite de ce dossier.

- Ces guides seront complétés par des **modèles de contrat type**, en français et en malgache, pour les prestataires de services, "classiques" et "paysans", les conventions liant les demandeurs et les prestataires, les contrats avec les entreprises et les structures impliquées dans la formalisation des Avants Projets Sommaires et Détailés dans le cadre de la réalisation des infrastructures,... A cette fin, il paraît utile de recourir aux services d'un juriste afin d'améliorer les contenus des contrats actuellement utilisés et les mettre en conformité avec les textes légaux. De ce fait et plutôt que de produire ces documents contractuels au niveau des FRDA, cette activité pourrait faire l'objet d'une prise en charge par le niveau national.
- Mise au point d'un **plan de communication type visant à assurer une large information des publics cibles** en tenant compte des aspects relevant respectivement des CSA et des FRDA. Les investigations ont montré que la connaissance du dispositif FRDA et des différents services proposés par celui-ci n'était pas toujours optimale au niveau des acteurs impliqués, producteurs tout comme prestataires de services. La communication est un domaine particulier, demandant des savoirs spécifiques, non disponibles au niveau des FRDA. Le recours à des compétences extérieures pourrait donc être envisagé pour produire les contenus d'un plan de communication à déployer dans chaque Région en vue d'étendre la connaissance de l'offre au niveau des publics ciblés.
- **Développement d'un progiciel informatique utilisable au niveau national et régional.** Le déploiement d'un dispositif national utilisant des fonds publics, qu'ils soient mis à disposition par l'Etat ou les partenaires extérieurs suppose de disposer en temps réel de données aussi bien sur les aspects techniques que financiers liés aux demandes, qu'elles soient ou non financées, de manière à apprécier la réponse apportée aux producteurs et l'utilisation des ressources budgétaires correspondantes, si nécessaire en distinguant l'origine des fonds afin d'assurer la nécessaire reddition des comptes au bénéfice des différents contributeurs.

FERT a développé un outil voulu pour capitaliser les informations liées aux demandes parvenant aux FRDA. Il ne pourra néanmoins répondre à toutes les attentes d'un dispositif national constitué d'une entité nationale et de 22 antennes qui doivent posséder des données exploitables par toutes les parties, agents de la DER dans le cadre de la gestion quotidienne de leurs activités, CROA dans le cadre de leurs missions d'allocation et d'orientation, Conseil d'Administration et Direction Nationale en relation avec leurs attributions respectives.

Le rapport de définition du FDA de 2007 précise les contenus de ce type d'instrument informatisé de gestion technique et financière. Le niveau national pourra s'en inspirer pour conduire l'opération, si nécessaire moyennant la mobilisation de ressources extérieures pour en définir le cahier de charges avant une formalisation par des informaticiens, son test et sa vulgarisation.

²⁴ FERT-FIFATA, guide d'accès au FRDA dont l'objectif vise à informer les CSA, les organisations paysannes, les plateformes filières et les organismes d'appui aux agriculteurs sur les conditions générales de financement des services et les procédures correspondantes, y compris outils pour les guichets CSA, OPR/TT et IMF.

FERT, Manuel de procédures FRDA à l'attention des gestionnaires, avril 2011. Guide précisant les conditions générales de financement des services par le FRDA (secteurs, acteurs et services éligibles, critères d'éligibilité,...) et les itinéraires d'accès selon les services (CSA, OPR, Autres acteurs, infrastructures et équipements).

8.2.3 R3, expérimenter de nouvelles et/ou consolider les méthodes actuelles

Compte tenu de la durée d'existence effective des FRDA, le volume de travail réalisé ne peut être contesté. Il semble néanmoins utile d'être poursuivi et étendu pour mieux répondre aux attentes suscitées par le FDA à travers différents éléments²⁵ :

- **Réflexion sur une meilleure réponse à la demande en favorisant l'interrelation entre les services.** Les publics cibles des FRDA expriment des demandes impliquant la mobilisation de différents services existants dans les FRDA. Aujourd'hui elles sont éclatées entre différentes demandes au risque que seulement certaines soient acceptées et en résultante, une réponse partielle aux attentes des producteurs.

Cela pouvait se justifier quand les différents services n'étaient pas encore installés au sein des Régions. Aujourd'hui cela pourrait être corrigé en regard de l'extension des services. Les FRDA pourraient alors étudier les options susceptibles d'y répondre, en considérant les services, non plus de manière compartimentée, mais en qualité de lignes budgétaires distinctes susceptibles de concourir à une même réponse, avant bien sûr de partager leurs propositions avec la CN-FDA.

- **Révision des règles de collaboration avec les prestataires de services.** Les Régions se caractérisent par une offre de services lacunaire, aussi bien en rapport aux activités menées par les OPR et les IMF au bénéfice des paysans que des prestataires susceptibles de répondre à leurs demandes, par exemple de formation. Les FRDA ont expérimenté des procédures assez contraignantes pour cette dernière catégorie d'acteurs afin de leur apprendre la rigueur nécessaire pour accéder à des marchés publics.

Cela a produit des effets positifs mais aussi suscité quelques biais, notamment en terme de temps de travail pour les DER, de déplacement pour les prestataires, de quantité de travail pour les CROA sans en finalité une qualité plus grande des prestations opérées au bénéfice des producteurs. Eu égard à ces éléments, il paraît utile d'améliorer leurs procédures en relation avec les dispositions suivantes :

- Modalités de sélection des prestataires moyennant soit (i) une précision dans les TdR du budget maximal imparié à l'action et des intrants à y inclure, en focalisant plus la sélection sur les aspects techniques, soit (ii) en respectant les règles d'attribution sans chercher ultérieurement à en réduire le coût ;
 - Allègement des procédures de rapportage, par exemple en lien avec la fourniture des pièces comptables liées à la réalisation effective de la prestation, les gains obtenus par ce moyen étant très souvent inférieurs au coût du contrôle ;
 - Adaptation des normes salariales aux réalités du marché en vue de fidéliser des prestataires, trop rares et susceptibles de répondre dans le futur aux sollicitations d'autres interventions au détriment de celles des FRDA.
- **Approfondissement de la mission d'orientation du CROA**, notamment pour favoriser une meilleure équité dans l'accès aux ressources budgétaires du FRDA. Jusqu'à ce jour les membres du CROA concentrent plus leurs actions sur l'allocation que sur l'orientation. Cet aspect devrait évoluer.

L'affectation de montants similaires à chaque District induit des biais non négligeables : non prise en compte de leur importance démographique et de leur superficie, de leur éloignement des chefs-lieux régionaux et des surcoûts occasionnés pour assurer une même prestation, montage d'un même volume de demande D2 par les CSA quel que soit le nombre de demandes D1 provenant des producteurs, non prise en compte des spéculations pratiquées par ceux-ci, sous-estimation de la qualité des dossiers lors de l'allocation et par conséquent, difficultés pour les organes de décision, COPILO et CROA d'identifier la qualité du service apporté par les équipes techniques des CSA,... pour ne citer que ces éléments.

L'équité suppose d'inverser la tendance en tenant compte des spécificités des Districts. Cela relève aussi de la mission d'orientation impartie aux CROA.

²⁵ FERT, à l'issue de la remise du rapport provisoire, interpelle la mission sur le rôle donné au COPILO suite au goulot d'étranglement qu'il constitue dans le circuit de la demande. La mission ne souhaite pas répondre à cette interrogation qui aurait demandé plus de temps d'investigation pour y apporter une réponse argumentée alors qu'elle dépasse quelque peu son mandat.

- **Diversification des sources de remontée des demandes.** Les investigations ont montré qu'au sein des Districts, tous les producteurs n'avaient pas un égal accès aux ressources du FDA suite à la qualité de la communication sur l'existence du dispositif, de la possibilité pour les agents des CSA de se rendre dans les communes en relation à leur éloignement et à la disponibilité de leurs ressources budgétaires,... Un ensemble d'éléments qui mérite d'être corrigé.
Le recours à différentes catégories d'acteurs pour appuyer les paysans lors de l'expression de leurs demandes pourraient réduire ces disparités, par exemple les animateurs communaux, les volontaires du développement agricole, les retraités,... y compris moyennant l'étude des dispositions financières susceptibles de concourir à leur indemnisation.
- **Réflexion sur les modalités de reddition des comptes par les OPR.** Certains FRDA ont, pour les OPR les mieux organisées, financés des dossiers non plus ponctuels, liés à une activité particulière mais bien liée à la mise en œuvre de leurs Plans Techniques et Budgétaires Annuels (PTBA). Cela paraît effectivement prometteur pour le futur.
Cela pourrait être aussi approfondi en rapport à la justification de leurs dépenses, non plus dans l'esprit des moyens mobilisés à travers la fourniture de factures de dépenses, mais bien en rapport à l'accroissement des services par la mesure de l'évolution d'indicateurs de résultats, d'activités voire d'impacts²⁶. Manière de leur faciliter la tâche et de leur permettre de se consacrer sur l'essentiel à savoir les services à leurs adhérents alors qu'ils ne disposent pas forcément d'une pléthora de personnels susceptibles d'opérer des tâches de gestion financière.
- **Poursuite des expériences du service "autres acteurs"** en vue de participer à l'amélioration de l'environnement de la production, si nécessaire en renforçant l'organigramme des DER et en mettant un focus particulier sur la professionnalisation des prestataires de services pour les amener à rentrer dans le secteur formel, condition nécessaire pour leur permettre d'accéder à des marchés financés sur fonds publics²⁷. Cette activité peut être menée par les DER.
- **Complémentation du service "autres acteurs" ou ouverture d'un nouveau service en appui aux acteurs des filières.** Les para-vétérinaires, les fabricants de matériels agricoles, les transformateurs et autres fournisseurs d'intrants,... participent de l'amélioration de l'environnement de la production. Ils contribuent ou devraient contribuer à la production de services aux paysans. Il s'agit alors d'entamer une réflexion pour leur permettre de concourir aux fonds FRDA pour faciliter leur installation dans les Régions jusqu'au dernier District.
Cela participe de l'aménagement du territoire et devrait améliorer le déroulement de nombre de filières qui sont aujourd'hui contraintes par la difficulté d'accès aux facteurs de production. Ce service nécessite un travail conjoint entre les FRDA et la CN-FDA en attendant la création effective du FDA.
- **Définition du contenu de la sixième mission des CSA** afin de résoudre un paradoxe, à savoir qu'aujourd'hui, les CSA occupent la plus grande partie de leur temps à opérer des tâches qui ne sont pas liées aux cinq missions qui leur sont imparties. Cela suppose alors d'identifier avec précision les contenus de cette sixième mission, les moyens utilisés pour les opérer, éventuellement les ressources utiles à leur octroyer pour qu'ils puissent assurer l'entièreté de leurs missions.
- **Amélioration de la qualité des dossiers produits par les CSA.** Les investigations menées en cours d'évaluation ont montré que les demandes D1 provenant des producteurs ne faisaient pas toujours l'objet d'une transformation en D2 de qualité acceptable. Différents éléments participent à expliquer cette situation. L'une d'entre elles porte sur les temps nécessaires pour les préparer, une deuxième sur l'insuffisance de moyens disponibles pour le faire, notamment quand les CSA n'acquièrent pas leurs ressources budgétaires en temps utiles.

²⁶ FERT estime que cette proposition présente des risques voire des dérives au niveau des OPR les moins bien gouvernées. La mission ne partage pas ce point de vue. Elle pense que cela participe d'une logique de gestion axée sur les résultats, appréciée par une mesure effective de l'évolution d'indicateurs, discutés conjointement entre les parties, option conforme aux évolutions préconisées au niveau de l'aide.

²⁷ FERT propose à cette fin, le subventionnement des impôts de ces prestataires durant une période de deux années. Pour la mission, il paraît plus judicieux de relever le niveau de rémunération des prestataires, de manière à leur assurer un revenu conforme à leur métier tout en leur permettant de payer leurs impôts et leurs charges sociales.

Même si ces aspects étaient améliorés, il est évident que les agents des CSA ne seraient pas en mesure de produire des D2 de qualité pour des demandes requérant des connaissances sur toutes les filières liées aux secteurs de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche.

Par ailleurs et même pour certains dossiers pour lesquels ils possèdent la formation ou l'expérience professionnelle adéquate, il pourrait être nécessaire de mobiliser des personnes ressources pour opérer une analyse plus approfondie de la demande ou encore réfléchir au problème soulevé par les producteurs, la solution préconisée par ceux-ci n'étant pas forcément adaptée aux situations vécues par les demandeurs. La création d'un fonds d'études pourrait participer à la préparation de ces dossiers plus complexes. Il s'agit alors d'en envisager les modalités adéquates.

8.2.4 R4, replacer les STD en responsabilité pour les actions liées à leurs missions

C'est souvent le cas pour les actions liées au suivi des actions "infrastructure" à travers la mobilisation des services en charge du Génie Rural, cela pourrait aussi l'être pour les dossiers liés au service "soft". Cela suppose :

- **La définition des modalités d'agrément des prestataires.** Ce sujet est d'actualité. Il faisait déjà partie des propositions de CARE en réponse à l'appel à propositions lancé en 2008. Cela suppose la définition des critères adéquats tout comme l'insertion dans la base de données informatique des éléments correspondants de manière à capitaliser les éléments d'appréciation et leur mise à disposition à l'ensemble des Régions, ensuite leur transmission régulière aux CSA. Cette définition et l'agrémentation ultérieure supposent une concertation réunissant les FRDA et les services déconcentrés en charge de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche sous l'égide de la CN-FDA. Elle peut-être prolongée par une appréciation des outils utilisés par les prestataires.
- **Le contrôle des fiches techniques des prestataires** a été opéré dans une Région par les services déconcentrés. Faute de mise à disposition de ce type de fiches aux prestataires, modalité tout aussi imaginable, le contrôle de leurs contenus techniques et pédagogiques semble une action intéressante à dupliquer dans toutes les Régions pour autant que les délais de traitement soient compatibles aussi bien avec le calendrier cultural que les éléments calendaires compris dans les offres techniques et financières ayant amenés la sélection du prestataire.
- **Mise en position des CIRDR pour assurer le suivi des actions financées par le service soft.** Aujourd'hui le suivi des formations est opéré par les Techniciens en appui à la Maîtrise d'Ouvrage et au Suivi (TMOS). Il serait tout autant opportun de le réfléchir par les services déconcentrés des Ministères en charge de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche sachant qu'ils sont trop souvent sous-utilisés et pourraient tout aussi bien, pour un coût sinon moindre, au maximum équivalent, assurer cette tâche qui les rapprocheraient des producteurs.
- **Contrôle qualité des formations groupées.** L'option ci-dessus exposées permettrait aussi d'assurer un transfert de savoir-faire auprès des formateurs, eu égard aux constats opérés durant les suivis, sachant que les agents des CIRDR possèdent des qualifications liées aux thématiques transmises au cours des formations et pourraient donc les valoriser.

8.2.5 R5, placer les FRDA en situation réelle, préparer activement la création du FDA

Aujourd'hui, des opérateurs assurent un appui rapproché auprès des FRDA. Pour la suite, cela paraît à reconstruire, les besoins ne se présentant plus avec la même acuité. Il s'agit donc de poursuivre l'expérimentation avec un accompagnement plus distendu moyennant :

- **Une responsabilisation des CROA et des DER dans la conduite des activités**, y compris en matière de gestion des fonds FRDA, manière de les rapprocher dès le début de l'année prochaine de la situation qui prévaudra suite à la création du FDA²⁸.

²⁸ Un des opérateurs s'interroge sur une possibilité de décaissement des fonds par la DEN après ordonnancement par les DER afin d'éviter des "dérives" liée à la gestion des fonds par les DER sans l'appui d'un opérateur. La mission tient à rappeler que la DEN disposera d'agents amenés à opérer des visites dans les Régions, aussi bien auprès des DER que des bénéficiaires des subventions. Et, mais cela doit encore faire l'objet d'une mise en œuvre effective, les comptes des DER doivent être présentés aux CROA qui assurent, ou assureront, un contrôle de l'exécution budgétaire et comptable. Cela paraît plus adéquat pour éviter d'éventuelles dérives.

- Un **suivi à distance opéré à partir du central**, avec une assistance technique renforçant la CN-FDA afin de développer les outils utiles pour assurer un démarrage effectif du FDA à l'échelle de tout le territoire à un horizon de deux ou trois ans, temps nécessaire pour que l'Etat et ses partenaires extérieurs s'entendent sur leurs contributions respectives et acquièrent la confiance sur les instruments et les procédures adaptées à une gestion des fonds placés dans l'instrument.

8.2.6 Récapitulatif des recommandations, acteurs impliqués et phasage

Les recommandations ci-dessus exprimées tout comme les activités énoncées n'ont pas toutes vocation à être déployées d'ici la fin de l'actuelle phase pilote. De même elles impliquent de manière différenciée les différentes catégories d'acteurs. Pour clarifier ces aspects, le tableau suivant récapitule les éléments explicités dans le texte.

Recommandation / Activité	Acteur		Phasage		
	FRDA	CN-FRDA	STD	2011	Post 2011
Consolider ou produire les outils utiles au démarrage du FDA à l'échelle nationale					
Production et édition des documents prévus d'ici la fin de l'année par les opérateurs	X	X		X	
Révision des contenus des outils liés aux demandes, à leur exécution et à leur suivi	X			X	X
Développement de guides uniformisés de procédures	X			X	
Préparation de modèle de contrats types		X		X	
Mise au point d'un plan de communication type visant à assurer une large information des publics cibles		X			X
Développement d'un progiciel informatique utilisable au niveau national et régional ²⁹	X	X		X	X
Expérimenter de nouvelles et/ou consolider les méthodes actuelles					
Réflexion sur une meilleure réponse à la demande en favorisant l'interrelation entre les services	X	X		X	X
Révision des règles de collaboration avec les prestataires de services	X			X	X
Approfondissement de la mission d'orientation du CROA	X				X
Diversification des sources de remontée des demandes	X				X
Réflexion sur les modalités de reddition des comptes par les OPR	X				X
Poursuite des expériences du service "autres acteurs" en vue de participer à l'amélioration de l'environnement de la production	X			X	
Complémentation du service "autres acteurs" ou ouverture d'un nouveau service en appui aux acteurs des filières	X	X			X
Définition du contenu de la sixième mission des CSA	X			X	
Amélioration de la qualité des dossiers produits par les CSA	X	X			X
Replacer les STD en responsabilité pour les actions liées à leurs missions					
Définition des modalités d'agrément des prestataires	X	X	X		X
Contrôle des fiches techniques des prestataires		X	X		X
Mise en position des CIRDR pour assurer le suivi des actions financées par le service soft		X	X		X
Contrôle qualité des formations groupées		X	X		X
Placer les FRDA en situation réelle, préparer activement la création du FDA					
Responsabilisation des CROA et des DER dans la conduite des activités		X			X
Suivi à distance opéré à partir du central avec une assistance technique renforçant la CN-FDA afin de développer les outils utiles pour assurer un démarrage effectif du FDA		X			X

²⁹ L'opérateur FERT étant sous contrat avec l'AFD pour la mise en œuvre du FDRA Vakinankaratra, il pourra apporter son expérience au FDA au delà de 2011. Notons qu'il ne s'agit pas d'amender le progiciel existant mais bien d'entamer la préparation d'une nouvelle application informatique, tenant compte de l'expérience acquise.

Commentaires. A l'issue de la remise du rapport provisoire, les opérateurs d'appui ont interpellé la mission sur la possibilité de réaliser effectivement certains éléments des recommandations d'ici la fin 2011, notamment suite à l'importance d'accélérer la finalisation des actions déjà engagées ce qui va mobiliser fortement leurs agents. La mission a pris acte de certaines de ces observations en modifiant le timing proposé. Pour la mission, les échéances indiquées dans le tableau sont à considérer comme des propositions. Il s'agira, pour autant qu'elles soient partagées par toutes les parties impliquées, d'en discuter les modalités de mise en œuvre eu égard aux moyens disponibles, y compris temporels.

8.2.7 R6, recommandation liée à l'analyse du projet de Décret instituant le FDA

Le projet de décret actuellement disponible comprend quelques adaptations utiles par rapport au texte préparé en 2007. Elles relèvent de la division du MAEP en trois structures ministérielles distinctes et au changement d'attributions des Ministères en charge respectivement de l'Economie et de la Décentralisation. Ces adaptations devraient également être appliquées aux articles 31 et 33 du projet de Décret sous la forme :

Art. 31. - Les modalités d'application du présent décret feront, en tant que de besoin, l'objet d'arrêtés du Ministre chargé de l'Agriculture.

Art. 33. – Le Ministre de l'Agriculture, le Ministre des Finances et du Budget, le Ministre chargé de l'Economie, le Ministre chargé de la Décentralisation sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret qui sera publié au Journal officiel de la République.

Une modification de forme supplémentaire pourrait être envisagée au titre de l'Article 10 qui liste les attributions du Conseil d'Administration et plus particulièrement en son alinéa 15 : "désigner les membres des Comités Régionaux d'Orientation et d'Allocation sur proposition des entités concernées".

Dans le même esprit et suite à l'introduction de la notion de service en lieu et place de guichet dans la conduite des FRDA pilotes, il s'agirait d'apporter les modifications suivantes aux Articles 11 et 20 du Décret liés aux attributions respectives de la DEN et des DER :

Article 11. - "Le Directeur Exécutif National est chargé notamment de :

- *la formulation des règles d'allocation des ressources du Fonds entre les régions et les différents services avant leur discussion et leur approbation par le Conseil d'Administration;"*

Article 20. - "Les attributions du CROA ont trait à toutes les questions relatives à l'organisation et au fonctionnement du FRDA, notamment : (...)

- *l'adaptation des fourchettes budgétaires à affecter aux différents services de financement au contexte régional dans la limite des règles définies par le Conseil d'Administration;"*

Outre ces problèmes de forme, d'autres adaptations mériteraient d'être envisagées :

1. **Fréquence des sessions ordinaires des CROA.** Prévue trimestriellement, elle pourrait être rapprochée pour tenir compte de l'expérience acquise aujourd'hui aux niveaux des FRDA sous la forme :

Article 18. - "Le CROA se réunit une fois par bimestre en session ordinaire. Des sessions extraordinaires peuvent être convoquées en cas de nécessité sur demande dûment exprimée par les deux tiers de ses membres. Il ne délibère valablement qu'à la majorité des deux tiers de ses membres. Ses décisions sont prises à la majorité des membres présents. En cas de partage des voix, celle du Président est prépondérante".

2. **Composition des CROA.** En vue d'assurer une concertation plus effective entre Services de l'Etat et les autres catégories d'acteurs composant ces instances, l'Article 16 pourrait très opportunément être modifié sous la forme suivante :

Article 16. – Le CROA est composé de :

- *Un (1) représentant de la Région;*
- *Un (1) représentant de la Direction Régionale du Développement Rural;*
- *Un (1) représentant de la Direction Régionale de l'Elevage;*

- Un (1) représentant de la Direction Régionale de la Pêche et des Ressources Halieutiques;
- Un (1) représentant de la Direction du Trésor du Ministère en charge des Finances;
- Un (1) représentant de la Tranoben'ny Tantsaha;
- Huit (8) représentants des organisations professionnelles implantées dans la Région;
- Deux (2) représentants du secteur agro-industriel et du secteur privé au niveau de la Région;
- Deux (2) représentants du secteur bancaire et des institutions de micro-finance implantées dans la Région.

Avec aussi la possibilité mais cela semble moins essentiel de distinguer les modes de désignation des représentants des OP en fonction de leur appartenance aux COPILo et aux structures à caractère régionale.

Tenant compte de ces modifications, le projet de Décret paraît donc susceptible d'adoption, correspondant aussi bien aux besoins du futur EPA qu'aux pratiques aujourd'hui expérimentées dans les FRDA pilotes.

Annexe 1. Chronogramme de la mission

Date	Lieu	Activités
Mercredi 10 août	Paris-Antananarivo	- Arrivée des consultants internationaux
Jeudi 11 août	Antananarivo	- Réunion de cadrage - Réunion avec les opérateurs - Entretien avec le SG du MINAGRI - Entretien avec le coordonnateur CSA-FDA - Entretien avec le FIDA
Vendredi 12 août	Antananarivo	- Réunion de la coordination FDA - Réunion AFD - Réunion Coordination Nationale de la Microfinance - Réunion Secrétariat Général Ministère de la Pêche
Samedi 13 août	Antananarivo	- Travaux méthodologiques
Dimanche 14 août	Amoron'i Mania	- Voyage Antananarivo – Amoron'i Mania - Travaux méthodologiques
Lundi 15 août	Amoron'i Mania	- Réunion Opérateur et DER Amoron'i Mania
Mardi 16 août	Amoron'i Mania	- Réunion avec les CSA Amoron'i Mania - Réunion avec le CROA Amoron'i Mania
Mercredi 17 août	Fianarantsoa	- Voyage vers Fianarantsoa - Entretien avec l'opérateur AFDI - Entretien avec la DER Matsiatra Ambony
	Ambositra	- Visite d'une association informelle bénéficiaire d'une formation Haricot / PdT - Visite d'une union de producteurs de semences de PdT bénéficiaires d'un investissement (magasin de stockage) - Réunion avec l'OPR FIFATAM - Entretien avec l'ONG Akanin'ny Marary (PS)
Jeudi 18 août	Fianarantsoa	- Réunion avec la DAF de la DER sur le suivi-évaluation - Entretien avec les CSA - Entretien avec les Directions Régionales en charge de l'agriculture, de l'élevage et de la Pêche - Entretien avec les projets et programmes partenaires du FRDA
	Ambositra	- Entretien avec GR/DRDR - Entretien avec la Région (DDR) - Entretien avec URCECAM - Entretien avec AROPA - Entretien avec ISTRAM (centre de formation agricole)
Vendredi 19 août	Fianarantsoa	- Entretien CROA - Entretien OPR - Entretien Guichet Autres Services
	Ambositra	- Réunion de travail avec la DER - Entretien avec une bénéficiaire d'un crédit d'équipement - Entretien avec le CSA du district de Fandriana - Entretien avec PS formation Poulet Gasy - Entretien avec un TMOS
Samedi 20 août	Ambohimahasoa	- Entretien CSA - Entretien Copilo - Entretien prestataires de services - Entretiens paysans
	Ambositra	- Entretien avec DER - Synthèse région AMM
Dimanche 21 août	Fianarantsoa	- Entretien avec l'AFDI
	Ambositra-Manakara	- Voyage Ambositra-Manakara
Lundi 22 août	Fiana-Tuléar	- Voyage Fianarantsoa - Tuléar
	Manakara	- Entretien avec OA - Entretien avec équipe DER

Date	Lieu	Activités
		<ul style="list-style-type: none"> - Entretien avec un technicien de la DER - Entretien avec le RAF DER
Mardi 23 août	Tuléar	<ul style="list-style-type: none"> - Entretien avec la DER - Entretien avec la DRDR - Entretien avec le CROA - Entretien avec les IMF
	Manakara	<ul style="list-style-type: none"> - Entretien avec BVPI - Entretien avec TIAVO - Entretien avec le CSA de Manakara - Entretien avec le CSA de Vohipeno - Entretien avec PROSPERER - Entretien avec consultant DER service « Autres Acteurs »
Mercredi 24 août	Tuléar	<ul style="list-style-type: none"> - Entretien avec l'OPR Mazava - Entretien avec l'OPR Maison Des Paysans - Entretien avec le Chef de Région - Entretien avec le CSA de Tuléar II
	Manakara	<ul style="list-style-type: none"> - Entretien avec Fédération SABATRA - Entretien avec DDR - Entretien avec le DRDR - Visite de l'association Mamisoa (formation apiculture)
Jeudi 25 août	Tuléar	<ul style="list-style-type: none"> - Entretien avec une organisation de pêcheurs - Entretien avec des prestataires de services « recherche » - Entretien avec des prestataires de services classiques
	Manakara	<ul style="list-style-type: none"> - Visite d'un projet de recherche « fumage du poisson » dans un village de pêcheur - Entretien avec le PS Recherche « fumage »
Vendredi 26 août	Tuléar	<ul style="list-style-type: none"> - Entretien avec un groupement apiculture - Entretien avec un groupement oignon - Entretien Guichet «autres acteurs» - Entretien DER
	Manakara	<ul style="list-style-type: none"> - Entretien avec équipe DER - Entretien avec directrice DER
Samedi 27 août	Tuléar-Antananarivo	<ul style="list-style-type: none"> - Voyage aérien - Dépouillement des notes d'entretien
	Manakara Antananarivo	<ul style="list-style-type: none"> - Voyage retour Manakara - Antananarivo
Dimanche 28 août	Antananarivo-Morondava	<ul style="list-style-type: none"> - Voyage aérien - Entretien avec la DER
	Antananarivo-Fort Dauphin	<ul style="list-style-type: none"> - Vol Tana-Fort Dauphin - Entretien avec DER
Lundi 29 août	Morondava	<ul style="list-style-type: none"> - Entretien avec la DRDR - Entretien avec les membres du CROA - Entretien avec un CSA - Entretien avec des membres d'un COILO - Entretien avec les TMOS - Entretien avec le FIDA
	Fort-Dauphin	<ul style="list-style-type: none"> - Entretien avec GR/DRDR - Entretien avec les directions DRDR (agriculture, pêche, élevage) - Réunion du collège paysan CROA - Réunion avec équipe DER
Mardi 30 août	Morondava	<ul style="list-style-type: none"> - Visites de terrain (Jeunes Agriculteurs en Formation, OPR réhabilitation canaux d'irrigation, RSI, maraîchage amélioré)
	Fort-Dauphin	<ul style="list-style-type: none"> - Entretien avec représentant du Trésor - Entretien avec les 3 coordos CSA de la région d'Anosy - Visite de l'association Ando (formation apiculture) - Diner de travail avec équipe DER
Mercredi 31 août	Morondava	<ul style="list-style-type: none"> - Réunion avec des prestataires de services - Entretien avec l'UNICECAM

Date	Lieu	Activités
		<ul style="list-style-type: none"> - Entretien avec le Génie Rural (DRDR) - Entretien avec l'ONG Saragna - Entretien avec la fédération Fitame - Entretien avec la Cellule d'appui aux OP AFDI-FERT Morondava
	Fort-Dauphin	<ul style="list-style-type: none"> - Entretien avec les 3 coordos (suite) - Réunion avec 4 PS Anosy - Entretien avec le PDI - Réunion avec le responsable « Appro » de CARE - Analyse des dossiers et base de données DER
Jeudi 1 ^{er} septembre	Morondava-Antananarivo	<ul style="list-style-type: none"> - Retour à Antananarivo - Mise en commun des données collectées sur le terrain entre les trois consultants
	Fort Dauphin Antananarivo	<ul style="list-style-type: none"> - Debriefing avec OA/DER - Vol retour Fort Dauphin - Antananarivo
Vendredi 2 septembre	Antananarivo	<ul style="list-style-type: none"> - Mise en commun des données collectées sur le terrain entre les trois consultants
Samedi 3 septembre	Antananarivo	<ul style="list-style-type: none"> - Synthèse des données - Rédaction du rapport provisoire
Dimanche 4 septembre	Antananarivo	<ul style="list-style-type: none"> - Synthèse des données - Rédaction du rapport provisoire
Lundi 5 septembre	Antananarivo	<ul style="list-style-type: none"> - Réunion bilan avec FERT - Entretien avec SOA - Synthèse des données
Mardi 6 septembre	Antananarivo	<ul style="list-style-type: none"> - Entretien avec la DUE - Entretien avec le SMB - Synthèse des données - Rédaction du rapport provisoire
Mercredi 7 septembre	Antananarivo	<ul style="list-style-type: none"> - Entretien avec la CN-FDA - Rédaction du rapport provisoire
Jeudi 8 septembre	Antananarivo	- Rédaction du rapport provisoire
Vendredi 9 septembre	Antananarivo	- Rédaction du rapport provisoire
Samedi 10 septembre	Antananarivo	<ul style="list-style-type: none"> - Réunion bilan avec AFDI - Rédaction du rapport provisoire
Dimanche 11 septembre	Antananarivo	- Préparation de la restitution
Lundi 12 septembre	Antananarivo	- Restitution
Mardi 13 septembre	Antananarivo	- Finalisation du rapport provisoire
Mercredi 14 septembre	Antananarivo-Europe	<ul style="list-style-type: none"> - Finalisation du rapport provisoire - Retour des consultants internationaux

Annexe 2. Personnes rencontrées

Antananarivo

Nom	Prénom	Institution	Fonction
Andriamahenina	Mamy	Coordination Nationale de la Microfinance	Expert national
Andrianirina	Eddy	CARE	Chef de Projet FRDA Anosy
Bene	Serge	Bourbon Madagascar	Consultant international
Curradi	Paolo	DUE	Conseiller
Dromard	Philippe	DUE	Chargé de Programmes
Linguanotto	Stephano	Secrétariat Multi-Bailleurs	Assistant Technique
Louvet	Frédéric	FERT	Assistant technique FRDA
Martel	Philippe	AFDI	Responsable de Projet
Piquet	Caroline	Agence Française de Développement	Chargée de mission Secteur Rural
Rafomanana	Georges	Ministère en charge de la Pêche	Secrétaire Général
Rajaonah	Solange	FERT	Représentante à Madagascar
Rajoelina	Francis Blaise	Coordination Nationale de la Microfinance	Coordonnateur National
Ramamonjisoa	John Harivero	Cellule d'Appui au Programme du FIDA	Conseiller financier
Ranaivoariveloxo	Nivo	CARE	Program Director
Randrianarisoa	Elias	Minagri	Coordinateur National FDA
Randrianasolo	Barnabé	Minagri / Service d'appui aux CSA	CAP CSA
Ratohiarijaona	Suzelin	Minagri	Secrétaire Général
Ravelojaona	Eric	AFDI	Chargé de mission
Roussel	Aymeric	DUE	Chargé de programme
Vidal-Mbarga	Hélène	Agence Française de Développement	Consultante Secteur rural

Amoron'i Mania

Nom	Prénom	Institution	Fonction
Andriajoelmanana	Jonah Louis	DRDR Amoron'i Mania – Service du Génie Rural	Responsable Infrastructures
Andriamasinandro	Rado Rija	Coordination interrégionale FRDA FERT	Responsable Suivi et Evaluation
Andriantsihorana	Tsiribihina	FIFATAM	Technicien
Falinirina	Marie Virginie	ISTRAM	Chef SER
Iaritiana	Joselin	CROA	Membre – Collège Opérateur économique
Manandray	Heriniaina Pierre	CSA Ambatofinandrahana	Coordonnateur
Manankasina	Tantely	CSA Soamadina Ambositra	Assistante administrative et financière
Miharisoa	Rakoto Noré	OPB Ezaka Miaramita	Président
Rafamantanantsoa	Henri	CROA	Membre
Raharimampionona	Emma	CIRDR Fandriana	Membre COILO CSA
Raharimanana	Haingo	FIFATAM	Technicienne
Raharimanana	Tahiry	DER FRDA Amoron'i Mania	Conseiller technique
Raharitsialonina	Hanitra	FERT/AROPA	Responsable d'antenne régionale
Raherimanjaka	Willy	FIFATAM	Directeur
Rajaonarivony	Felana	CROA	Membre – Représentante du Ministère des Finances – Trésor Ambositra
Rajaonariveloxo	Germain	CSA Fisakana Fandriana	TMOS
Rakoto	Joëlinée	CROA	Membre du COILO du CSA Ambatofinandrahana
Rakotomalala	Jean Baptiste	CIRDR Ambatofinandrahana	Membre COILO CSA
Rakotomampionon		Région Amoron'i Mania	Directeur du développement

Nom	Prénom	Institution	Fonction
a			régional
Rakotomanana	Hery	CSA Soamadina Ambositra	Coordonnateur
Rakotomaria	Samuel	CROA	Membre – Collège Opérateur économique ONG ASEB
Rakotomiadana	Jean Paul	CROA	Membre – Représentant Tranoben'ny Tantsaha - Vice-Président du FIFATAM
Rakotonandrasana	Andriamandimby Raoelina	CROA	Membre
Rakotondrina	Claude	CSA Soamadina Ambositra	Membre du COILO
Rakotonirina	Samuël	DRDR Amoron'i Mania / Service du Génie Rural	Responsable des organisations paysannes - Membre du CROA
Rakotonomenjanahary	Jean David	URCECAM Amoron'i Mania	Responsable administratif & financier
Rakotozafy	Armand	CROA	Membre – Représentant de la Région Amoron'i Mania
Rakotozandry	Joël	Commune Ambositra	Maire & Membre du COILO du CSA Soamadina Ambositra
Ralaibozaka	Daniel		Prestataire de services
Ralaivelomaharavo	Gervais	CSA Soamadina Ambositra	Membre du COILO
Ralaizafimanampy	Désiré	CSA Soamadina Ambositra	Assistant technique
Ralalarisoa	Florent	Coordination interrégionale FRDA FERT	Coordinateur adjoint
Ramilisaona	Jean Delphin		Prestataire de service de proximité
Ranaivo	Harindriaka Felana	District Ambositra	Adjoint du Chef de District – Membre du COILO du CSA Soamadina Ambositra
Ranaivoson	Jacques	CSA Fihasinana Manandriana	Coordonnateur
Ranaivoson	Orlando	DER FRDA Amoron'i Mania	Responsable suivi et évaluation
Randriaharimihamina	Rojonomenjanahary Herlin	DER FRDA Amoron'i Mania	Responsable administratif et financier
Randriamaharo	Jean	CSA Fisakana Fandriana	Président du COILO
Randriamananjara	Dieudonné	CROA et CSA Fisakana Fandriana	Membre du CROA, membre du COILO
Randriambahoaka	Tsito'haina Eddy	DER FRDA Amoron'i Mania	Directeur
Randriamihaja	José	CSA Fihasinana Manandriana	Président du CSA
Randrianantenaina	Belson	URCECAM Amoron'i Mania	Directeur
Randrianarijaona	Fanja	SAHA Betsileo	Directrice
Randrianarison	Thomas	CSA Fisakana Fandriana	Coordonnateur
Randrianasolonjanahary	Henri	ISTRAM	Chef SAP
Raonimanana	Helinirina	ISTRAM	Chef SAF
Rasolofoson	Aubin	CROA	Membre - Représentant du collège IMF - OTIV Amoron'i Mania
Rasolonjatovo	Filamatra	DER FRDA Amoron'i Mania	Conseiller technique
Rasoloravandreniny		CSA Ambatofinandrahana	TMOS
Ratsimbazafy	François Régis	CIRDR Ambositra	Membre COILO CSA Soamadina Ambositra
Ratsimbazafy	Jean Pierre Fils	CSA Fihasinana Manandriana	TMOS
Ravelomaharavo		CSA Ambatofinandrahana	Président du COILO
Razafimahatratra		FIFATAM	Membre du Conseil d'administration & Président du FIKOTAM
Razafimanandraibe	François de Paul	CROA	Membre
Razafimanantsoa	Jean Marie	CSA Soamadina Ambositra	Membre du COILO

Nom	Prénom	Institution	Fonction
Razafindrajaona	Jean Marie	ISTRAM	Directeur
Robson	Landisoa Bruno	AROPA	Assistante technique régionale Amoron'i Mania
Zafimamonjy		CSA Soamadina Ambositra	Membre du COILO

Vatovavy Fitovinany

Nom	Prénom	Institution	Fonction
	Bosco	IMF TIAVO	Responsable des relations sur les mécanismes financiers spécifiques
	Helvetius	IMF TIAVO	Responsable exploitation commerciale du réseau
	Georgine	Projet PARECAM / PROSPERER	Assistante à la Passation de Marchés – Membre du COTRERE
Andriafanomezana	Arrhys	FRDA	Responsable technique
Andrianantenaina	Gabriel	Région Vatovavy Fitovinany	Directeur du développement régional & membre du CROA
Andrianjafimahery	Alexandre Honoré	CSA Andriana Manakara	TMOS
Barijaony	Bakoly Haniratiana	CSA Andriana Manakara	Assistante administrative et financière
Bemanara	Alexandre	CROA	Membre – Tranoben'ny Tantsaha
Boto	Augustin	CROA	Membre – OPR Fédération Kolo Harena Lokomby
Botomanirisoa	Juste Angelo	CSA Andriana Manakara	Assistant technique
Francis	Jacob	FRDA	Secrétaire comptable
Henrottay	Marc	Projet BVPI SE/HP	Responsable d'antenne Sud Est
Imara	Thomas	CROA	Membre – OPR CRAM
Mananga		CSA Andriana Manakara	Président du COILO
Martel	Philippe	Afdi	Responsable de projet
Menjanahary	Tahina		Prestataire de service de recherche
Rafidison	Juste	Fédération Koloharena Sambatra - Tolongoina	Trésorier
Raharison	Arthur	CSA Andriana Manakara	Membre du COILO – Collège opérateur économique
Raherimandimby	Jean Fidélis	FRDA	Responsable technique
Raholimalala	Marie Colette	CROA	Membre - Membre du COILO du CSA Mananjary
Rakotohasimanana	Velson Rémi	CROA	Membre – Membre du COILO du CSA Ikongo
Rakotomalala	Elisa	PARECAM / PROSPERER	Responsable régional du Projet PARECAM
Rakotomamonjy	Célestin Stefano	CROA	Membre – Chef de service régional Suivi & évaluation de la Direction régionale du développement rural
Rakotonirina	Jean Florent	CROA	Membre – Représentant du Service Régional de l'Economie et du Budget
Rakotovao	Santatriniaina Vital	CSA Vanona Vohipeno	TMOS
Ralaivao	Esther	FRDA	Directrice exécutif régional
Ralambo	Emmanuël	CROA	Membre – IMF Mutuelle Vatovavy
Ramanankavana	Camille	Guichet Autres Acteurs	Responsable Vatovavy Fitovinany
Ramanantsialonina	Haja	CSA Andriana Manakara	Membre du COILO – Collège ONG & Projets/Programmes
Randretsamanana	Doris	CSA Andriana	Vice-Président du COILO

Nom	Prénom	Institution	Fonction
Ravaoarimila	Dauphine	FRDA	Responsable administratif & financier
Ravaolalao	Josée Pauline	CROA	Membre – Présidente de la Fédération Koloharena Sambatra - Tolongoina
Ravelo			Prestataire de services
Ravoaraharison	Yannick	CSA Andriana Manakara	Membre du COILO – Collège IMF
Razafimahaleo	Bruno	CROA	Membre – Collège Opérateur économique
Razafimihidera	François	CROA	Membre – Membre du COILO du CSA Vanona Vohipeno
Sendrahasina	Nursa Charli	CSA Vanona Vohipeno	Coordonnateur
Soamamonjy	Brunette	CSA Vanona Vohipeno	Assistante administrative et financière
Talata	Etienne	Service du Génie Rural	Chef de service
Zereamana	Alexandre Andrianirina	CSA Vanona Vohipeno	Assistant technique

Haute Matsiatra

Nom	Prénom	Institution	Fonction
Andriantsialainony	Jean Philibert	CSA Ambohimahasoa	Prestataire de services
Andriasamy	Alison	CSA District Vohibato	Assistant Technique
Kakala	Andriamarotia Hasina	CSA District Lalangina	Coordonnateur
Madason	Abel	AFDI BFC	Technicien
Milijaona	Solofinifina	CROA Matsiatra Ambony	Opérateur économique
Raboto Faliako	Louisin Fernand	OPF VFTM	Technicien
Rabotosalama Ndrianala	Christian	DER FRDA	Responsable Technique
Rafanomezanjana Mary	Evariste	COILO Ambohimahasoa	Membre TT
Rafaharison	Jerimiaina	Directeur Régional du Développement Rural	Directeur
Rafaralahy	Jean de la Croix	OPR Mampita	Président
Rakoiovao	Emile	AKKH	Président
Rakoto	Jean Marie	COILO Ambohimahasoa	Membre
Rakotoarimanana	Mominirina	CROA Matsiatra Ambony	Représentant IMF
Rakotobe	Lova	Projet AROPA	Responsable d'Appui aux CSA
Rakotomalala	Niadanirina	CSA District Ambalavao	TEMOS
Rakotonaina	Tahina Fabien	CSA District Isandra	Coordonnateur
Rakotonirainy	Fleury	DER FRDA	Responsable Technique
Rakotozafy	Théophile	CROA Matsiatra Ambony	Membre CSA/COILO
Ralaizamaka	Paul	CROA Matsiatra Ambony	Membre TTR
Ralanivao	Michel	CROA Matsiatra Ambony	Membre OPR
Raldiherinirainy	Thierry Peterson	DER FRDA	Directeur Exécutif
Ramaha	Joseph Paul	CROA Matsiatra Ambony	Membre CROA/COILO
Ramanankavana	Camille	Guichet Autres Acteurs	Responsable Vatovavy Fitovavy
Ramanitriniaina	Justin	SAHA Betsiko	Responsable Régional
Randriamanadisana	Michel	CROA Matsiatra Ambony	Représentant CRAM
Randriamanantsoa	Faramalala	AROPA	Assistante Technique Régionale
Randriamirana	Dinamalala	CROA Matsiatra Ambony	Membre
Randriananarijaona	Daniel	COILO Ambohimahasoa	Membre
Randrianasoso	François Xavier	CSA Ambohimahasoa	Assistant technique
Rarianajenasoa	Bernard	COILO Ambohimahasoa	Membre

Nom	Prénom	Institution	Fonction
Rasoalifara	Ange Suzanne	OPR TAMIFI	Socio-organisatrice
Rasoambola	Jame	CROA Matsiatra Ambony	Membre
Rasoambola Radalo	François Xavier	Fokontany Idimby	Agriculteur
Rasoanirina	Victorine	Fokontany Idimby	Agricultrice
Rasojanahary	Eliane Marie Pierrette	Direction Régionale de la Pêche et des Ressources Halieutiques	Vulgarisatrice
Rasoarimadana	Halao	Direction InterRégionale de l'Elevage	Directrice
Rasoarimino	Paulette	OPR DoTAMA	Socio-organisatrice
Rasolonorhibe	Justin	OPR Rofama	Vice Président
Ratsaeanasandrata	Olivia	Guichet Autres Acteurs	Responsable
Ravelomanantsoa	Jean Noël	Fokontany Andoharondray	Agriculteur
Raveloson	Armaud	OPR TAMIFI	Secrétaire Général
Razafimandimby	Jean Louis	Fokontany Andoharondray	Agriculteur
Razafimandimby	Laza	COPILo Ambohimahasoa	TEMOS
Razafimaudimby	Bernard	OPR Fikovama	Vice Président
Razafindo	Aini	CROA Matsiatra Ambony	Membre
Razafindramboa	Pascal	Coordination interrégionale FRDA	Responsable Inter-Régional du Guichet Autres Acteurs
Razafintsalama	Raymond	COPILo Ambohimahasoa	Président
Razafintsalamo	Ando	CSA Ambohimahasoa	Coordonnateur
Razafimdravola	Suzanne	OPR VFTM	Trésorière
Razagombo Lolona	Angéline	OPR CRAM	Présidente
Razaianisoa	Mariette	COPILo Ambohimahasoa	Membre
Razamamahandry	Haingo	Guichet Autres Acteurs	Responsable Haute Matsiatra
Razanadravao	Suzanne	AFDI/AROPA	Responsable des appuis aux OP
Razanamasy	Marie Chantal	OPR Fitafibe	Présidente
Razanatsimba	Noronirina	DER FRDA	Responsable Administrative et Financière
Razkotosalama	Jean	Opérateur d'Appui FRDA	Conseiller
Solo	Manjaka Victoria	CSA Ambohimahasoa	Prestaire de services paysan
Veloarisoa	Annissette Marie	CSA Ambohimahasoa	Assistante Administrative

Atsimo Andrefana

Nom	Prénom	Institution	Fonction
Alexandre	Aimé	Groupement de pêcheurs Jiro	Membre
Asianias	Félix	Groupement de pêcheurs Jiro	Président
Brunel	Alphonse	Association Fivoarana	Membre
Damy	Mananto	Association Fivoarana	Membre
Deda	Aimé	Groupement de pêcheurs Jiro	Membre
Deontiny		Groupement de pêcheurs Jiro	Membre
Dimby	Benaria François	Région	Chef de Région
Edady		DRDR	Directeur
Ernestin		Groupement de pêcheurs Jiro	Membre
Evondraza		CROA	Membre Maison des Paysans
Fanjaharisoamalao	Dolléa Emile	DRDR	Responsable Suivi Evaluation
Felamalala		OPR Maison des Paysans	Responsable Administrative et Fiancière
Fidison	Jean	COPILo Toliara II	Président
Guste	Mampialy	Association Fivoarana	Membre
Hantanirina	Henriette	Association Fivoarana	Membre

Nom	Prénom	Institution	Fonction
Hantanirina	Robertine	AVOTRA	Présidente
Hasera		DER	Responsable Technique
Hatrifenjaynthary	Andrien	DER	Directeur
Jelonay	Célestin	CROA	Membre paysan
Jonary	Zafilahy	IMF VMSF	Responsable des Opérations
Kartaly		Groupement de pêcheurs Jiro	Membre
Kazary	Célestin	IMF VMSF	Responsable Administratif et Financier
Lahimirika	Eric	Groupement de pêcheurs Jiro	Membre
Lamamdy	Julienne	Groupement Saotra	Membre
Laurette		CSA Toliara II	Secrétaire - Comptable
Maharanga	Philibert	OPR Mazava	Filohan'ny MF
Maksim	Andy	CSA Tuléar II	TEMOS
Manantéra		Groupement de pêcheurs Jiro	Membre
Mara		DER	Responsable Technique
Mazelim		Groupement de pêcheurs Jiro	Membre
Mabahy	Herisoa Joséphine	Groupement Saotra	Membre
Monique	Marie Joséphine	Groupement Saotra	Membre
Momja	Tsivery	Association Fivoarana	Président
Naory	Fils Jean Aimé	Prestataire de Services Individuel	Formateur
Rabemahafaly	Philippe	Prestataire de Services Individuel	Formateur
Radovoson	Pierre	CROA	Membre paysan
Rafidisoa	Noël	CSA Toliara II	Coordinateur
Rahanimalala	Azina	Association Fivoarana	Membre
Rajaonah Elisée	Solofoniaina	DER	Responsable Guichet Autres Acteurs
Rakotondratimo	Olivier	Prestataire de Services Individuel	Formateur
Rakotosafy	Olivier	OPR Maison des Paysans	RTO
Ramaro	Blaise	CROA	DDR à la Région
Ramdria		Association Fivoarana	Membre
Ramilson	Marcellin	OPR Maison des Paysans	Directeur
Ramilson	Pierre	CROA	Membre paysan
Randriamampianina	Jean Augustin	FOFIFA	Chercheur
Randriamitsangamania	Johanes Frédéric	CROA	Membre OPR FCM
Randrianarifetra	Albert	FOFIFA	Chercheur
Randrianjofiniloa	Henri Lederlin	OPR Mazava	Membre du Conseil d'Administration
Randrianasolo	Joachim	DER	Responsable Administratif et Financier
Rasoc		Groupement de pêcheurs Jiro	Membre
Rasoavolololonjawahary	Myria Flore	IHSM	Chercheur
Ratcharison	Jean Bernard	CROA	Opérateur économique
Ratovondraima Jocelyn	Anigay	CROA	Membre pêche
Ravaoarivelo	Adeline	Prestataire de Services Individuel	Formateur
Ravaonirina		Groupement Saotra	Membre
Razajafy	Zafitany	Groupement Saotra	Membre
Razanahdra	Denise	Groupement Saotra	Membre
Resoja		CROA	Membre TTR

Nom	Prénom	Institution	Fonction
Retasy		Groupement de pêcheurs Jiro	Membre
Riveliny		Groupement de pêcheurs Jiro	Membre
Rokotandrayafi	Houré	Groupement Hery Miray	Président
Sadahandrainy	Tsiveny	Association Fivoarana	Membre
Sambanyzany		Groupement Saotra	Membre
Sambovelo		OPR Maison des Paysans	PCA
Sava	Nathier	OPR Mazava	Filohan'ny FKMB
Soamay		Groupement de pêcheurs Jiro	Membre
Vegline	Marthe	Groupement Saotra	Membre
Walson John	René	CROA	Opérateur économique, OPR Mazava
Zouay		Groupement de pêcheurs Jiro	Membre

Menabe

Nom	Prénom	Institution	Fonction
Abela	Victor	CSA Manja	TMOS
Alegne	Renge	DER	Responsable du Suivi-Evaluation
Andriamasinandro	Dado Rija	P-FRDA	Responsable Suivi-Evaluation
Andrianaihaja	William	OP Fanantenana	Membre
Andrianandrasana	JeanJacques	CROA	Membre
Andriatsehendari	Jean Berthin	MFR Tanambao	Moniteur
Angelman	Joseph	Zone Amont sud	Animateur
Devoir	Louis	CROA	Membre CECAM
Djabalay	Joachim	CSA Fanantenana	TMOS
Edio	Jeanot	AUE, Zone intermédiaire	Secrétaire
Foffo	Frédéric	CECAM	Chef Fokontany
Georges	Ernest	CROA	Membre
Herbert	Michel	ONG Saragna	Responsable volet associatif
Jedory		CROA	Membre
Lahady		CSA	Membre COPILO
Mahakosy	Merci	CSA Fanantenano	Président COPILO
Mahonjo	Thierry	DER	Directeur
Maka	Alfred	CSA	Président COPILO
Mampazoto	Final	CROA	Membre
Manambitsoa	Josoa	CROA	Membre
Manoro	Ferdinand	Zone Amont Sud	Président
Mason	Jacques	CSA	Membre COPILO
M'Houmadi	Hassan	MFR Tanambao	JAF
Mosesy	Conté	CROA	Membre
Namamalala	William	Cellule Morondava	AFDI-FERT Responsable Cellule
Ngado Niriko	Constant	CSA	Coordonnateur
Nicolas	Valérie		Prestataire de Services Paysan
Rabenandriana	Odon	Collège Agricole	Conseiller Agricole
Radafinerina	Vivien	CSA	TMOS
Rafaimirina	Jean Chrysostome	CSA	Membre COPILO
Rafetison	Justin	Zone Amont sud	Secrétaire
Rainitsimba	Jaona Robert	SOAFIANATSY	Prestataire de services
Rakotoarimbola	Ndrianaivo	Génie Rural (DRDR)	Chef de Service
Rakotonirina	Jean René	CECAM	Membre
Ralairavo	François	CROA	Membre
Ralaitsiferana	Merci	CROA	Membre

Nom	Prénom	Institution	Fonction
Ramahazomanana	Justin	CSA	TMOS
Ramamambonitra	A.R	CSA Mahabo	Coordonnateur
Ramarolaley	Daniel	OP Fanantenana	Secrétaire
Ramaronjisoa	Rija	CSA	Membre COILO
Ranaivoaeijaona	Nieliniaina	CSA	TMOS
Randriamanariapisoa	Hajandrainy	OP Fanantenana	Membre
Randrianasozo	Benjamin	CSA	Membre COILO
Randrianandivo	Njack	FRDA	RDF
Randriandivo	Niaka	DER	RAF
Randrianasolo	Tahina	CROA	Membre
Randrianimenjanamary	Heingoarison	FIFATA	Vice Président
Randriantsoa	Maminiaina	DER	Conseiller Technique
Ranivoarison	Lova Cley	CECAM	Conseiller
Ratsimbazafy	Albert	Zone Amont Sud	Trésorier
Rasoanirina	Marie Françoise	CSA	Membre COILO
Rasoazanamanara	Odette	CECAM	Membre
Rasoamaharavo	Voahangimaina	OP Fanantenana	Membre
Razafimahatratra	Olivier	CSA Ainga	Coordonnateur
Razafimanantsoa	Noëlson	OP Fanantenana	Membre
Razafimandirule	Noarson	CSA	Membre COILO
Razafimbezo	Marco	CECAM	Conseiller
Razafimdraire	Lucien	Zone Amont Sud	Conseiller
Razaninarino	Salaomanitrela	OP Fanantenana	Membre
Razanomejanjahabary		OP Fanantenana	Membre
Razafy	Théodore	AUE zone intermédiaire	Animateur
Razanatelo	Kilasy	CSA Mahabo	Président COILO
Soleil		AUE zone intermédiaire	Vice Président
Telson	Jean	CSA	Membre COILO
Tongamisy	Paul	CIRDR/COILO	Chef CIRDR
Tsiefomana	Rodrigue	DER	Conseiller Technique
Zeranday	Corine	Cellule AFDI-FERT	Comptable

Anosy

Nom	Prénom	Institution	Fonction
Aimé	Ernest	CROA	Membre – Collège paysan – Membre du COILO du CSA Avotsy Betroka
Andrianirina	Eddy	CARE	Chef de Projet FRDA Anosy
Berthol	Emmanuel	CROA	Membre – Fondateur de la coopérative Hevitra miray
Kajy	Marcelline	CROA	Membre – Présidente Fikambanana Vehivavy Taratra – Maire de la Commune Analamary, District Betroka
Kazy	Banette	CROA	Membre – Membre du COILO du CSA Mandrare Amboasary
Lahadison	Carlos	DER	Gestionnaire de subvention
Lalao	Gloria Solo Manahira	Equipe Mirana (Prestataire de services)	Formateur en commercialisation
Lambo	Jérôme	CROA	Membre - Président Tranoben'ny Tantsaha de la Région Anosy
Mara		IMF FIVOY (Mutuelle du Mandrare)	Président du Conseil d'administration
Mirana	Fanomezantsoa	Equipe Mirana (Prestataire)	Chef de mission – Formateur en

Nom	Prénom	Institution	Fonction
		de services)	commercialisation et organisations paysannes
Noasy	Landry	CROA	Président du CROA – Président Tranoben'ny Tantsaha dans le district de Tolagnaro
Rabeninary	Yvette	Rio Tinto – QIT Madagascar Minerals S.A.	Coordinateur Développement rural
Rakotoarisata	Andriambololona	Ministère de l'Agriculture / Direction Régionale du Développement Rural	Directeur régional du développement rural
Ramanandraibe	Parfait	IMF FIVOY (Mutuelle du Mandrare)	Directeur
Ramarolahy		CROA	Membre – Président de la Fédération des pêcheurs
Ramoralaza	Théobert	CSA Magnavotsy Tolagnaro	Coordonnateur
Randimbiarisoa	Jeannot	Ministère de l'Elevage / Direction Régionale	Chef de service Vétérinaire régional – Directeur régional de l'élevage par intérim
Randimbisolondrainy	Jaurès	ONG APEEC (Prestataire de services)	Vice-président
Randriambololona	Roger	CSA Mandrare Amboasary	Coordonnateur
Ramelinantaina	Eliot	CARE	Responsable approvisionnement & logistique
Raveloson	Patrick Martin Nanahary	Association FITEA (Prestataire de services)	Président
Razafimahatratra	Andrianambinina Aubin	CSA Avotsy Betroka	Coordonnateur
Razafimandimby	Chrysostophe	Ministère de la Pêche / Direction Régionale	Directeur régional de la Pêche
Razafindramaro	Tanjaniaina Julio Pierrot	Cabinet Excellence Consulting (Prestataire de services)	Manager
Ravelomanantsoa	Marc Georges	Service du Génie Rural / Direction régionale du développement rural	Collaborateur technique
Sampy	Patricia	DER	Responsable technique
Solofohariniaina	Ludovic	DER	Responsable Suivi - Evaluation
Toly Nomenjanahary	Jules	Ministère du Budget et de Finances / Direction régionale	Directeur général du Trésor & membre du CROA
Totofeno	Toris	CARE	OAR AROPA / Formateur & accompagnateur CSA
Zakasoa	Dauphine	Ministère de l'Agriculture / Direction Régionale du Développement Rural	Chef de service régional de la Coopération agricole et de l'appui à l'organisation des filières (SRCAAOF)

Annexe 3. Documentation exploitée

Documents généraux

Convention de financement entre la Commission Européenne et la République de Madagascar, Programme d'Appui au Secteur Agricole à Madagascar (PASAM) 2, lignes budgétaires 21.02.01 et 21.02.02, 13 février 2007, 41 pages.

Délégation de la Commission Européenne à Madagascar, questions/réponses, Programme Mise en place de Fonds Régionaux de Développement Agricole pilotes à Madagascar, Appel à propositions ouvert, Ligne budgétaire MAG/FOOD/2005/17812 et MAG/FOOD/2006/18309. Référence de l'Appel à Propositions : EuropeAid/127153/L/ACT/MG, non daté, 6 pages.

Délégation de la Commission Européenne à Madagascar, intitulé du Programme Mise en place de Fonds Régionaux de Développement Agricole pilotes à Madagascar, lignes directrices à l'intention des demandeurs dans le cadre de l'appel à proposition 2008, Appel à propositions ouvert, Ligne budgétaire MAG/FOOD/2005/17812, Référence de l'Appel à Propositions : 125-561, date limite de réception des demandes: 27/08/2007, non daté, 24 pages.

MAEP, DGAEP, SACSA, Présentation du programme CSA. Réunion nationales de lancement des projets d'appui à la mise en place des CSA (11 mars 2008), mars 2008, 27 pages.

MINAGRI, SG, DVAAOP, SACSA, Draft Note-Cadre Stratégie de Services aux Agriculteurs, Version définitive, septembre 2009, 83 pages.

Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche, Rapport de mission portant sur la prestation d'appui au groupe de travail pour la définition du Fonds de Développement Agricole, 15 mai 2007, 108 pages.

Ministère de l'Agriculture, Secrétariat Général, Direction d'Appui à l'Organisation des Filières, Coordination Nationale FDA, «Pack» DRDR pour le suivi des FRDA pilotes, avril 2010, 77 pages.

Nations Unies, Haut Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme, procédures spéciales du Conseil des Droits de l'Homme, Mission du Rapporteur Spécial sur le droit à l'alimentation, M.Olivier De Schutter à Madagascar (18 au 22 juillet 2011), conclusions préliminaires, 13 pages.

COORDINATION NATIONALE FDA

Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche, Direction de la Vulgarisation Agricole et de l'Appui aux Producteurs, Service d'Appui aux Centres se Services Agricoles, Compte-Rendu de Réunion du 14 mai 2009, 6 pages.

Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche, Direction de la Vulgarisation Agricole et de l'Appui aux Producteurs, Service d'Appui aux Centres se Services Agricoles, Compte-Rendu de Réunion du 16 juin 2009, 6 pages.

Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche, Direction de la Vulgarisation Agricole et de l'Appui aux Producteurs, Service d'Appui aux Centres se Services Agricoles, Compte-Rendu de Réunion du 30 juillet 2009, 5 pages.

Ministère de l'Agriculture, Secrétariat Général, Direction de l'Appui à l'Organisation des Filières, Service d'Appui aux CSA, Coordination Nationale FDA, Note d'avancement du FDA et des FRDA pilotes, Février 2010, 22 pages.

Ministère de l'Agriculture, Direction de l'Appui à l'Organisation des Filières, Service d'Appui aux CSA, Coordination Nationale FDA, Compte Rendu de réunion du 3 mars 2010, 3 pages.

Ministère de l'Agriculture, Secrétariat Général, Direction de l'Appui à l'Organisation des Filières, Service d'Appui aux CSA, Coordination Nationale FDA, Aide-mémoire récapitulatif, Mars 2010, MINAGRI / DAOF / SACSA – CN FDA, 13 pages.

Ministère de l'Agriculture, Secrétariat Général, Direction de l'Appui à l'Organisation des Filières, Service d'Appui aux CSA, Compte-Rendu de Réunion, 20 janvier 2011, 7 pages.

Ministère de l'Agriculture, Secrétariat Général, Direction de l'Appui à l'Organisation des Filières, Services d'Appui aux Finances Locales, Compte-Rendu de la Réunion IMF-FRDA, 10 novembre 2010, 3 pages.

Ministère de l'Agriculture, Secrétariat Général, Direction de l'Appui à l'Organisation des Filières, Service d'Appui aux CSA, Nouvelles dispositions à prendre, réunion de coordination nationale FDA/FRDA (mai 2011), non daté, 3 pages.

Ministère de l'Agriculture, Secrétariat Général, Direction de l'Appui à l'Organisation des Filières, Coordination Nationale du Programme FDA, Compte-Rendu de Réunion, 19 mai 2011, 11 pages.

Ministère de l'Agriculture, Secrétariat Général, Direction de l'Appui à l'Organisation des Filières, Coordination Nationale du Programme FDA, Note Relative au "Guichet Autres Acteurs" (GAA) - Mai 2011, 11 pages.

Ministère de l'Agriculture, Secrétariat Général, Direction de l'Appui à l'Organisation des Filières, Coordination Nationale du Programme FDA, Aide-mémoire récapitulatif, Version mise à jour Juillet 2011, 19 pages.

LOT I, FERT

ASP / FERT, Manuel de procédures FRDA à l'attention des gestionnaires, FERT/ FIFATA P-FRDA, avril 2011, 62 pages.

ASP, Rapport d'expertise pour la mise en place des FRDA pilotes à partir de 2 régions : Le Menabé et La Haute Matsiatra, juin 2009, 86 pages.

ASP, Suivi de mise en œuvre des procédures. Projet FRDA Pilote, avril 2010, 45 pages.

DER Menabé, Bilan 1er exercice budgétaire du CROA (août 2009 à février 2010) et orientation du 2ème exercice (avril à sept. 2010) – Région Menabé. Analyse et orientation, mars 2010, 28 pages.

FRDA, Antenne Régionale Menabé, Règlement intérieur du CROA, non daté, 5 pages.

FERT/FIFATA, Le guide d'accès au FRDA, Version V3, décembre 2010, 83 pages.

FERT / FIFATA, Projet FRDA Pilotes Régions Amoron'i Mania et Menabé, Note sur l'avancement des FRDA pilotes mis en œuvre par FERT et FIFATA au 31 déc. 2010, 2 pages.

FERT, Guide d'utilisation de la base de données FRDA, non daté, 23 pages.

FERT, Mise en place de Fonds Régionaux de Développement Agricole pilotes dans les régions Amoron'i Mania et Menabé à Madagascar (lot 1) Formulaire de demande subvention. Ligne budgétaire MAG/FOOD/2005/17812 et MAG/FOOD/2006/18309. Référence à l'appel à propositions : EuropeAid / 127153 / L/ACT/MG, septembre 2008, 69 pages.

FERT, Mise en place de FRDA pilotes dans les régions Amoron'i Mania et Menabé à Madagascar. Rapport narratif intermédiaire du 1er février au 31 décembre 2009, avril 2010, 29 pages.

FERT, Mise en place de FRDA pilotes dans les régions Amoron'i Mania et Menabé à Madagascar. Rapport narratif intermédiaire du 1er janvier au 31 décembre 2010, avril 2011, 32 pages.

FERT, Note sur le système de suivi des projets / actions financés par le FRDA, non daté, 7 pages.

FERT / P-FRDA, Bilan 1er exercice budgétaire du CROA Amoron'i Mania (août 2009 à février 2010). Analyse et orientation, mars 2010, 35 pages.

FERT / P-FRDA, Bilan 2ème exercice budgétaire du CROA Amoron'i Mania (avril à septembre 2010). Analyse et orientation, octobre 2010, 28 pages.

FERT / P-FRDA, FRDA pilote de Menabé. Bilan de 2ème exercice budgétaire du CROA Menabe (avril à septembre 2010). Analyse et orientation, novembre 2010, 30 pages.

PRACTICA Foundation, étude de faisabilité et réalisation de six forages tests / Menabé, juillet 2010, 35 pages.

Réponse de FERT à l'appel à proposition de la Délégation de la Commission Européenne A Madagascar, Mise en place de Fonds Régionaux de Développement Agricole pilotes à Madagascar, Ligne budgétaire MAG/FOOD/2005/17812 et MAG/FOOD/2006/18309, Référence de l'appel à propositions : EuropeAid/127153/L/ACT/MG, non daté, 69 pages.

LOT II, AFDI

AFDI, état d'avancement du FRDA au 30/07/09, 3 pages.

AFDI, capitalisation des acquis du guichet «IMF» au sein des FRDA pilotes mis en œuvre par l'AFDI, Rakotosalama A. jean, non daté, 7 pages.

AFDI, capitalisation des acquis du service « recherche » au sein des FRDA pilotes mis en œuvre par AFDI, Rakotosalama Jean, non daté, 6 pages.

AFDI, Mission de diagnostic du dispositif CSA – FRDA, Rapport de mission, 27 Février - 17 Mars 2011, Sylvain Marilleau et Elisée Rajaonah, non daté, 34 pages.

ASP, Bilan formation sur les procédures FRDA. Mission 2 ASP/FERT/AFDI, juillet 2009, 39 pages.

ASP, Rapport d'expertise Mission 3. Suivi de mise en œuvre des procédures. Projet FRDA Pilote, 7 au 17 avril 2010, mai 2010, 98 pages.

Babin P., Propositions pour le guichet IMF du FRDA. Rapport final, Projet FRDA Pilote Matsatra Ambony – Vatovavy Fitovinany – Atsimo Andrefana, IRAM, septembre 2010, 100 pages.

Consulting Plus, Formation sur la Micro Finance FRDA. CROA Vatovavy Fitovinany et Atsimo Andrefana, Rapport de formation, octobre 2010, 21 pages.

MINAGRI, Rapport Narratif Intermédiaire, Projet de Mise en place des FRDA pilotes, Lot 2, Régions Vatovavy Fitovinany et Matsiatra Ambony, Année 2009, Philippe Martel, Mars 2010, 25 pages.

MINAGRI, Rapport Narratif Intermédiaire, Projet de Mise en place des FRDA pilotes, Lot 2, Régions Vatovavy Fitovinany et Matsiatra Ambony, janvier à août 2010, Philippe Martel, février 2011, 36 pages.

Evaluation de la phase I du FRDA, Région Vatovavy Fitovinany, Eric Richard Ravelojaona (Pôle Services aux Agriculteurs – Cellule Afdi Tana), Samoela Rakotomanga (Réseau Soa), Luc Digonnet (Afdi Bourgogne Franche Comté), Tandra Raoelimanana (SACSA/FDA), juillet 2010, 18 pages.

Rapport de synthèse de l'état de lieu de la situation actuelle de l'information et communication du FRDA Matsiatra Ambony, version draft, Rasoalandinirina Olga, non daté, 18 pages.

Réponse de l'AFDI à l'appel à proposition de la Délégation de la Commission Européenne A Madagascar, Mise en place de Fonds Régionaux de Développement Agricole pilotes à Madagascar, Ligne budgétaire MAG/FOOD/2005/17812 et MAG/FOOD/2006/18309, Référence de l'appel à propositions : EuropeAid/127153/L/ACT/MG, non daté, 60 pages.

Lot III, CARE - AFDI

CARE-AFDI, FRDA. Lot 3 : Régions Anosy et Atsimo Andrefana, Rapport narratif intermédiaire année fiscale 2010, juillet 2010, 58 pages.

CARE-AFDI, Note sur l'avancement des activités des projets FRDA pilotes lot 3 au 31 décembre 2010, 8 pages.

CARE, AFDI, Projet FRDA Pilote. Régions Anosy et Atsimo Andrefana, Note sur l'avancement des activités des projets FRDA pilotes lot 3 au 31 décembre 2010, 8 pages.

CARE, AFDI, FRDA Régions Anosy et Atsimo Andrefana. Rapport d'activités semestriel (du 1er juillet au 31 déc. 2010), janvier 2011, 59 pages.

CARE, AFDI, Rapport d'évaluation à mi-parcours du projet FRDA Lot 3 (Régions Anosy et Atsimo Andrefana), janvier 2011, 30 pages.

CARE, Document d'orientation du CROA. Document de travail, juillet 2010, 12 pages.

CARE, FRDA Anosy. Rapport interne de suivi-évaluation. Juillet 2009 – Juin 2010, 23 pages.

Contrat de subvention, actions extérieures de la Communauté Européenne, FOOD/2009/208/975, 24 juin 2009, 83 pages.

CARE, Mise en place de Fonds Régionaux de Développement Agricole pilotes dans les régions de l'Anosy et d'Atsimo Andrefana à Madagascar (lot 3). Contrat de subvention avec la CE et documents annexes, juin 2009, 83 pages.

CARE, Plan de communication du projet FDRA, août 2010, 9 pages.

Contrat de subvention, actions extérieures de la Communauté Européenne, FOOD/2009/208/975, 24 juin 2009, 83 pages.

CROA, Règlement intérieur du CROA restreint, non daté, 5 pages.

MAEP, CARE, Protocole d'accord DRDR Anosy /CARE, 3 pages.

Rafararano (L.), Communication FRDA. Rapport de consultance, novembre 2010, 32 pages.

Razafimahefana Heriniaina, Rapport de suivi des recommandations de la mission d'appui au démarrage du projet FRDA Anosy, février 2011, 16 pages.