



10 ans

IOE

Bureau indépendant de l'évaluation

2003-2013

Responsabilisation et apprentissage pour de meilleures conditions de vie en milieu rural

République de Madagascar

ÉVALUATION DU PROGRAMME DE PAYS



Octobre 2013



Ouvrer pour que les
populations rurales pauvres
se libèrent de la pauvreté

Bureau indépendant de l'évaluation

République de Madagascar
Évaluation du programme de pays

Octobre 2013
Rapport No. 3159-MG
Document du Fonds international de développement agricole

Photos des activités appuyées par les projets financés par le FIDA au Madagascar

Page couverture: Atelier d'emballage de vanille ©FIDA/J. Gasana.

Page de garde: Au marché central d'Antsirabé une femme vend de laitue et légumes ©FIDA/H. Wagner (à gauche); Préparation d'un petit périmètre rizicole appuyé par le Projet d'appui au développement du Menabe et du Melaky (à droite). ©FIDA/E. Schaltegger

Le présent rapport est publié par le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA et les résultats et conclusions qui sont présentées dans ce rapport ne reflètent pas nécessairement le point de vue des États membres du FIDA ou de leurs représentants au Conseil d'administration. Les appellations employées et la présentation des données dans cette publication n'impliquent pas l'expression, de la part du FIDA, d'une quelconque opinion concernant le statut juridique d'un pays, d'un territoire, d'une ville ou d'une zone, ou de leurs autorités, ou concernant le tracé de leurs frontières ou limites. Les appellations "pays développé" ou "pays en développement" répondent à un souci de commodité statistique et n'expriment pas nécessairement un jugement sur le stade atteint par un pays ou une zone donnés dans le processus de développement.

Tous droits réservés.

©2013 Fonds international de développement agricole (FIDA)

Avant-propos

Cette évaluation du programme de pays est la première conduite à Madagascar. Elle couvre la période 2000-2012, les programmes d'options stratégiques pour le pays (COSOP) de 2000 et 2006, six projets et sept dons. Elle a pour objectifs principaux d'évaluer la performance du programme et l'impact des opérations financées par le FIDA et de fournir les éléments de base à la préparation du nouveau COSOP qui sera agréé par le FIDA et le Gouvernement de Madagascar, suite à cette évaluation.

Ayant démarré ses opérations à Madagascar en 1979, le FIDA y a financé quatorze projets dont quatre actifs lors de cette évaluation pour un coût total de 515 millions d'USD dont 175 millions (34%) de prêts du FIDA à conditions particulièrement favorables. La contribution de l'État malgache correspond à 18% des coûts et celle des cofinancements à 46%.

Des années 70 jusqu'à la deuxième moitié des années 90, le pays n'a pas connu de véritable croissance économique. Le produit intérieur brut a enregistré une forte croissance depuis la fin des années 90 mais la crise politique de 2009, qui a entraîné une forte réduction de l'aide internationale, a interrompu cette conjoncture favorable. La prévalence de la pauvreté à Madagascar a augmenté de 70% en 1993 à 76,5% en 2010, dont 82,2% en milieu rural. Madagascar est doté d'un capital naturel important et de filières agricoles à haut potentiel (ex.: vanille, girofle, poivre, litchis), sans compter l'élevage et la pêche. Pourtant, le développement rural doit faire face à la dégradation des ressources naturelles et à l'insécurité du foncier (risque d'accaparement des terres).

Le FIDA n'a jamais interrompu les projets en cours durant la période de crise politique et est devenu, de facto, le principal bailleur dans le secteur agricole. Dans un pays qui a vécu une stagnation de la productivité agricole sur quatre décennies, l'apport du FIDA a été pertinent et conséquent en termes d'amélioration de la productivité agricole et de la diversification des revenus ruraux à travers l'appui aux entreprises. Le programme affiche des expériences prometteuses de développement des filières agricoles et de partenariats entre les secteurs public et privé. Par contre, deux questions nécessitent plus d'attention: la consolidation des acquis après la clôture des projets et la protection de l'environnement, car les projets se sont peu engagés dans des mesures de lutte contre l'érosion ou de conservation de la fertilité du sol et de reboisement.

À partir du COSOP 2006, l'évaluation a noté une attention accrue pour l'appui aux institutions, aux politiques nationales et une déconcentration progressive de la gestion des projets vers les institutions régionales. Le programme a porté suffisamment d'attention et de ressources aux activités hors prêt: les partenariats ont été solides avec les institutions du gouvernement et les organisations internationales. Les efforts de capitalisation des expériences, de gestion des savoirs et de communication ont été intensifs. Même en période de crise, le FIDA et le Gouvernement ont fait des efforts d'analyse des expériences concrètes des projets pour alimenter la discussion sur les réformes nationales, notamment dans le domaine de la sécurisation foncière.

Ce rapport d'évaluation comprend aussi un Accord conclusif résumant les principaux constats issus de l'évaluation et exposant les recommandations discutées et agréées par le Gouvernement et le FIDA, assorties de propositions concernant les modalités et les responsables de la mise en œuvre de ces mêmes recommandations.



*Fabrizio Felloni
Responsable par intérim
Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA*

Foreword

This country programme evaluation is the first carried out in Madagascar. It covers the period 2000–2012, the 2000 and 2006 country strategic opportunities programmes (COSOPs), six projects and seven grants. Its main objectives are to assess the performance of the programme and the impact of IFAD-funded operations, and to provide the basic elements for drawing up the new COSOP, which will be agreed by IFAD and the Government of Madagascar following this evaluation.

IFAD started operations in Madagascar in 1979, since then it has financed 14 projects (four of which were active during this evaluation) for a total amount of US\$515 million; US\$175 million (34 per cent) of these were IFAD highly concessional loans. The Malagasy State's contribution corresponds to 18 per cent of the costs, while cofinancing accounts for 46 per cent.

From the 1970s until the second half of the 1990s, the country experienced no real economic growth. Gross domestic product enjoyed strong growth starting in the late 1990s, but the political crisis of 2009, which brought about a sharp reduction in international aid, disrupted this favourable trend. The incidence of poverty in Madagascar increased from 70 per cent in 1993 to 76.5 per cent in 2010, with 82.2 per cent in rural areas. Madagascar has the advantages of considerable natural capital and high-potential agricultural value chains (for example vanilla, cloves, pepper and lychees), not to mention livestock production and fisheries. However, rural development has to cope with natural resource degradation and land tenure insecurity (with the risk of land-grabbing).

IFAD never suspended its current projects during the period of political crisis and became the main donor in the agricultural sector. In a country that had experienced over 40 years' stagnation in agricultural productivity, IFAD's support has been relevant and highly effective in improving agricultural productivity and diversifying rural incomes through support to enterprises. The programme has seen promising results in the development of agricultural value chains and partnerships between the public and private sectors. On the other hand, two issues require more attention: (i) consolidation of project results after their closure; and (ii) environmental protection, inasmuch as projects have paid scant attention to erosion control measures, soil fertility conservation and reforestation.

The evaluation observed that since the 2006 COSOP greater attention has been paid to support to institutions, national policies and the progressive devolution of project management to regional institutions. The programme has allocated sufficient resources and attention to non-lending activities: partnerships with government institutions and international organizations have been solid. Intensive efforts have been made in the spheres of scaling up and capitalization on experience, knowledge management and communication. Even during the crisis period, IFAD and the Government endeavoured to analyse the concrete experience of projects in order to contribute to the discussion on national reforms, especially in the sphere of land tenure security.

This evaluation report includes an agreement at completion point summarizing the main findings of the evaluation and presenting the recommendations discussed and agreed upon by the Government and IFAD, together with proposals as to ways and means of implementing these recommendations and those responsible for such action.



Fabrizio Felloni
Officer-in-Charge
Independent Office of Evaluation of IFAD

Remerciements

Cette évaluation du programme de pays a été dirigée par M. Fabrizio Felloni, évaluateur principal, Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA, en collaboration avec M. James Gasana (chef d'équipe des consultants), M. Ernst Schaltegger (consultant, agronome et spécialiste en analyse de portefeuille), M. Parfait Randrianitovina (consultant, spécialiste en institutions rurales et gouvernance locale), Mme Lalaina Randrianarison (consultante, spécialiste en filières agricoles), M. Olivier Rajonson (consultant, spécialiste en finance et entreprise rurale). L'évaluation a bénéficié de la collaboration de Mme Federica Lomiri, analyste de recherche en évaluation, qui a collaboré à la revue documentaire et à l'étude du contexte du pays.

Pour la révision interne, les membres du Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (M. Ashwani Muthoo, Directeur adjoint; Mme Anne-Marie Lambert, évaluateur principal) et M. Seydou Traoré, expert éminent indépendant (*Senior Independent Adviser*), consultant et ancien Ministre de l'agriculture de la République du Mali, ont apporté des commentaires et directives tout au long du processus de l'évaluation, y compris pour l'ébauche du rapport final. Mme Linda Danielsson, Mme Lucy Ariano, et Mme Cristina Spagnolo, assistantes d'évaluation, ont fourni l'appui administratif.

Le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA remercie la Division Afrique orientale et australe pour les observations et commentaires pertinents durant les différentes étapes de l'évaluation.

Le Bureau indépendant de l'évaluation présente ses remerciements au Gouvernement de Madagascar pour ses précieux commentaires et son soutien tout au long du processus de l'évaluation. Nos remerciements vont également au personnel, aux bénéficiaires des projets visités et aux autres partenaires rencontrés, pour leur appui et collaboration avec la mission d'évaluation.

Acknowledgements

This country programme evaluation was led by Mr Fabrizio Felloni, Senior Evaluation Officer at the Independent Office of Evaluation of IFAD, in collaboration with Mr James Gasana (consultants' team leader), Mr Ernst Schaltegger (consultant, agronomist and portfolio analysis specialist), Mr Parfait Randrianitovina (consultant, specialist in rural institutions and local government), Ms Lalaina Randrianarison (consultant, specialist in agricultural value chains) and Mr Olivier Rajonson (consultant, specialist in rural finance and enterprises). The evaluation benefited from the input of Ms Federica Lomiri, evaluation research analyst, who collaborated on the review of documents and study of the country context.

Internal peer reviewers from the Independent Office of Evaluation (Mr Ashwani Muthoo, Deputy Director; Ms Anne-Marie Lambert, Senior Evaluation Officer) and Mr Seydou Traoré (Senior Independent Adviser), consultant and former Minister of Agriculture of the Republic of Mali, provided comments and guidance throughout the evaluation process, and on the draft final report. Ms Linda Danielsson, Ms Lucy Ariano and Ms Cristina Spagnolo, Evaluation Assistants, provided administrative support.

The Independent Office of Evaluation thanks IFAD's East and Southern Africa Division for its pertinent observations and comments during the various stages of the evaluation.

The Independent Office of Evaluation is grateful to the Government of Madagascar for its valuable comments and support throughout the evaluation process. Our thanks also go to the staff and beneficiaries of the projects that were visited, and to other partners met with, for their support and collaboration with the evaluation mission.

Table de matières

Unité monétaire	iii
Abréviations et acronymes	iii
Carte des projets financés par le FIDA à Madagascar	iv
Résumé	vi
Executive summary	xv
Extrait de l'Accord conclusif	xxiv
Extract of the Agreement at Completion Point	xxx
I. Introduction	1
A. Aperçu de l'assistance du FIDA à Madagascar	1
B. Objectifs, méthodologie et processus	2
II. Informations sur le pays	4
A. Aperçu général du pays	4
B. Agriculture: potentiel important de développement agricole: filières agricoles porteuses	7
C. Stratégies nationales pour réduire la pauvreté	10
III. Description du COSOP et des opérations du FIDA	13
IV. Performance du portefeuille	20
A. Pertinence	20
B. Efficacité	25
C. Efficience	28
D. Impact	30
E. Durabilité	37
F. Innovation, reproduction et élargissement d'échelle	38
G. Égalité de genre et autonomisation des femmes	39
H. Appréciation générale du portefeuille	40
V. Performance des partenaires	42
A. FIDA	42
B. Gouvernement	44
VI. Activités hors-prêt	46
A. Développement des partenariats	46
B. Gestion des savoirs	49
C. Concertation sur les politiques	50
D. Dons	51
VII. Performance du COSOP	52
A. Pertinence	52
B. Efficacité	55
C. Appréciation globale du partenariat entre le Gouvernement et le FIDA	57
VIII. Conclusion et recommandations	57
A. Conclusions	57
B. Recommandations	60

Annexes

1. Tableau des notations des projets	62
2. Liste des projets financés par le FIDA à Madagascar, 1979-2012	63
3. Dons régionaux avec des activités à Madagascar	65
4. Note méthodologique sur l'Évaluation des programmes de pays	66
5. Définition des critères d'évaluation utilisés par IOE	69
6. Liste des personnes rencontrées	70
7. Observations sur le rapport final de l'Évaluation du programme de pays de la République de Madagascar	76
8. Bibliographie	77

Unité monétaire

1 Ariary malgache = 0,000451 USD (novembre 2012)

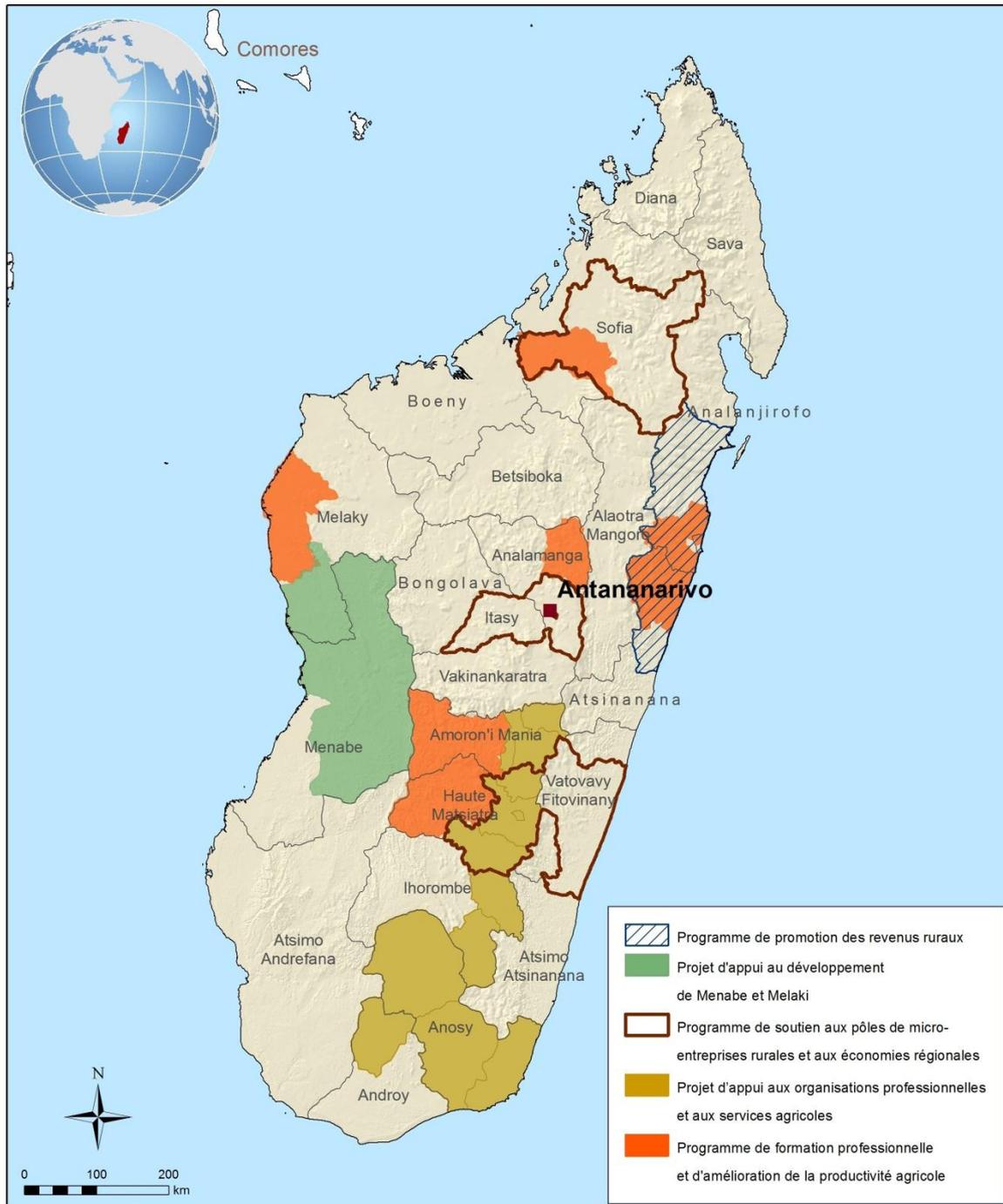
Abréviations et acronymes

AD2M	Projet d'appui au développement du Menabe et du Melaky
AFD	Agence Française de Développement
AROPA	Projet d'appui aux organisations professionnelles et aux services agricoles
BAD	Banque africaine de développement
CAPFIDA	Cellule d'appui aux programmes du FIDA
CAM	Centres d'accès aux marchés
COSOP	<i>country strategic opportunities programme</i> (Programme des opportunités stratégiques pour le pays)
EPP	Évaluation du programme de pays
ESA	<i>East and Southern Africa Division</i> -IFAD - (Division Afrique orientale et australe - FIDA)
FORMAPROD	Programme de formation professionnelle et d'amélioration de la productivité agricole
GUMS	Guichets uniques multi services d'appui aux entreprises
ICIPE	<i>The International Centre of Insect Physiology and Ecology</i>
ICRISAT	<i>International Crops Research Institute for the Semi-Arid Tropics</i>
IMF	Institutions de microfinance
INBAR	<i>International Network for Bamboo and Rattan</i>
IRRI	<i>International Rice Research Institute</i>
IOE	Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA
MAP	<i>Madagascar Action Plan</i> (Plan d'action pour Madagascar)
MER	Micro-entreprise rurale
MGA	Ariary malgache (monnaie locale)
MINAGRI	Ministère de l'agriculture
OCDE	Organisation pour la coopération et le développement économiques
OFID	Fonds de l'OPEP pour le développement international
ONG	Organisation non gouvernementale
OPEP	Organisation des pays exportateurs de pétrole
PARECAM	Programme d'appui à la résilience aux crises alimentaires à Madagascar
PHBM II	Projet de mise en valeur du Haut Bassin du Mandraré –phase II
PIB	Produit intérieur brut
PPMS	<i>Project Portfolio Management System</i>
PPRR	Programme de promotion des revenus ruraux
PROSPERER	Programme de soutien aux pôles des micro-entreprises rurales et économies régionales
SCAMPIS	<i>Scaling-up Micro-Irrigation Systems</i>
SEGS	Système de suivi-évaluation et gestion des savoirs
SRA	Systèmes de riziculture améliorée
SRI	Systèmes de riziculture intensive
UNDAF	Plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement

Carte des projets financés par le FIDA à Madagascar

Madagascar

Opérations en cours financées par le FIDA

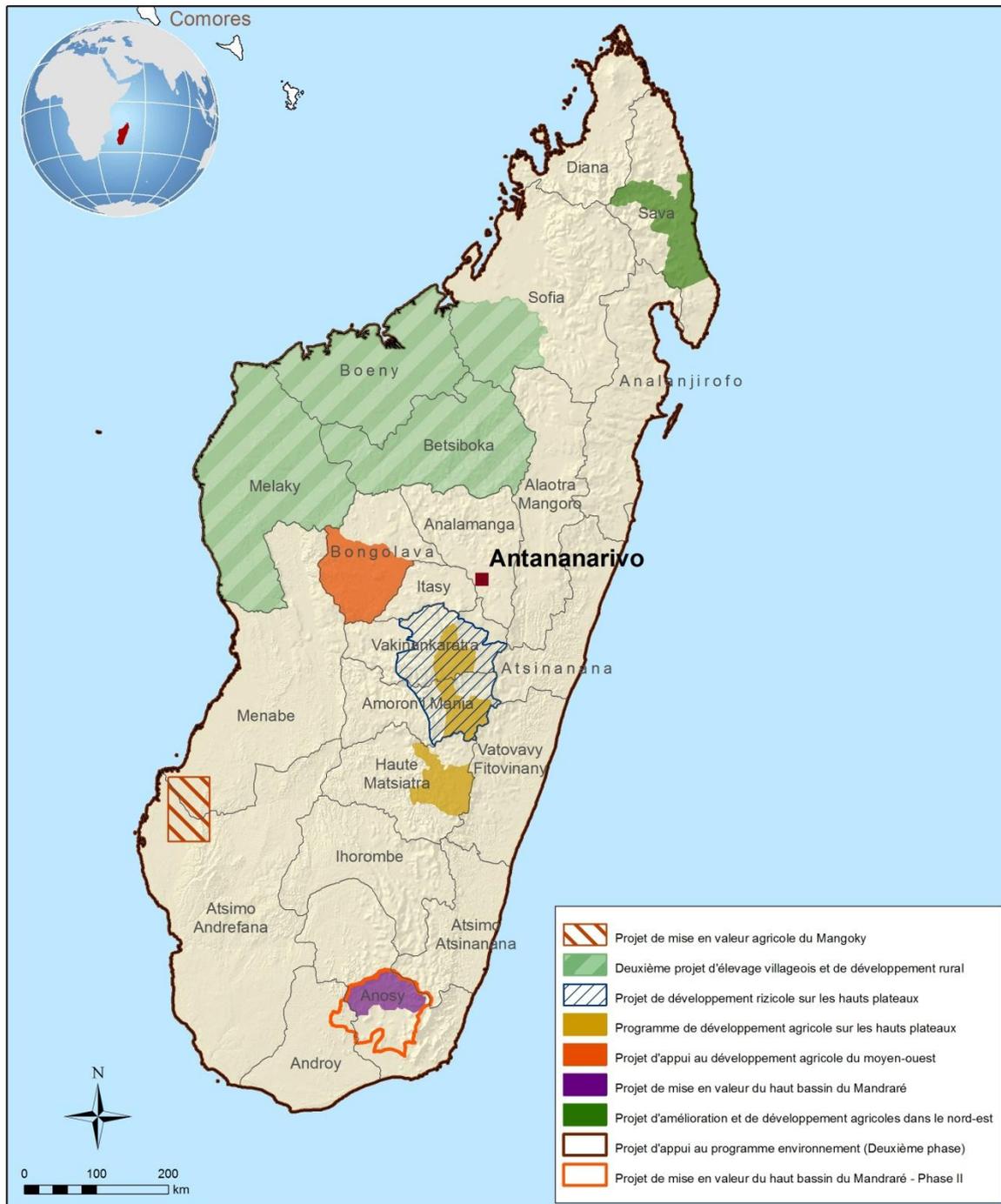


Les appellations figurant sur cette carte et sa représentation graphique ne constituent en aucun cas une prise de position du FIDA quant au tracé des frontières ou limites, ou aux autorités de tutelle des territoires considérés.

FIDA Carte compilée par le FIDA | 25-02-2013

Madagascar

Opérations clôturées financées par le FIDA



Les appellations figurant sur cette carte et sa représentation graphique ne constituent en aucun cas une prise de position du FIDA quant au tracé des frontières ou limites, ou aux autorités de tutelle des territoires considérés.

Carte compilée par le FIDA | 08-01-2013

Résumé

1. Cette évaluation de programme de pays est la première à être conduite par le FIDA à Madagascar. L'analyse se concentre sur les programmes des opportunités stratégiques pour les pays (COSOP) 2000 et 2006, six prêts (Projet de mise en valeur du Haut Bassin du Mandraré - PHBM II, Programme de promotion des revenus ruraux - PPRR, Projet d'appui au développement du Menabe et du Melaky - AD2M, Programme de soutien aux pôles des micro-entreprises rurales et économies régionales - PROSPERER, Projet d'appui aux organisations professionnelles et aux services agricoles - AROPA, Programme de formation professionnelle et d'amélioration de la productivité agricole - FORMAPROD) et sept dons. En plus de l'analyse des activités du portefeuille, cette évaluation porte sur l'appréciation des activités hors prêt (gestion des savoirs, dialogue sur les politiques publiques, établissement des partenariats) ainsi que sur la pertinence et l'efficacité de la stratégie de collaboration entre le Gouvernement et le FIDA.
2. Depuis le début de ses opérations à Madagascar en 1979, le FIDA a financé 14 projets (4 actifs à l'époque de l'évaluation) pour un coût total de 515 millions d'USD dont 175 millions (34%) sont des prêts du FIDA à des conditions favorables, 91 millions (18%) des contributions de l'état malgache et 203 millions (46%), des cofinancements. Le FIDA a approuvé sa première stratégie (COSOP) à Madagascar en 2000 et la deuxième, en 2006. De plus, le portefeuille a bénéficié d'une contribution financière de l'Union européenne à hauteur de 12,5 millions d'Euro (PARECAM: Programme d'appui à la résilience aux crises alimentaires à Madagascar) visant à répondre à l'augmentation des prix des denrées. Le FIDA a ouvert un bureau de pays à Madagascar en 2011.
3. **Contexte national.** Madagascar a connu quatre crises sociopolitiques depuis l'indépendance: en 1972, 1991, 2002 et 2009. Suite à la crise de 2009, l'ancien président Marc Ravalomanana a remis le pouvoir aux militaires et Andry Rajoelina est *devenu* le président de la Haute Autorité de transition en attendant la tenue de nouvelles élections prévues en juillet 2013. Après une interruption, les bailleurs multilatéraux ont repris leurs activités de développement à partir de 2012. Le FIDA n'a jamais interrompu l'exécution des projets en cours durant cette période et il est devenu, de facto, le principal bailleur dans le secteur agricole.
4. Des années 70 jusqu'au milieu des années 90, la croissance annuelle du PIB n'a été en moyenne que de 0,5%, bien inférieure à la croissance de la population. Le PIB a enregistré une forte croissance depuis la fin des années 90, grâce à la performance améliorée du secteur agricole, du tourisme et au flux de nouveaux investissements dans le secteur minier et la prospection pétrolière. Suite à la crise, le produit intérieur brut (PIB) a chuté de 3,7% en 2009. La croissance devrait atteindre 4,5% en 2013.
5. En 1993, la prévalence de la pauvreté à Madagascar était estimée à 70% et 17 ans plus tard, selon l'enquête périodique auprès des ménages de 2010, elle avait augmenté à 76,5%, dont 82,2% en milieu rural. La prévalence de la malnutrition chronique des enfants (stunting) de moins de cinq ans est très élevée: 49,9% en zone rurale (2008-2009), quoiqu'en diminution.
6. Madagascar est doté d'un capital naturel de grande importance (entre autres, 10 millions d'hectares de terres arables qui ne sont pas encore exploitées). Les filières agricoles, notamment les filières de rente, présentent des opportunités significatives. Le pays est parmi les premiers producteurs mondiaux de vanille, girofle, poivre, litchis. La production piscicole est considérable. En 2010, Madagascar était classé parmi les dix premiers pays producteurs aquacoles, avec une production annuelle de 6 886 tonnes. Parmi les contraintes, on peut noter: la dégradation des ressources naturelles (terres, forêts, parcours, eaux) et l'insécurité du foncier (risque d'accaparement des terres). En 2005, une réforme foncière a

introduit la certification des droits d'usage mais la crise politique de 2009 a entraîné une réduction drastique du financement de cette réforme.

Portefeuille des projets

7. La **pertinence** des projets a été plutôt satisfaisante. Les objectifs des projets sont bien dans la ligne des stratégies du Gouvernement et du FIDA ainsi que des besoins des bénéficiaires. Dans les interventions de développement agricole, on note la proportion appropriée d'aménagements hydroagricoles et de sécurisation foncière (PPRR, AD2M). La contribution financière du PARECAM a permis de promouvoir des activités très pertinentes d'appui à la sécurité alimentaire à travers l'expansion de l'irrigation et de l'accès à des techniques agricoles améliorées.
8. Dans le domaine de l'appui aux entreprises rurales (PROSPERER), l'appui à la formation de base des entrepreneurs, au développement des produits et à la commercialisation ont été généralement bien conçus. La conduite d'études de filières a permis de mieux identifier les opportunités et les facteurs de blocage dans l'accès au marché. Le partenariat établi avec le réseau des chambres de commerce et d'industrie a été opportun et pourrait permettre dans le long terme l'institutionnalisation de certains services fournis aux entreprises rurales. Par contre, l'approche visant la commercialisation à travers les "centres d'accès aux marchés" (PPRR) ne s'est pas avérée adaptée à cause d'une maîtrise faible des filières agricoles et d'un financement insuffisant, alors que d'autres modalités (ex. une forme d'agriculture contractuelle) auraient pu être explorées.
9. Les deux derniers projets (AROPA, FORMAPROD) ont des objectifs pertinents. Pourtant, leur conception est très compliquée et des risques existent quant au montage institutionnel. L'AROPA vise la professionnalisation des petits producteurs et leurs organisations et à les associer au dialogue sur les politiques, notamment dans le contexte de l'élaboration et de la mise en œuvre du Programme sectoriel agricole. Deux contraintes sont observées: les faiblesses institutionnelles du réseau régional des chambres d'agriculture (partenaire principal du projet) et ses relations difficiles avec les opérateurs d'appui choisis pour coordonner les activités au niveau régional (ONG, bureaux d'étude) qui ont des approches d'intervention assez différentes. Le FORMAPROD vise à soutenir la stratégie nationale de formation agricole et rurale, une nécessité reconnue dans le pays. Sa conception présente des risques, notamment à cause de la grande multiplicité des composantes, des principes peu clairs pour évaluer les besoins en formation agricole et de l'absence d'une équipe de coordination solide au niveau national. La responsabilité de son exécution est confiée aux unités régionales des autres projets FIDA à Madagascar ne se spécialisant pas en formation agricole.
10. L'**efficacité** du portefeuille a été plutôt satisfaisante. Parmi les résultats les plus convaincants, on note les aménagements hydroagricoles (PHBM II, AD2M) et l'introduction de techniques culturales améliorées à travers des approches "champs écoles paysans". Les rendements des cultures principales (paddy, haricots, lentilles, arachides et oignons) ont progressé au-delà des valeurs cibles, surtout pour le paddy, à travers la diffusion des systèmes de riziculture intensive et de semences améliorées qui en ont permis de doubler ou tripler les rendements.
11. Dans le domaine de l'appui à la commercialisation et aux entreprises rurales, l'appui aux micro-entreprises (PROSPERER) a été, lui aussi satisfaisant, non seulement par le nombre significatif d'entreprises soutenues (environ 12 300), mais surtout, par les résultats en termes d'augmentation des revenus des entreprises. Par contre, les centres d'accès aux marchés (PPRR) ont connu une augmentation très modeste de volume de ventes et presque tous opèrent à perte. Les expériences les plus prometteuses du PPRR ont eu lieu hors de l'approche des centres d'accès aux marchés: le projet a établi des partenariats avec des entreprises privées d'exportation de produits de niche (ex. sucre et curcuma biologique).

12. Concernant l'appui aux associations de base, le PPRR a renforcé 634 organisations paysannes et aidé à établir 39 unions d'associations ainsi que des fédérations régionales qui s'impliquent déjà dans le suivi et le soutien aux activités de commercialisation. Dans le cas de l'AROPA, les opérateurs régionaux ont entrepris des initiatives d'encadrement d'associations de producteurs. Toutefois, faute d'une capacité de pilotage solide, il y a eu peu de guidage et de priorisation stratégique.
13. L'**efficience** a également été plutôt satisfaisante. Dans le cas d'un projet déjà clôturé (PHBM-II), l'estimation du taux de rentabilité économique interne a été supérieure aux prévisions (27% contre 14%), grâce aux faibles coûts unitaires des aménagements de périmètres irrigués. Pour certains projets encore en cours, on ne dispose pas d'informations complètes mais les chiffres disponibles suggèrent des ratios favorables entre bénéfices et coûts dans le cas de deux projets (AD2M et PROSPERER) et des résultats plus mitigés pour deux autres projets, à cause de la rentabilité faible des centres d'accès aux marchés (PPRR) ou d'un démarrage compliqué (AROPA).
14. **Impact sur la pauvreté rurale.** Selon les données disponibles, les revenus des ruraux pauvres ont connu des progrès considérables, même si les changements observés ne peuvent pas être attribués exclusivement aux actions des projets. Dans le cas du projet PHBM II, le revenu monétaire moyen net par habitant a cru de 74% en moyenne. Concernant le PROSPERER, les revenus moyens des entreprises rurales ont augmenté entre 7% et 60% selon les régions entre 2010 et 2011.
15. Les projets ont contribué à l'augmentation des rendements et de la production agricole des ménages. Selon l'évaluation du PHBM II en 2008, les productions de riz et de manioc ont connu, entre 2001 et 2007, des augmentations respectives de 92% et 118%. Dans le cas du PPRR, il convient de rappeler l'augmentation des rendements rizicoles (dans certains cas de 500 kg à 3 tonnes par hectare) grâce à l'adoption de systèmes rizicoles intensifs. Pour la zone de l'AD2M, on observe le triplement des rendements pour le riz et le doublement de pour le haricot, l'arachide et la lentille.
16. Par contre, les projets sont peu portés vers la gestion des ressources naturelles et de l'environnement ainsi que l'adaptation aux changements climatiques. Ils manquent des stratégies de conservation et de gestion de bassins versants (même au niveau micro et meso) et il y a eu peu de mesures concrètes pour faire face à la baisse de fertilité des sols.
17. Les perspectives de **durabilité** des projets individuels sont plutôt satisfaisantes. C'est notamment le cas des composantes d'appui à la production agricole, grâce à des coûts d'entretien et d'opération assez modestes (ex. riziculture) et aux partenariats noués avec des entrepreneurs privés. À titre d'exemple, l'AD2M a pris des mesures pour renforcer les perspectives de continuité, en concentrant l'appui sur des filières et des pôles de production, mettant en relation les producteurs avec les marchés, ciblant la professionnalisation des agriculteurs dans les domaines organisationnel, technique et commercial. Le PPRR a aidé à établir des partenariats avec des exportateurs dans des filières de rente. En même temps, quelques risques existent: dans le cas du PPRR, la grande majorité des centres d'accès aux marchés opèrent à perte. Concernant l'AD2M, il ne sera facile d'amortir le choc de clôture du dispositif de proximité du projet (environ 100 professionnels entre l'Unité de gestion du projet et les ONG de terrain).
18. Le PROSPERER présente de bonnes perspectives de durabilité institutionnelle, grâce à sa collaboration avec les chambres de commerce et d'industrie et avec d'autres institutions régionales et locales. Cependant, les structures de proximité du projet, les guichets uniques multiservices pour les entreprises, ont peu de chance d'atteindre un degré d'autofinancement suffisant au moment de la clôture du

projet. Leurs services aura, encore pour longtemps, une dimension de service public.

19. Certains projets ont entamé une réflexion sur la pérennisation à travers des ateliers de consultation avec les partenaires. Une nouvelle phase d'investissements sélectifs et d'accompagnement pour consolider et assurer la continuité semble nécessaire pour les projets qui seront clôturés prochainement. Pourtant, ceci n'a pas encore été prévu par le FIDA et ses partenaires.
20. La capacité d'**innovation et reproduction à plus grande échelle** a été plutôt satisfaisante. Parmi les innovations les plus représentatives, on peut inclure: (i) les techniques culturales améliorées (systèmes de riziculture intensive, greffage, multiplication rapide des plantes à tubercules); (ii) l'appui aux filières agricoles et aux "pôles de production"; (iii) l'appui à la sécurisation foncière à travers la certification des droits d'usage; (iv) l'implantation des "guichets uniques multiservices" au niveau des districts pour l'appui aux micro-entreprises.
21. Une question importante concerne la capacité, dont celle du Gouvernement malgache, d'extension d'échelle de reproduction des innovations. La situation d'isolement par rapport à la coopération internationale après la crise politique de 2009 a limité les opportunités d'effet de levier à travers le cofinancement d'autres bailleurs. D'autre part, la collaboration avec des entreprises privées nationales et internationales représente une source d'appui aux innovations et à leur reproduction qui n'est pas encore complètement exploitée.
22. La promotion de **l'égalité entre les sexes et autonomisation des femmes** a été satisfaisante. Tous les projets se sont efforcés d'accroître la visibilité des aspects de genre. Les femmes sont mieux impliquées dans la nouvelle dynamique d'épanouissement social et de développement économique; elles représentent plus de 40% des membres des organisations de base et 60%, voire plus, des bénéficiaires des activités de micro-crédit.

Activités hors prêt

23. **Développement des partenariats.** Le FIDA et les institutions publiques malgaches ont développé des partenariats au niveau national, régional et local. Leur valeur a été démontrée pendant la récente période de crise, en contribuant à éviter l'effondrement du secteur agricole. Le principal partenaire du FIDA a été le Ministère de l'agriculture (MINAGRI), avec ses directions générales et ses services régionaux. Certaines composantes des projets ont permis d'établir des partenariats avec d'autres ministères (ex. élevage, commerce, industrialisation) et avec la Vice-Primature en charge de l'aménagement du territoire, et par conséquent, d'appuyer la réforme foncière. Aucun partenariat n'a encore été établi avec le ministère chargé de l'environnement et des forêts, malgré l'urgence de la protection des ressources naturelles.
24. Le FIDA a participé activement à le plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement ainsi qu'à la coordination multi-bailleurs dans le secteur agricole qui regroupe 13 bailleurs et dont il a assuré la présidence entre 2010 et 2011. Avec les institutions financières multilatérales (Banque mondiale, Banque africaine de développement), les échanges et discussions ont été fréquents, mais en dépit des chiffres officiels présentés dans les documents, il n'y a pas encore eu de véritable cofinancement ou d'interventions coordonnées.
25. En termes de partenariats public-privé, la collaboration avec la Fédération des chambres de commerce pour la mise en œuvre du PROSPERER est un choix stratégique adéquat: la Fédération est un réseau de chambres qui disposent de compétences organisationnelles et de gestion. Par contre, le partenariat avec la chambre d'agriculture pour l'exécution d'AROPA apporte moins de compétences organisationnelles et opérationnelles: la Chambre n'a pas encore le statut juridique d'une organisation professionnelle. Au niveau des projets individuels (ex. PPRR,

PROSPERER), des collaborations ont été établies avec des entrepreneurs privés (produits d'exportation tels que litchi, vanille, girofle, poivre, pomme cannelle et baies rose), à travers des approches d'agriculture contractualisée, mettant en relation les producteurs et les opérateurs de l'aval de la filière (exportateurs, transformateurs ou distributeurs).

26. En termes de contribution à la **gestion des savoirs**, l'évaluation remarque l'amélioration du système de suivi-évaluation inclus au niveau du programme de pays. Ceci a été réalisé notamment par la création en 2007 de la plateforme d'*Amélioration du système de suivi-évaluation et gestion des savoirs* (SEGS, connue aussi sous le nom de ZARAFIDA¹), qui a permis d'établir le lien entre les indicateurs du cadre logique du COSOP et ceux des projets individuels pour faciliter le suivi-évaluation, le flux d'information et l'analyse des données. Le FIDA et ses partenaires ont aussi mis en œuvre des initiatives de capitalisation et de communication des expériences des projets à travers la préparation de brochures, de vidéo-documentaires en DVD, la publication de deux livres, de sites internet. De plus, dans chaque projet, la cellule de suivi-évaluation anime un volet communication qui développe des messages ciblant les agriculteurs en utilisant divers medias (radio rurale, journal trimestriel).
27. Concernant le **dialogue sur les politiques publiques**, la conjoncture de crise depuis 2009 a imposé une réduction des consultations officielles entre les bailleurs et la contrepartie nationale. Au niveau "macro", l'activité principale a été la participation du FIDA à la préparation du *Programme sectoriel agricole*, en collaboration avec la FAO et la Banque mondiale. Le FIDA plaide pour la participation des représentants des organisations des agriculteurs dans ce processus. La lacune constatée est que les apports du FIDA dans ces processus ne reposent pas sur des analyses ou des notes de préparation préalables. L'élaboration de telles notes sur des thèmes spécifiques permettrait de mieux faire remonter les expériences des projets ou les données des études et enquêtes.
28. Des efforts importants ont été faits afin d'articuler les expériences de terrain des projets en matière de sécurisation foncière pour alimenter le dialogue sur les politiques nationales. Cet appui a porté sur la contribution au fonctionnement de l'Observatoire foncier national et sur l'élaboration du cadre logique d'intervention du Programme national foncier, la définition et l'élaboration d'outils méthodologiques pour le suivi, l'évaluation des résultats et l'impact de la réforme foncière.
29. Le projet PROSPERER collabore avec le ministère de l'agriculture pour l'élaboration d'une stratégie nationale du financement agricole et avec le ministère en charge de l'économie pour l'élaboration d'une politique de soutien aux entreprises.
30. **À Madagascar, le FIDA a consacré des ressources pour les activités hors prêt et la gestion du COSOP.** En accord avec le FIDA, le ministère de l'agriculture a créé en son sein, depuis la fin des années 90, la Cellule d'appui au programme FIDA (CAPFIDA). Née pour exécuter des fonctions administratives, cette cellule appuie désormais non seulement le portefeuille des projets, mais aussi, le suivi au niveau du COSOP, ainsi que le développement des partenariats et le dialogue sur les politiques publiques. Le budget de la CAPFIDA est pris en charge par l'un des quatre projets actifs par trimestre sur fonds de prêts du FIDA et représente un exemple d'investissement dans l'appui stratégique et les activités hors prêt. Après l'ouverture d'un bureau de pays en 2011, la question de la répartition du travail entre ce bureau et la CAPFIDA méritera l'attention du FIDA et du Gouvernement.

¹ Du mot "zara", partagé, en langue malgache.

La performance du COSOP

31. **Pertinence.** Entre 2000 et 2012, on observe une transition dans la stratégie d'intervention du FIDA. En 2000, les interventions consistaient en projets à l'échelle géographique limitée, multi-composantes et de contenus "techniques". À partir de cette situation, et durant les périodes des COSOP 2000 et 2006, on note une évolution vers des interventions à couverture géographique élargie (plusieurs régions) et plus spécialisées du point de vue thématique. On note aussi une attention de plus en plus marquée pour l'appui au renforcement des capacités d'institutions publiques et parapubliques alors que les anciens projets intervenaient seulement au niveau des ménages et des communautés.
32. Il y a eu des évolutions dans les montages institutionnels: les anciens projets (PHBMI II, PPRR, AD2M) étaient confiés à des structures de gestion *ad hoc*. Par contre, la gestion du PROSPERER a été confiée à la Fédération des chambres de commerce et d'industrie, renforcée par une unité technique. Cette articulation a établi des bases solides pour la diversification des initiatives en direction des domaines non agricoles. L'AROPA a articulé une déconcentration avec les chambres d'agriculture régionales. Dans l'ensemble du programme de pays, la logique de déconcentration n'a pas encore été poussée jusqu'au bout pour développer également des partenariats avec les communes comme maître d'ouvrage du développement local.
33. Le COSOP 2006 a mis en exergue le thème important de la collaboration avec les entreprises privées dans le développement des filières agricoles (transformation, commercialisation) pour augmenter la valeur de la production. Les opérations financées par le FIDA ont bien répondu à ces enjeux par une ouverture et une capacité d'adaptation à collaborer avec les acteurs privés.
34. Les deux dernières interventions (AROPA, FORMAPROD) se caractérisent par une très forte complexité du montage institutionnel. Les mécanismes internes de contrôle de qualité du FIDA avaient détecté des faiblesses dans la conception, mais ces deux projets ont continué leur itinéraire vers la présentation au Conseil d'administration sans changements significatifs.
35. Dans son diagnostic sur les questions environnementales, le COSOP 2006 a bien souligné la gravité de la dégradation environnementale à Madagascar, aggravée par une forte vulnérabilité aux aléas climatiques. Malgré ce bon diagnostic, le COSOP n'a pas fourni d'orientations à suivre pour tenir compte de l'environnement, la gestion durable des ressources naturelles et des aléas climatiques comme thèmes transversaux lors de l'élaboration des projets.
36. **Efficacité.** Cas rare, voire unique au FIDA, dans le programme à Madagascar, il existe un suivi au niveau du COSOP alimenté par un système de traitement d'information et de données (SEGS/ZARAFIDA) qui permet d'effectuer un cadrage entre indicateurs des projets et indicateurs établis au niveau du COSOP. Jusqu'à présent, le suivi du COSOP s'est concentré sur les aspects de portefeuille et pas assez sur les activités "hors prêt", un aspect qui, pourtant, mérite d'être intégré. De toute façon, cette expérience montre que le suivi au niveau du COSOP est faisable et d'autres programmes de pays appuyés par le FIDA pourraient s'en inspirer.
37. Par rapport au premier objectif du COSOP ("Améliorer la gestion des risques et réduire la vulnérabilité des ruraux pauvres en leur donnant plus largement accès aux ressources et aux services"), des progrès importants ont été réalisés dans la réduction des risques liés à la production et dans l'augmentation des rendements (par exemple de 1-1,5 t/ha à 4-5 t/ha dans le cas du riz). Concernant la réduction des risques liés à l'insécurité foncière, si les résultats demeurent encore modestes en termes quantitatifs (nombre de certificats enregistrés), le programme a quand même fourni une contribution à la réflexion sur les politiques nationales de sécurisation foncière, sans compter qu'après la crise de 2009, en dehors du FIDA, très peu d'organisations internationales ont financé ce genre d'intervention.

38. Quant au deuxième objectif ("Améliorer les revenus des ruraux pauvres par la diversification des activités agricoles et la promotion de l'entrepreneuriat rural"), les résultats atteints sont très probants dans la promotion des entreprises rurales, l'amélioration de l'accès des petits producteurs aux marchés et la formation professionnelle. Le programme touche environ 14 000 micro-entreprises dans 5 régions. L'effort de promotion met l'accent sur la formation pour renforcer les capacités et les compétences, l'accès à la micro-finance et l'accompagnement des personnes formées.
39. Concernant le troisième objectif ("Professionnaliser les petits producteurs et leurs organisations pour les associer plus étroitement au développement économique et politique"), le programme a connu le succès lorsqu'il s'est agi d'apporter des appuis de proximité aux organisations paysannes de base, par exemple pour l'amélioration des capacités de gestion des exploitations agricoles familiales ou pour l'accroissement de la productivité agricole. Cependant, l'objectif de professionnaliser les organisations paysannes a été dilué par l'objectif parallèle de renforcer la chambre d'agriculture à travers des ONG et bureaux d'étude. Pour ce qui est de la facilitation du dialogue entre les organisations de petits producteurs et le gouvernement au sein des principales structures consultatives nationales et régionales, les chambres d'agriculture sont représentées dans les consultations sur les politiques et les stratégies qui intéressent leurs membres. Une limite constatée est qu'il y a eu peu d'appui aux associations paysannes afin d'articuler leur plaidoyer vers des thèmes plus concrets inspirés de l'expérience de terrain des projets.

Évaluation du partenariat Gouvernement-FIDA

	<i>Notation*</i>
Performance du portefeuille	4
Activités hors-prêt	5
Performance du COSOP	5
Partenariat Gouvernement-FIDA	5

*Barème de notation: 6 = très satisfaisant; 5 = satisfaisant; 4 = plutôt satisfaisant; 3 = plutôt insuffisant; 2 = insuffisant; 1 = très insuffisant.

Conclusions

40. Dans un pays qui a vécu une stagnation de la productivité agricole sur quatre décennies et qui est affecté par une crise politique depuis 2009, l'apport du FIDA a été pertinent et conséquent en termes d'appui à la productivité agricole. Malgré la crise politique, on n'a pas assisté à une détérioration de la performance du portefeuille du FIDA, grâce à l'autonomie dont ont bénéficié les équipes de gestion des projets par rapport aux processus politiques. Les investissements dans le développement des entreprises rurales vont dans le sens d'une diversification des sources de revenus des ménages ruraux. Le programme affiche des expériences prometteuses de développement des filières agricoles et de partenariats entre secteur public et entrepreneurs privés. Par contre, la question de la consolidation des acquis après la clôture des projets, n'a pas encore reçu une attention suffisante au niveau stratégique.
41. À partir du COSOP 2006, l'évaluation a noté une attention accrue à l'appui aux institutions, aux politiques nationales et une déconcentration progressive de la gestion des projets vers les institutions régionales. L'évaluation a également noté un manque de focalisation sur l'appui aux communes pour leur permettre de développer les capacités de maîtrise d'ouvrage et de planification en développement local.

42. L'aspect de la protection de l'environnement n'a pas encore été bien intégré dans la conception des projets qui se sont peu engagés dans des mesures de lutte contre l'érosion ou de conservation de la fertilité du sol et de reboisement. Dans le domaine de l'irrigation, des interventions protectrices existent au niveau des exploitations individuelles, mais non au niveau des bassins versants élémentaires qui les abritent. Une planification à l'échelle des méso ou micro-bassins est nécessaire pour pérenniser les investissements réalisés dans les bas-fonds en assurant une gestion durable de l'eau et du sol.
43. À Madagascar, des ressources additionnelles ont été mises à la disposition des activités hors prêt. Les principaux instruments ont été la CAPFIDA et, depuis 2011, le bureau de pays du FIDA (qui bénéficiera du déplacement du chargé de programme de Rome à Antananarivo d'ici 2014). L'expérience de la CAPFIDA mérite une attention particulière pour le FIDA lui-même.

Recommandations

A. Poursuivre et affiner les orientations stratégiques sur trois axes: (i) appui à la déconcentration et à la décentralisation, (ii) diffusion de techniques agricoles et (iii) approches filières

44. En termes de priorités institutionnelles, le nouveau COSOP devrait continuer dans la direction de l'appui à la déconcentration et à la décentralisation. Ceci se réfère à la continuation de l'appui aux structures régionales prévues par le *Programme sectoriel agricole* (fonds régionaux de développement agricole, centres de services agricoles), à la régionalisation progressive des structures de gestion des projets, aux services techniques déconcentrés de l'État. Mais, il sera également important de mettre l'accent sur le développement des partenariats avec les communes rurales, pour appuyer le renforcement de leur capacité de maîtrise d'ouvrage en matière de planification du développement local.
45. Concernant les axes d'intervention, il sera important de continuer l'appui à la vulgarisation de techniques agricoles améliorées (notamment les systèmes de riziculture intensive et améliorée), ce qui constitue une priorité nationale au regard de la faible productivité de l'agriculture malgache. Les expériences prometteuses de certains dons et fonds supplémentaires (ex. SCAMPIS, INBAR) suggèrent de mieux intégrer les activités des dons dans le programme de pays, en mobilisant une enveloppe de dons spécifiques au pays.
46. L'Évaluation recommande la continuation des approches de développement des filières agricoles, en évitant des mécanismes peu efficaces (ex. les centres d'accès aux marchés), en mettant plus d'accent sur des approches d'agriculture contractualisée et impliquant davantage, et dès le début (i.e. durant la phase de formulation des projets), les commerçants, les entrepreneurs privés, afin de renforcer la synergie entre production agricole, transformation et commercialisation.

B. Protection de l'environnement et adaptation au changement climatique comme activités transversales dans la stratégie et les opérations

47. Pour mieux prendre en considération le thème transversal de l'environnement, il sera important de s'inspirer de la stratégie du FIDA en la matière et prendre des mesures en termes de partenariats, notamment: (i) en établissant un partenariat stratégique avec le ministère chargé de l'environnement et (ii) en renforçant la coordination et les échanges d'expériences avec les principaux bailleurs impliqués dans la gestion des bassins versants (ex Banque mondiale, Banque africaine de développement, Agence Française de Développement) pour intégrer cette approche dans les interventions appuyées par le FIDA. La planification au niveau des bassins versants n'est pas faisable avec les seules ressources financières du FIDA mais serait possible à travers des partenariats avec d'autres bailleurs.

48. Une collaboration plus marquée entre les dons et les prêts, permettrait aussi de mettre en exergue: (i) des mesures de conservation des eaux et du sol et (ii) le développement durable de produits non-ligneux (ex. bambou et rotin) pour l'artisanat et la construction, par exemple en tirant des leçons de l'expérience du don INBAR et du don approuvé pour la Commission de l'Océan indien.

C. Placer la pérennisation des acquis au cœur du programme

49. À cause de leur caractère innovant et de l'accent mis sur des zones enclavées et sur les groupes les plus pauvres et vulnérables, les projets FIDA ont typiquement un démarrage lent et une progression accélérée durant les 2-3 dernières années de mise en œuvre. Ceci ne permet pas toujours de consolider les acquis. Il est indispensable d'envisager, dans le prochain COSOP, une stratégie de consolidation des acquis (ex. dans le cas du PPRR et de l'AD2M) moyennant des initiatives d'accompagnement sélectif (i.e. financer la suite seulement pour les composantes performantes) et une durée plus réaliste pour les nouveaux projets (par exemple une dizaine d'années plutôt que six ans, en tenant compte des difficultés de démarrage). Ceci concerne la production rizicole et la petite irrigation, mais aussi l'appui aux filières de rente et les guichets uniques multi-services pour l'appui aux entreprises.

D. Mieux définir les rôles respectifs de la CAPFIDA et du bureau FIDA à Madagascar dans l'appui au portefeuille, aux activités hors prêt et au suivi du COSOP

50. Il sera important de définir plus en détails, à travers un processus progressif et itératif, les rôles respectifs de la CAPFIDA et du bureau de pays du FIDA. Il sera souhaitable de ne pas surcharger le bureau FIDA de fonctions administratives, de privilégier le rôle de guidage stratégique dans les activités hors prêt, et l'engagement dans des activités sous régionales pour mieux capter et diffuser les expériences (dons régionaux, échanges d'expériences entre pays). Il est recommandé de partager et discuter l'expérience de la CAPFIDA et de son financement au sein du Département des opérations du FIDA comme exemple d'instrument de soutien à la mise en œuvre du programme de pays et des activités hors prêt. Le FIDA devra aussi préparer le déplacement du chargé de programme à Antananarivo.
51. Dans ce contexte, il est également souhaitable d'inclure le suivi des activités hors prêt et des dons dans le cadre des activités de suivi du COSOP et du dispositif SEGS/ZARAFIDA.

E. Dans le court-moyen terme, une attention spéciale pour deux opérations (AROPA, FORMAPROD)

52. Ces deux opérations posent quelques risques qu'il conviendra de traiter dès que possible à travers une revue de la mise en œuvre, voire de la conception. Concernant l'AROPA, il pourrait s'avérer nécessaire de reconsidérer l'approche du projet à travers une définition plus claire des différents objectifs et mécanismes d'appui: (i) aux organisations paysannes et leurs organisations faitières dans les communautés les plus pauvres; (ii) à la chambre d'agriculture; et (iii) aux institutions prévues par le Programme sectoriel agricole (fonds régionaux de développement agricole et centres de services agricoles).
53. Dans le cas du FORMAPROD, il sera nécessaire d'appuyer la préparation de la mise en œuvre et d'établir une équipe solide de gestion au niveau central (plutôt qu'une gestion déléguée aux autres équipes de projet qui ne s'occupent pas de formation agricole). Il sera important de continuer et renforcer la collaboration avec des partenaires ayant une expérience technique démontrée dans la formation agricole (ex. Agence française de développement, îles de la Réunion et d'autres partenaires à identifier), de mener une étude des expériences performantes en Afrique subsaharienne ou ailleurs dans le même domaine et d'organiser des visites d'échange.

Executive summary

1. This country programme evaluation is the first carried out in Madagascar. The analysis focuses on the 2000 and 2006 COSOPs, six loans (Upper Mandrare Basin Development Project, Phase II - PHBM II, Rural Income Promotion Programme - PPRR, Project to Support Development in the Menabe and Melaky Regions - AD2M, Support Programme for the Rural Microenterprise Poles and Regional Economies - PROSPERER, Support to Farmers' Professional Organizations and Agricultural Services Project - AROPA, Vocational Training and Agricultural Productivity Improvement Programme - FORMAPROD) and seven grants. In addition to analysis of portfolio activities, this evaluation assesses non-lending activities (knowledge management, policy dialogue, partnership development) and the relevance and effectiveness of the strategy of collaboration between the Government and IFAD.
2. Since it began operations in Madagascar in 1979, IFAD has financed 14 projects (4 of which active at the time of the evaluation) for a total cost of US\$515 million, of which US\$175 million (34 per cent) were IFAD highly concessional loans, US\$91 million (18 per cent) were contributions from the Malagasy State, and US\$203 million (46 per cent) came from cofinancing. IFAD approved its first strategy (COSOP) in 2000, and its second in 2006. In addition, the portfolio has benefited from a financial contribution of €12.5 million from the European Union (Programme to Support Resilience to Food Crises in Madagascar or PARECAM), intended to respond to the increase in food prices. IFAD opened a country office in Madagascar in 2011.
3. **National context.** Madagascar has undergone four socio-political crises since independence: in 1972, 1991, 2002 and 2009. Following the 2009 crisis, the President, Marc Ravalomanana, handed over power to the armed forces and Andry Rajoelina became President of the High Transitional Authority until new elections, slated for July 2013. After an interruption, multilateral donors resumed their development activities in 2012. IFAD never suspended project implementation during this period and became the main donor in the agricultural sector.
4. From the 1970s to the mid-1990s, the annual growth in GDP averaged only 0.5 per cent, below the rate of population growth. There was strong growth in GDP starting at the end of the 1990s, thanks to the improved performance of the agricultural sector, tourism and new investments in the mining sector and oil exploration. With the crisis, GDP fell by 3.7 per cent in 2009. Growth should reach 4.5 per cent in 2013.
5. In 1993, the incidence of poverty in Madagascar was estimated at 70 per cent; and 17 years later, according to a regular household survey in 2010, it had increased to 76.5 per cent, with 82.2 per cent in rural areas. The incidence of chronic malnutrition among children of under-five is very high: 49.9 per cent in rural zones (2008–2009), although decreasing.
6. Madagascar has the advantage of major natural capital (including 10 million hectares of arable land that are not yet under cultivation). Agricultural value chains, especially those of cash crops, offer considerable opportunities. The country is one of the world's main producers of vanilla, cloves, pepper and lychees, and there is considerable fish production. In 2010, Madagascar was listed among the top ten aquaculture producers, with an annual production of 6,886 tonnes. The following constraints may be particularly noted: natural resource degradation (land, forests, rangelands, water) and land tenure insecurity (with the risk of land-grabbing). In 2005, a land reform introduced the certification of rights of use, but the 2009 political crisis resulted in a massive reduction in funding for this reform.

Portfolio of projects

7. The **relevance** of projects has been moderately satisfactory. The objectives of projects are well in line with the Government's and IFAD's strategies and with beneficiaries' needs. In agricultural development interventions, the appropriate proportion of hydroagricultural schemes and activities to increase land tenure security is noted (PPRR, AD2M). PARECAM's financial contribution has allowed the promotion of highly relevant activities supporting food security by expanding irrigation and increasing access to improved agricultural techniques.
8. In the sphere of support to rural enterprises (PROSPERER), support for the basic training of entrepreneurs, product development and marketing has been generally well designed. Value chain studies have allowed better identification of opportunities and inhibiting factors in market access. The partnership established with the network of chambers of commerce and industry has proved timely and could in the long term lead to the institutionalization of service provision to rural enterprises. On the other hand, the approach to marketing through "market access centres" (PPRR) has not proved appropriate due to poor knowledge of value chains, combined with insufficient funding, while other approaches (for example a form of contract-farming) could have been explored.
9. The two most recent projects (AROPA, FORMAPROD) have relevant objectives. However, their design is very complicated and there are risks with regard to their institutional set-up. AROPA is focused on professionalizing small farmers' organizations and boosting their involvement in policy dialogue, especially regarding the preparation and implementation of the Agricultural Sector Programme. Two constraints are noted: the institutional weaknesses of the regional network of chambers of agriculture (the main partner in the project) and its difficult relations with the support operators chosen to coordinate activities at the regional level (NGOs, consulting firms), which have very different intervention approaches. FORMAPROD is aimed at supporting the national strategy on agricultural and rural training, a recognized need in the country. Its design entails risks, because of the great multiplicity of its components, the lack of clarity in the principles for evaluating agricultural training needs and the absence of a solid coordinating team at the national level. The responsibility for its implementation is entrusted to the regional units of other IFAD projects in Madagascar that are not specialized in agricultural training.
10. The **effectiveness** of the portfolio is moderately satisfactory. The most convincing results include irrigation schemes (PHBM II, AD2M) and the introduction of improved cropping techniques through the farmer field school approach. Yields of the main crops (rice, beans, lentils, groundnuts and onions) have exceeded their targets, especially in the case of rice through the diffusion of intensive rice systems and improved seed, which have led to a doubling or tripling of yields.
11. In the sphere of marketing and rural enterprises, support to microenterprises (PROSPERER) has also been satisfactory, not only because of the large number of enterprises supported (about 12,300), but especially because of results in terms of increases in the income of enterprises. On the other hand, market access centres (PPRR) have shown a very modest increase in the volume of sales and almost all are running at a loss. PPRR's most promising initiatives have been outside the market access centres approach: the project has established partnerships with private enterprises exporting niche products (for example sugar and organic turmeric).
12. With regard to support to grass-roots associations, PPRR has boosted 634 farmers' organizations and helped to establish 39 unions of associations, as well as regional federations, already involved in monitoring and supporting marketing activities. In the case of AROPA, regional operators have undertaken training

initiatives for producers' associations but with little guidance and strategic prioritization by the project.

13. **Efficiency** has been moderately satisfactory. In the case of an already closed project (PHBM II), the estimated internal rate of economic return was higher than expected (27 as against 14 per cent), thanks to the low unit cost of irrigation schemes. Although full information is not available for on-going projects, available data suggest favourable ratios between costs and benefits in the case of two projects (AD2M and PROSPERER) and more modest results for two other projects because of the poor economic viability of the "market access centres" (PPRR) or a complicated set-up (AROPA).
14. **Impact on rural poverty.** Available data indicate that the income of the rural poor has increased considerably, even if the changes observed cannot be attributed exclusively to the activities of the projects. In the case of PHBM II, the average net monetary income per person grew by an average of 74 per cent. In the case of PROSPERER, between 2010 and 2011 the average income of rural enterprises grew by between 7 and 60 per cent, depending on region.
15. The projects have contributed to increases in agricultural production and yields. According to the 2008 evaluation of PHBM II, rice and cassava production saw increases of 92 and 118 per cent respectively between 2001 and 2007. In the case of PPRR, the increase in rice yields (from 500 kilograms to 3 tonnes per hectare in some cases) thanks to the adoption of intensive rice systems should be noted. In the AD2M zone, rice yields have increased threefold, while yields of beans, groundnuts and lentils have doubled.
16. On the other hand, projects have paid little attention to natural resource and environmental management or climate change adaptation. They lack strategies for watershed protection and management (even at meso and micro level) and there have been few concrete measures to counter the reduction in soil fertility.
17. Prospects for the **sustainability** of individual projects are moderately satisfactory. Agricultural production components have modest operating and maintenance costs (for example in rice growing) and partnerships were forged with private entrepreneurs. AD2M has taken steps to boost the prospects of sustainability by focusing support on value chains and production poles, connecting producers with markets and seeking to professionalize producers in the organizational, technical and marketing spheres; and PPRR has helped establish partnerships with cash crop exporters. However, risks exist: in the case of PPRR, the vast majority of the market access centres are operating at a loss; and in the case of AD2M, it will not be easy to soften the blow of closure of the project's local structures (some 100 staff in the project management unit and field NGOs).
18. PROSPERER offers good prospects of institutional sustainability, thanks to its collaboration with chambers of commerce and industry and with other regional and local institutions. However, the local project structures, multiservice one-stop shops for enterprises, have little chance of achieving a sufficient level of self-financing by the time the project closes. For a long time to come, their activities will take the form of a public service.
19. Some projects have started a reflection on sustainability through consultation workshops with their partners. A new phase of selective investment and support to consolidate and ensure permanence seems necessary for projects that are shortly to close. However, neither IFAD nor its partners has yet anticipated this.
20. The capacity for **innovation and scaling up** has been moderately satisfactory. The most notable innovations include: (i) improved cropping techniques (intensive rice systems, grafting, rapid multiplication of tuber crop plants); (ii) support for agricultural value chains and production poles; (iii) support for land tenure security

through the certification of rights of use; and (iv) establishment of district-level multiservice one-stop shops to support microenterprises.

21. An important issue concerns the capacity, including that of the Malagasy Government, to replicate and up-scale innovations. The situation of isolation from international aid following the 2009 political crisis has limited opportunities for a multiplier effect through cofinancing from other donors. On the other hand, collaboration with national and international private enterprises is a source of support for innovations and their replication that has not yet been fully exploited.
22. The promotion of **gender equality and women's empowerment** has been satisfactory. All the projects have tried hard to increase the visibility of gender-related aspects. Women are more fully involved in the new dynamic of social and economic development and constitute more than 40 per cent of the members of grass-roots organizations and 60 per cent, or more, of microcredit beneficiaries.

Non-lending activities

23. **Partnership development.** IFAD and Malagasy State institutions have established partnerships at national, regional and local levels. The value of these partnerships was demonstrated during the recent crisis period when they helped to avoid the collapse of the agricultural sector. IFAD's main partner has been the Ministry of Agriculture with its general directorates and regional services. Some project components have enabled partnerships to be established with other ministries (for example those responsible for livestock, trade and industry) and with the vice-president's office responsible for development and land-use planning, and thus to support land tenure reform. No partnership has yet been established with the ministry responsible for the environment and forests, despite the urgent need to protect natural resources.
24. IFAD has played an active role in the United Nations Development Assistance Framework and in the multi-donor coordination body for the agricultural sector, a group of 13 donors that it chaired between 2010 and 2011. There have been frequent exchanges and discussions with multilateral financial institutions (the World Bank, the African Development Bank). However, despite the official figures given in the documents, there has not yet been any real cofinancing or coordinated intervention.
25. With regard to public-private partnerships, collaboration with the Federation of Chambers of Commerce for implementation of PROSPERER is an appropriate strategic choice: the federation is a network of chambers with organizational and management skills at its disposal. However, the partnership with the Chamber of Agriculture for execution of AROPA has contributed less organizational and operational support: the chamber does not yet have legal status as a professional organization. At individual project level (for example PPRR, PROSPERER), collaboration has been established with private entrepreneurs (regarding such export products as lychees, vanilla, cloves, pepper, sugar apples and pink peppercorns) through contractual agriculture approaches, bringing growers together with downstream value chain operators (exporters, processors or distributors).
26. With regard to **knowledge management**, the evaluation notes an improvement in the monitoring and evaluation system, including at the country programme level. This has been achieved in particular through the creation in 2007 of the *Improvement in the Monitoring-and-Evaluation and Knowledge Management System* platform (known by the acronym SEGS, from its French title *Amélioration du système de suivi-évaluation et de gestion des savoirs*), and also by the name ZARAFIDA (from the Malagasy word *zara*, meaning "shared" + *FIDA* or IFAD), which has created a link between the indicators in the COSOP logical framework and those of individual projects, thus facilitating monitoring and evaluation, the flow of information and data analysis. IFAD and its partners have undertaken

initiatives to capitalize on, scale up and communicate the experience of projects by preparing brochures and DVD video documentaries, publishing two books and creating websites. Moreover, the monitoring and evaluation unit of each project runs a communication component targeting farmers through various media (rural radio, a quarterly magazine).

27. With regard to **policy dialogue**, the crisis situation since 2009 has led to a reduction in official consultations between donors and their national counterpart. At the "macro" level, the main activity has been IFAD's participation in preparing the Agricultural Sector Programme in collaboration with FAO and the World Bank. IFAD advocates the participation of representatives of farmers' organizations in this process. The shortcoming is that IFAD's contribution to these processes is not based on prior analyses or background fact sheets. The preparation of such papers on specific issues would allow the experience of projects or data from studies and surveys to make a more effective contribution.
28. Major efforts have been made to extract projects' field experience in land tenure securitization, so as to contribute to the dialogue on national policies. Such support has concerned a contribution to the running of the National Land Tenure Observatory, the formulation of the logical framework for interventions under the National Land Tenure Programme, and the identification of methodological tools for monitoring and evaluating the results and impact of land tenure reform.
29. PROSPERER is working with the Ministry of Agriculture on the development of a national strategy for agricultural financing, and with the ministry in charge of the economy on the development of a policy to support enterprises.
30. **IFAD has devoted resources to non-lending activities and management of the COSOP in Madagascar.** In agreement with IFAD, starting at the end of the 1990s the Ministry of Agriculture created the IFAD Programme Support Unit (CAPFIDA) within its own structure. Set up to carry out administrative tasks, this unit today supports not only the portfolio of projects but also monitoring of the COSOP, partnership development and policy dialogue. Each quarter, one of the four active projects is responsible for the CAPFIDA budget, using IFAD loans' funds; this represents an example of investment in strategic support and non-lending activities. Since the country office was opened in 2011, the question of the division of work between this office and CAPFIDA will require attention from IFAD and the Government.

Performance of the COSOP

31. **Relevance.** Between 2000 and 2012, there was a shift in IFAD's intervention strategy. In 2000, interventions consisted of projects with a limited geographical scope, many components and "technical" contents. During the 2000 and 2006 COSOP periods, there has been a shift toward interventions with a broader geographical scope (covering several regions) and more sub-sector specific. Increasing attention is also being paid to supporting capacity-building for public and semi-public institutions, whereas previous projects intervened only at household and community level.
32. There have been changes in institutional set-up: earlier projects (PHBMI II, PPRR, AD2M) were entrusted to ad hoc management structures. By contrast, the management of PROSPERER was entrusted to the Federation of Chambers of Commerce and Industry, supported by a technical unit. This arrangement laid a solid basis for the diversification of initiatives toward non-agricultural spheres. AROPA pursued decentralization with regional chambers of agriculture. In the country programme, the concept of decentralization has not yet been carried through to its conclusion with the development of partnerships with local communes, enabling the latter to assume responsibility for local development.

33. The 2006 COSOP highlighted the important subject of collaboration with private enterprises in the development of agricultural value chains (processing, marketing) in order to increase the value of production. IFAD-financed operations have responded well to these challenges with openness and capacity for adaptation to collaboration with private actors.
34. The two most recent interventions (AROPA, FORMAPROD) are marked by the great complexity of their institutional set-up. Although IFAD's internal quality control mechanisms had detected weaknesses in conception, these two projects continued on their way to presentation to the Executive Board without significant changes.
35. In its appraisal of environmental issues, the 2006 COSOP underlined the seriousness of environmental degradation in Madagascar, exacerbated by major vulnerability to climatic fluctuations. Despite this good diagnosis, the COSOP did not provide guidelines for taking account of the environment, sustainable natural resource management and climatic fluctuations as cross-cutting issues at project formulation.
36. **Effectiveness.** A rare case, indeed a unique one for IFAD, is the existence in the Madagascar programme of monitoring at the COSOP level, supported by an information and data processing system (SEGS/ZARAFIDA) that allows a correlation between the indicators of projects and those established in the COSOP. Until now, monitoring of the COSOP has concentrated on the various aspects of the portfolio and not yet on non-lending activities, although the latter aspect deserves to be incorporated. In any case, this experience shows that monitoring at COSOP level is feasible and other IFAD-supported country programmes could benefit from this example.
37. With regard to the first objective of the COSOP ("Improved risk management and reduced vulnerability through enhanced access of the rural poor to services and assets"), significant progress has been achieved in reducing production risks and increasing yields (for example from 1–1.5 to 4–5 tonnes per hectare for rice). With regard to reducing risks associated with insecurity of land tenure, although the results are still modest in quantitative terms (the number of certificates registered), the programme has still made a contribution to the reflection on national policies regarding security of land tenure, not forgetting that since the 2009 crisis, very few international organizations apart from IFAD have funded this type of intervention.
38. With regard to the second objective ("Increased incomes for the rural poor through diversification of farming activities and promotion of rural entrepreneurship"), very convincing results have been achieved in the promotion of rural enterprises, the improvement in small farmers' access to markets and professional training. The programme benefits about 14,000 microenterprises in five regions. The promotion effort stresses training in order to build capacity and skills, access to microfinance and follow-up support.
39. With regard to the third objective ("Increased engagement of small-scale producers and their organizations in economic and policy development through their professionalization"), the programme has been successful when it has provided technical support to grass-roots farmers' organizations, for example to improve the management of family farms or increase agricultural productivity. However, the objective of professionalizing farmers' organizations has been diluted by the parallel objective of strengthening the chamber of agriculture through NGOs and consulting firms. With regard to the facilitation of dialogue between farmers' organizations and the Government within the main national and regional consultative structures, the chambers of agriculture are represented in consultations on policies and strategies that concern their members. A limitation noted is that there has been little support for farmers' associations to help them focus their advocacy on more concrete topics inspired by the field experience of projects.

Evaluation of the Government-IFAD partnership

	<i>Ratings</i> *
Performance of the portfolio	4
Non-lending activities	5
Performance of the COSOP	5
Government-IFAD partnership	5

* Ratings: 6 = highly satisfactory; 5 = satisfactory; 4 = moderately satisfactory; 3 = moderately unsatisfactory; 2 = unsatisfactory; 1 = highly unsatisfactory.

Conclusions

40. In a country that had experienced 40 years' stagnation of agricultural productivity and has been affected by a political crisis since 2009, IFAD's contribution has been relevant and highly effective in terms of support to agricultural productivity. Despite the political crisis, there has been no fall-off in the performance of IFAD's portfolio, thanks to the autonomy enjoyed by project management teams in relation to political processes. Investment in the development of rural enterprises focuses on diversifying rural households' sources of income. The programme has shown promising results in developing agricultural value chains and partnerships between the public sector and private entrepreneurs. However, the issue of consolidation of project results after closure has not yet received enough attention at the strategic level.
41. Starting with the 2006 COSOP, the evaluation noted growing attention to support for institutions and national policies, and a steady devolution of project management to regional institutions but there was little focus on supporting communes to develop local development planning capacity.
42. The aspect of environmental protection has not yet been properly incorporated into the design of projects, which have paid little attention to measures for erosion control, soil fertility conservation and reforestation. With regard to irrigation, there have been protective interventions at the individual farm level, but not at the level of the micro watershed. Planning at the meso or micro watershed level is needed with a view to the long-term sustainability of investments in valley bottoms by ensuring sustainable soil and water management.
43. Dedicated resources have been made available in Madagascar for non-lending activities. The main instruments have been CAPFIDA and, since 2011, IFAD's country office (the country programme manager will be out-posted in 2014). CAPFIDA's experience deserves special attention for IFAD.

Recommendations

A. Continuation and fine-tuning of three strategic thrusts: (i) support for devolution and decentralization; (ii) dissemination of agricultural techniques; and (iii) value chain approaches

44. In terms of institutional priorities, the new COSOP should continue to support devolution and decentralization. This entails continued support for the regional structures established by the Agricultural Sector Programme (regional agricultural development funds, agricultural service centres), the progressive regionalization of project management structures, and State technical services. However, it will be equally important to stress the development of partnerships with rural communes and support capacity-building for local development planning.

45. It will be important to continue support for the diffusion of improved agricultural techniques (especially intensive and improved rice systems), which is a national priority in view of the low productivity of Malagasy agriculture. The promising results of certain grants and supplementary funds (for example SCAMPIS, INBAR) suggest that grant activities should be better integrated into the country programme, by mobilizing a package of specific grants to the country.
46. The evaluation recommends continuing agricultural value chain approaches, avoiding less effective mechanisms (for example market access centres), laying more stress on contract-farming and involving traders and private entrepreneurs from the start (i.e. during the project formulation phase), so as to boost synergy among agricultural production, processing and marketing.

B. Environmental protection and adaptation to climate change as cross-cutting activities in the strategy and in operations

47. In order to take the cross-cutting issue of the environment into fuller consideration, it will be important to follow IFAD's relevant corporate strategy and forge partnerships, particularly by (i) establishing a strategic partnership with the ministry responsible for the environment and (ii) stepping up coordination and the sharing of experience with the main donors involved in watershed management (for example the World Bank, the African Development Bank, the French Development Agency) in order to incorporate this approach into IFAD-supported interventions. Planning at the watershed is not feasible with IFAD's financial resources alone, but could be possible through partnerships with other donors.
48. Greater collaboration between grants and loans would also support (i) soil and water conservation measures and (ii) sustainable development of non-wood products (for example bamboo and rattan) for craftwork and building, drawing for example on lessons from the INBAR grant and the grant approved for the Indian Ocean Commission.

C. Setting the long-term sustainability of benefits at the heart of the programme

49. The innovative character of IFAD projects and their focus on remote zones and on the poorest and most vulnerable groups means that they have tended to take off slowly and then speed up during the final two or three implementation years. This does not always allow the consolidation of project results. It is vital in the next COSOP to envisage a consolidation strategy (for example in the case of PPRR and AD2M) through selective support (i.e. financing follow-up only for components that show good results) and a more realistic timeframe for new projects (for example ten rather than six years, in view of the difficulties of getting under way). This concerns rice growing and small-scale irrigation, but also cash crop value chains and multiservice one-stop shops to support enterprises.

D. Better definition of the respective roles of CAPFIDA and the IFAD office in Madagascar in supporting the portfolio, non-lending activities and monitoring of the COSOP

50. It will be important to better define the respective roles of CAPFIDA and the IFAD country office in an on-going process. It will be best not to overburden the IFAD office with administrative duties, but to focus its role of strategic guidance in non-lending activities and involvement in subregional activities in order to obtain a better understanding of experiences and disseminate information on them (regional grants, sharing of experience among countries). It is recommended that the experience of CAPFIDA and its financing should be shared and discussed within IFAD's Financial Operations Department as an example of an instrument to support implementation of the country programme and non-lending activities. IFAD will also have to prepare for the out-posting of the country programme manager.

51. In this context, it is also desirable to incorporate the monitoring of non-lending activities and grants into the monitoring activities of the COSOP and the SEGS/ZARAFIDA system.

E. In the short and medium term, special attention to two operations (AROPA, FORMAPROD)

52. These two operations entail certain risks that should be dealt with as soon as possible through a review of their implementation, or indeed their design. In the case of AROPA, it could prove necessary to reconsider the project's approach through a clearer definition of the various objectives and support mechanisms for: (i) farmers' organizations and their umbrella organizations in the poorest communities; (ii) the chamber of agriculture; and (iii) the institutions established by the Agricultural Sector Programme (regional agricultural development funds and agricultural service centres).
53. In the case of FORMAPROD, it will be necessary to support preparation for implementation and establish a solid management team at the central level (rather than delegating management to other project teams that are not involved with agricultural training). It will be important to continue and step up collaboration with partners with proven technical experience in agricultural training (for example the French Development Agency, the Island of Reunion and other partners yet to be identified), carry out a study of successful initiatives in the same sphere in sub-Saharan Africa or elsewhere, and organize exchange visits.

Extrait de l'Accord conclusif

1. Cette section présente les recommandations basées sur le rapport d'évaluation (chapitre VIII) que le Gouvernement de Madagascar et la Direction du FIDA ont convenu d'adopter et de mettre en œuvre dans des délais précis. Elle est extraite de l'accord conclusif signé par les parties concernées.
2. Suivant la politique de l'évaluation du FIDA de 2011, le rôle de l'IOE est de faciliter la préparation et la finalisation de l'accord conclusif qui sera inclus dans le rapport final de l'EPP de Madagascar, sans prendre part à la signature de l'accord lui-même. Les recommandations agréées par le Gouvernement de Madagascar et le FIDA seront suivies dans le Rapport du Président du FIDA sur la mise en œuvre des recommandations issues de l'évaluation et sur les suites données par la direction. L'accord conclusif sera aussi présenté au conseil d'administration du FIDA en annexe du nouveau document stratégique (COSOP).

Recommandation 1. Poursuivre et affiner les orientations stratégiques sur trois axes: (i) appui à la déconcentration et à la décentralisation, (ii) diffusion de techniques agricoles et (iii) approches filières

3. En termes de priorités institutionnelles, le nouveau COSOP devrait continuer dans la direction de l'appui à la déconcentration et à la décentralisation. Ceci se réfère à la continuation de l'appui aux structures régionales prévues par le *Programme sectoriel agricole* (fonds régionaux de développement agricole, centres de services agricoles), à la régionalisation progressive des structures de gestion des projets, aux services techniques déconcentrés de l'État. Mais, il sera également important de mettre l'accent sur le développement des partenariats avec les communes rurales, pour appuyer le renforcement de leur capacité de maîtrise d'ouvrage en matière de planification du développement local.
4. Concernant les axes d'intervention, il sera important de continuer l'appui à la vulgarisation de techniques agricoles améliorées (notamment les systèmes de riziculture intensive et améliorée), ce qui constitue une priorité nationale au regard de la faible productivité de l'agriculture malgache. Les expériences prometteuses de certains dons et fonds supplémentaires (ex. SCAMPIS, INBAR, PARECAM) suggèrent de mieux intégrer les activités des dons dans le programme de pays, en mobilisant une enveloppe de dons spécifiques au pays.
5. L'Évaluation recommande la continuation des approches de développement des filières agricoles, en évitant des mécanismes peu efficaces (ex. les centres d'accès aux marchés), en mettant plus d'accent sur des approches d'agriculture contractualisée et impliquant davantage, et dès le début (i.e. durant la phase de formulation des projets), les commerçants, les entrepreneurs privés, afin de renforcer la synergie entre production agricole, transformation et commercialisation.

Suite proposée

6. L'Atelier National de Restitution de l'Évaluation du Programme Pays pour Madagascar a été immédiatement suivi par l'Atelier de lancement du processus de formulation du nouveau COSOP (2014 - 2018), ce qui a permis d'initier ce processus en prenant en compte les orientations stratégiques selon les trois axes indiqués. De plus, dans la mesure où une action de capitalisation vient d'être réalisée à l'issue du dernier COSOP, plusieurs enseignements tirés rejoignent bien la nécessité de retenir ces orientations stratégiques recommandées par l'IOE dont le développement des partenariats avec les communes rurales au niveau des bassins filières et des pôles de production agricole. Une plus forte implication des acteurs principaux dans le développement des filières d'agriculture, d'élevage et de pêche, sera recherchée. L'agriculture contractuelle sera notamment promue, en mobilisant les organisations de producteurs (OP) et les coopératives agricoles.

L'investissement dans le capital humain et la capacitation des acteurs ruraux afin de mieux valoriser les infrastructures restera prioritaire.

7. Par ailleurs, le FIDA Madagascar est un des principaux partenaires qui appuie la finalisation du document national de Programme Sectoriel Agriculture, Élevage et Pêche (PSAEP), conduit selon le processus CAADP qui implique dès sa formulation, les producteurs à travers la Chambre d'Agriculture et les Organisations Paysannes Faïtières, ainsi que le secteur privé afin de renforcer la synergie entre production agricole, transformation et commercialisation. Il constituera un des documents d'alignement du nouveau COSOP. L'appui au secteur privé et aux structures régionales ainsi que la régionalisation de son programme d'investissement sont des orientations majeures du PSAEP sur lesquelles le nouveau COSOP devrait encore plus converger.
8. La conception du nouveau COSOP se fera dans un esprit de mise à l'échelle. Comptant miser sur l'approche "chaîne de valeurs", des réflexions sont déjà en cours pour étendre et intensifier la portée, d'une part, du modèle de contractualisation entre des opérateurs de marchés avec des clusters d'entreprises agricoles (couple OP/OM) et d'autre part, des pôles de développement agricoles. Le bilan du développement des filières (Agriculture, Élevage et Pêche) permettra de confirmer/compléter celles qui sont à y promouvoir en priorité. L'appui à la vulgarisation de techniques améliorées (CEP – champ école paysans, CDDT – centre de démonstration et de diffusion des technologies) restera un axe d'intervention majeur, vu les résultats très prometteurs obtenus au niveau des différents projets.

Calendrier proposé

9. Le draft du nouveau COSOP devrait être disponible au 1^{er} semestre 2014.

Partenaires concernés

10. Le Comité de préparation et de suivi du nouveau COSOP, le Bureau pays du FIDA, la CAPFIDA, le Ministère de l'Agriculture, le Ministère de l'Élevage, le Ministère de la Pêche et des Ressources Halieutiques, le Ministère des Finances et du Budget, le Ministère du Commerce et le Ministère en charge de la planification.

Recommandation 2. Protection de l'environnement et adaptation au changement climatique comme activités transversales dans la stratégie et les opérations

11. Pour mieux prendre en considération le thème transversal de l'environnement, il sera important de s'inspirer de la stratégie du FIDA en la matière et prendre des mesures en termes de partenariats, notamment: (i) en établissant un partenariat stratégique avec le ministère chargé de l'environnement et (ii) en renforçant la coordination et les échanges d'expériences avec les principaux bailleurs impliqués dans la gestion des bassins versants (ex Banque mondiale, BAD, AFD) pour intégrer cette approche dans les interventions appuyées par le FIDA. La planification au niveau des bassins versants n'est pas faisable avec les seules ressources financières du FIDA mais serait possible à travers des partenariats avec d'autres bailleurs.
12. Une collaboration plus marquée entre les dons et les prêts, permettrait aussi de mettre en exergue: (i) des mesures de conservation des eaux et du sol et (ii) le développement durable de produits non-ligneux (ex. bambou et rotin) pour l'artisanat et la construction, par exemple en tirant des leçons de l'expérience du don INBAR et du don approuvé pour la Commission de l'Océan indien.

Suite proposée

13. D'une part, l' "Evaluation Environnementale Stratégique" (EES) conduite en 2012 par le département ECD constitue une grande première, et des recommandations ont déjà été émises et seront intégrées dans le nouveau COSOP. Toutefois, des mises à jour seront nécessaires pour tenir compte du processus de formulation en cours en vue de proposer des actions contextualisées et opérationnalisables.

D'autre part, un document de Stratégie Nationale d'Adaptation au Changement Climatique pour le Secteur Agricole (incluant Élevage et Pêche) a déjà été développé avec l'appui du bureau FIDA Madagascar et reste à finaliser/officialiser. Ce document national, pris en compte dans le PSAEP/CAADP, servira de cadre de référence à combiner avec la stratégie spécifique du FIDA à travers l'ASAP (Adaptation for Smallholder Agriculture Programme). Par ailleurs, l'exercice de capitalisation conjointement mené par la CAPFIDA et le Bureau pays FIDA, a permis de relever diverses bonnes pratiques effectives au sein des projets, qui aident les petits producteurs à réagir au moyen de multiples approches d'adaptation, en gestion des terroirs et au niveau des communautés de base, quant à la gestion des ressources naturelles. Enfin, plusieurs partenaires travaillent déjà ensemble sur la thématique Changement Climatique, dont le Ministère de l'Environnement et des Forêts, qui reste le chef de file. Le contact avec les groupes de travail (GTCC, REDD+) sera maintenu et renforcé et les rapprochements avantageux dont avec le GEF et les autres projets hors financement FIDA, se poursuivront.

Calendrier proposé

14. La prise en compte de la dimension environnementale se fera au cours du processus de formulation du nouveau COSOP, tout en poursuivant les actions déjà menées sur terrain par les projets actuellement en cours. Le délai fixé est au 1er semestre 2014.

Partenaires concernés

15. Le Comité de préparation et de suivi du nouveau COSOP, le Bureau pays du FIDA, la CAPFIDA, le Ministère de l'Agriculture, le Ministère de l'Élevage, le Ministère de la Pêche et des Ressources Halieutiques, le Ministère de l'Environnement et des Forêts, le noyau central du PSAEP/CAADP, les groupes thématiques en changement climatique (GTCC) et autres partenaires y inclus les ONG spécialisées en adaptation au changement climatique.

Recommandation 3. Placer la pérennisation des acquis au cœur du programme

16. À cause de leur caractère innovant et de l'accent mis sur des zones enclavées et sur les groupes les plus pauvres et vulnérables, les projets FIDA ont typiquement un démarrage lent et une progression accélérée durant les 2-3 dernières années de mise en œuvre. Ceci ne permet pas toujours de consolider les acquis. Il est indispensable d'envisager, dans le prochain COSOP, une stratégie de consolidation des acquis (ex. dans le cas du PRR et de l'AD2M) moyennant des initiatives d'accompagnement sélectif (i.e. financer la suite seulement pour les composantes performantes) et une durée plus réaliste pour les nouveaux projets (par exemple une dizaine d'années plutôt que six ans, en tenant compte des difficultés de démarrage). Ceci concerne la production rizicole et la petite irrigation, mais aussi l'appui aux filières de rente et les guichets uniques multi - services pour l'appui aux entreprises.

Suite proposée

17. L'exercice de capitalisation issu du dernier COSOP a montré également que la stratégie de désengagement utilisée actuellement (programme de transfert des avoirs et des savoirs: PATAS) peut être approfondie pour le transformer en programme de pérennisation des acquis, à prévoir dès la conception des projets et doit être enclenchée au plus tôt, à mi-parcours. En ce qui concerne les projets en approche d'achèvement, des évaluations spécifiques seront menées en vue de définir les enjeux de pérennisation, les activités critiques et les priorités en matière de consolidation des acquis. Les résultats de ces évaluations détermineront, selon les situations propres à chaque projet, leur performance et leur cohérence avec le prochain COSOP, s'ils devraient faire l'objet de financements additionnels de consolidation ou bien entrer dans le processus de préparation d'une deuxième phase de mise à l'échelle.

18. La couverture (niveau district) relativement faible de certaines régions d'intervention des projets en approche d'achèvement n'offre pas pour le moment une densité / masse critique pouvant induire, d'une manière visible, un changement à l'échelle régionale. La consolidation des acquis à de tels stades de projets, pourrait être, comme pour le cas d'AD2M, avantageusement combinée avec la mise à l'échelle par extension géographique, de l'application du modèle de mise en valeur agricole expérimenté, confirmé et prêt à être répliqué. Le délai restant permettra une évaluation des opportunités encore inexploitées et des enjeux de pérennisation, ainsi que la formulation d'un éventuel projet d'extension dans les mêmes régions, voire au-delà mais dans des zones/pôles potentiels de production semblables.
19. Pour les nouveaux projets, la formulation et la programmation tiendront nécessairement compte du temps et des autres facteurs essentiels à la pérennisation des acquis pour accroître la durabilité des bénéfices tirés des actions du FIDA à Madagascar. Ainsi, le programme FORMAPROD qui vient de démarrer, porte déjà sur une durée de 10 ans, pour permettre de surmonter les contraintes de pérennisation inhérentes à un cycle de projet plus court, et faire réussir l'action de rénovation de la formation agricole et rurale entreprise.

Calendrier proposé

20. L'approfondissement de la stratégie de désengagement en pérennisation des acquis ainsi que l'analyse des options pour la consolidation/mise à l'échelle des projets en cours suivra le cycle de préparation du nouveau COSOP, c'est-à-dire à finaliser avant le 1er semestre 2014.

Partenaires concernés

21. Comité de préparation et de suivi du nouveau COSOP, le Ministère de l'Agriculture, le Ministère de l'Élevage, le Ministère de la Pêche et des Ressources Halieutiques, le Ministère des Finances et du Budget, le Bureau pays du FIDA, la CAPFIDA, les Projets en cours financés par FIDA.

Recommandation 4. Mieux définir les rôles respectifs de la CAPFIDA et du bureau FIDA à Madagascar dans l'appui au portefeuille, aux activités hors prêt et au suivi du COSOP

22. Il sera important de définir plus en détails, à travers un processus progressif et itératif, les rôles respectifs de la CAPFIDA et du bureau de pays du FIDA. Il sera souhaitable de ne pas surcharger le bureau FIDA de fonctions administratives, de privilégier le rôle de guidage stratégique dans les activités hors prêt, et l'engagement dans des activités sous régionales pour mieux capter et diffuser les expériences (dons régionaux, échanges d'expériences entre pays). Il est recommandé de partager et discuter l'expérience de la CAPFIDA et de son financement au sein du Département des opérations du FIDA comme exemple d'instrument de soutien à la mise en œuvre du programme de pays et des activités hors prêt. Le FIDA devra aussi préparer le déplacement du chargé de programme à Antananarivo.
23. Dans ce contexte, il est également souhaitable d'inclure le suivi des activités hors prêt et des dons dans le cadre des activités de suivi du COSOP et du dispositif SEGS/ZARAFIDA.

Suite proposée

24. Concernant la CAPFIDA, ses fonctions et son statut seront à mettre à jour pour être distinctes mais complémentaires à celles du Bureau pays du FIDA. Il s'agira surtout de pouvoir maintenir la flexibilité et la fluidité dans ses activités pour garantir des réponses promptes aux demandes. La structure sera institutionnalisée auprès du Ministère de l'Agriculture. Les réflexions sur la réorganisation de la CAPFIDA ont déjà commencé en interne et le processus se poursuivra notamment dans le cadre des activités de montage institutionnel prévues au cours de la formulation du

prochain COSOP mené par le Bureau FIDA qui veillera à établir un partage clair des rôles et responsabilités, afin d'améliorer la synergie et accroître la performance globale de ces deux structures. Le FIDA favorisera le partage et la discussion de l'expérience de la CAPFIDA au sein du Département des opérations du FIDA.

25. L'intégration du suivi des activités hors prêts (gestion des savoirs, dialogues politiques et développement de partenariat) et des dons viendra enrichir le dispositif et les outils du système SEGS/ZARAFIDA. Étant donné le caractère particulier de ces activités qui ont trait à des résultats plus qualitatifs, il sera nécessaire d'élaborer un cadre spécifique permettant leur suivi. Aussi, de nouveaux outils seront-ils développés, mis en place et utilisés pour assurer un suivi effectif de la mise en œuvre des activités hors prêt.

Calendrier proposé

26. La réorganisation de la CAPFIDA s'étalera jusqu'en fin 2013.

Partenaires concernés

27. Cet exercice impliquera à la fois le Ministère de l'Agriculture, le Ministère des Finances et du Budget, le Bureau pays FIDA, la CAPFIDA.

Recommandation 5. Dans le court-moyen terme, une attention spéciale pour deux opérations (AROPA, FORMAPROD)

28. Ces deux opérations posent quelques risques qu'il conviendra de traiter dès que possible à travers une revue de la mise en œuvre, voire de la conception. Concernant l'AROPA, il pourrait s'avérer nécessaire de reconsidérer l'approche du projet à travers une définition plus claire des différents objectifs et mécanismes d'appui: (i) aux organisations paysannes et leurs organisations faitières dans les communautés les plus pauvres, (ii) à la chambre d'agriculture et (ii) aux institutions prévues par le Programme sectoriel agricole (fonds régionaux de développement agricole et centres de services agricoles).
29. Dans le cas du FORMAPROD, il sera nécessaire d'appuyer la préparation de la mise en œuvre et d'établir une équipe solide de gestion au niveau central (plutôt qu'une gestion déléguée aux autres équipes de projet qui ne s'occupent pas de formation agricole). Il sera important de continuer et renforcer la collaboration avec des partenaires ayant une expérience technique démontrée dans la formation agricole (ex. AFD, îles de la Réunion et d'autres partenaires à identifier), de mener une étude des expériences performantes en Afrique sub-saharienne ou ailleurs dans le même domaine et d'organiser des visites d'échange.

Suite proposée

30. Suite à la mission de suivi de novembre 2012, le projet AROPA a déjà considérablement avancé dans l'amélioration de son organisation interne et l'affinage des approches de mise en œuvre. Le cadre de résultat du projet est en cours de révision pour avoir plus de cohérence et de clarté dans sa logique d'intervention et l'articulation entre les différents objectifs et mécanismes d'appui mis en place. L'organigramme a déjà été revu pour clarifier les rôles et améliorer l'efficacité en interne. Une charte de partage des rôles et responsabilités sera préparée avec les différents partenaires impliqués. Cette initiative est d'autant plus importante qu'elle constitue un élément majeur dans la stratégie de désengagement du projet.
31. Le programme FORMAPROD est un des outils de financement de la rénovation de la formation agricole et rurale définie dans la Stratégie Nationale de la Formation Agricole et Rurale. Pour opérer cette rénovation, une organisation institutionnelle intégrant, outre le Minagri, les ministères de l'élevage, de la pêche, de l'environnement et la forêt, de l'Artisanat, de l'Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle vient d'être mise en place. Le Minagri en assure l'animation et la coordination. Une mission d'appui, sous l'égide du Minagri et appuyée par Formaprod examinera: (i) les questions organisationnelles et

institutionnelles développées actuellement par le Minagri et ses partenaires (ii) l'affinage et la clarification du partage des rôles des acteurs (iii) le renforcement des dispositifs de gestion de Formaprod aux niveaux national et régional qui doit lui permettre d'assurer une coordination et une concertation efficaces garantissant l'atteinte des objectifs fixés ainsi que la cohérence et la visibilité de Formaprod. Par ailleurs, les échanges et la collaboration avec des institutions expérimentées dans le domaine de la formation agricole à travers les différents partenariats déjà établis se poursuivront et seront renforcés par d'autres collaborations (UNESCO, AFD, réseau FAR international, etc.).

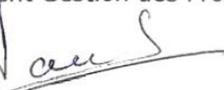
Calendrier proposé: Fin 2013

Partenaires concernés

32. Ministère de l'Agriculture, Bureau FIDA, CAPFIDA, Conseil National de Formation Agricole et Rurale, tous Projets financés par le FIDA, Chambre Nationale d'Agriculture, Service FAR du Minagri.

Signatures:


Kevin Cleaver
Vice-Président Adjoint
Département Gestion des Programmes



Roland Ravatomanga
Ministre de l'Agriculture
République de Madagascar

Date: 30/08/13

Date: 02/09/13

Extract of the Agreement at Completion Point

1. This section presents the recommendations based on the evaluation report (chapter VIII) that the Government of Madagascar and IFAD Management agreed to adopt and implement according to a specific timeframe. It is extracted from the Agreement at Completion Point signed between the parties.
2. In line with IFAD's 2011 evaluation policy, the Independent Office of Evaluation (IOE) is responsible for facilitating the preparation and finalization of the Agreement at Completion Point that will be included in the final Madagascar Country Programme Evaluation (CPE), without itself taking part in the signature of the agreement. The recommendations agreed upon by the Government of Madagascar and IFAD will be tracked through the President's Report on the Implementation Status of Evaluation Recommendations and Management Action. The agreement at completion point will also be presented to the IFAD Executive Board as an annex to the new country strategic opportunities programme for Madagascar (COSOP).

Recommendation 1. Continuation and fine-tuning of three strategic thrusts: (i) support for devolution and decentralization; (ii) popularization of agricultural techniques; and (iii) value chain approaches

3. In terms of institutional priorities, the new COSOP should continue to support devolution and decentralization. This entails continued support for the regional structures anticipated by the Agricultural Sector Programme (regional agricultural development funds, agricultural service centres), the progressive regionalization of project management structures, and devolved State technical services. However, it will be equally important to stress the development of partnerships with rural communities in order to support capacity-building so that they can assume responsibility for the planning of local development.
4. With regard to intervention thrusts, it will be important to continue support for the popularization of improved agricultural techniques (especially intensive and improved rice systems), which is a national priority in view of the low productivity of Malagasy agriculture. The promising results of certain grants and supplementary funds (for example SCAMPIS, INBAR and PARECAM) suggest that grant activities should be better integrated into the country programme, by mobilizing a package of specific grants to the country.
5. The evaluation recommends continuing agricultural value chain approaches, avoiding less effective mechanisms (for example market access centres), laying more stress on contractualized agriculture and involving traders and private entrepreneurs more fully from the start (i.e. during the project formulation phase), so as to boost synergy among agricultural production, processing and marketing.

Proposed follow-up

6. The National Roundtable Workshop on the Madagascar CPE was followed immediately by the Inception Workshop for formulation of the new COSOP (2014-2018), so that the strategic orientations flowing from the three main thrusts indicated could be taken into account when starting the formulation process. In addition, inasmuch as a scaling-up action has just been carried out as a result of the previous COSOP, several of the lessons learned resonate with the need to adopt these strategic orientations advocated by the IOE, including the development of partnerships with rural communes at the value chain basin and agricultural production pole levels. Greater involvement of the main stakeholders in the development of agricultural, livestock and fishery value chains will be sought. Contractualized agriculture will in particular be promoted by mobilizing farmers' organizations and agricultural cooperatives. Priority will continue to be given to investment in human capital and the empowerment of rural stakeholders so that they can make the best use of infrastructure.

7. Moreover, IFAD Madagascar is one of the main partners supporting finalization of the national document of the Agriculture, Livestock and Fishery Sectoral Programme (PSAEP), carried out according to the Comprehensive Africa Agriculture Development Programme (CAADP) process, under which producers (through the Chamber of Agriculture and umbrella farmers' organizations) and the private sector are involved from the very start, in order to boost synergy among agricultural production, processing and marketing. It will be one of the documents on which the new COSOP will be aligned. Support to the private sector and regional structures, together with regionalization of its investment programme, are major orientations of the PSAEP with which the new COSOP must seek greater synergy.
8. The new COSOP will be designed with a focus on scaling up. Given the intention to prioritize the value chain approach, reflections are already under way to broaden and intensify the scope not only of the model of contractualization between market operators and agricultural enterprise clusters (farmers' organizations/market operators), but also of agricultural development poles. Assessment of progress on the development of value chains (agriculture, livestock and fisheries) will enable the confirmation/completion of those that need priority promotion. Support for the popularization of improved techniques (farmer field schools and technology demonstration and extension centres) will remain a major intervention thrust, in view of the very promising results obtained under various projects.

Proposed timetable

9. The draft of the new COSOP should be available in the first half of 2014.

Partners concerned

10. the Preparation and Monitoring Committee for the new COSOP, the IFAD country office, CAPFIDA, the Ministry of Agriculture, the Ministry of Livestock, the Ministry of Fisheries and Marine Resources, the Ministry of Finance and Budget, the Ministry of Trade and the ministry responsible for planning.

Recommendation 2. Environmental protection and adaptation to climate change as cross-cutting activities in the strategy and in operations

11. If the cross-cutting issue of the environment is to be taken into fuller consideration, it will be important to follow IFAD's strategy in this connection and take measures in terms of partnerships, particularly by (i) establishing a strategic partnership with the ministry responsible for the environment and (ii) stepping up coordination and the sharing of experience with the main donors involved in catchment area management (for example the World Bank, the African Development Bank and the French Development Agency) in order to incorporate this approach into IFAD-supported interventions. Planning at the catchment basin level is not feasible with IFAD's financial resources alone, but would be possible through partnerships with other donors.
12. Greater coordination between grants and loans would also highlight (i) soil and water conservation measures and (ii) the sustainable development of non-wood products (for example bamboo and rattan) for craftwork and building, drawing for example on lessons from the experience of the INBAR grant and the grant approved for the Indian Ocean Commission.

Proposed follow-up

13. On the one hand, the Strategic Environmental Evaluation carried out by the Environment and Climate Division in 2012 is a major "first", and recommendations have already been made and will be incorporated into the new COSOP. Nevertheless, updating will be needed in order to take account of the formulation process under way, with a view to proposing contextualized and operationally viable actions. On the other hand, a document containing the National Strategy for Adaptation to Climate Change for the Agricultural Sector (including Livestock and Fisheries) has already been developed with the support of the IFAD Madagascar

office and is now awaiting finalization/official adoption. This national document is being taken into account in the PSAEP/CAADP and will provide a frame of reference to be combined with IFAD's specific strategy through the Adaptation for Smallholder Agriculture Programme (ASAP). Moreover, the scaling-up action carried out jointly by CAPFIDA and the IFAD country office has allowed identification of various good practices that have proved effective under projects, helping small farmers to react through multiple adaptation approaches to natural resource management, land-use management, at the level of grassroots communities. Lastly, various partners are already working together on the issue of climate change, including the Ministry of the Environment and Forests, which is the lead agency. Contact with working groups (Climate Change Thematic Groups [CCTGs] and REDD+) will be continued and stepped up, and closer, beneficial contacts will be pursued with the GEF and other projects not funded by IFAD.

Proposed timetable

14. The environmental dimension will be taken into account during the formulation process for the new COSOP, while continuing actions already being carried out in the field by projects currently under way. The timeframe fixed is the first half of 2014.

Partners concerned

15. The Preparation and Monitoring Committee for the new COSOP, the IFAD country office, CAPFIDA, the Ministry of Agriculture, the Ministry of Livestock, the Ministry of Fisheries and Marine Resources, the Ministry of the Environment and Forests, the core unit of the PSAEP/CAADP, CCTGs and other partners, including NGOs specializing in climate change adaptation.

Recommendation 3. Setting the long-term sustainability of benefits at the heart of the programme

16. The innovative character of IFAD projects and their focus on inaccessible zones and on the poorest and most vulnerable groups means that they have tended to take off slowly and then pick up speed during the final two or three years of their implementation. This does not always allow the benefits to be consolidated. It is vital in the next COSOP to anticipate a strategy to consolidate benefits (for example in the case of PPRR and AD2M) through selective support initiatives (i.e. financing follow-up only for components that show good results) and a more realistic timeframe for new projects (for example ten rather than six years, in view of the difficulties of getting under way). This concerns rice growing and small-scale irrigation, but also cash crop value chains and multiservice one-stop shops to support enterprises.

Proposed follow-up

17. The scaling-up exercise resulting from the last COSOP also showed that the withdrawal strategy currently in use (Asset and Knowledge Transfer Programme) can be expanded into a programme to ensure the long-term sustainability of benefits. This programme should be planned when designing projects and be launched mid-way through the project, at the earliest. With regard to projects nearing completion, specific evaluations will be carried out to identify the challenges in making the benefits permanent, critical activities and priorities concerning the consolidation of benefits. Depending on the situation of the individual project, the results of this evaluation will determine its performance and consistency with the next COSOP and whether it should receive additional consolidation financing or else start on the process of preparing a second scaling-up phase.
18. The relatively weak coverage (at the district level) in certain intervention regions of projects nearing completion does not for the moment provide a critical density or mass that could lead to a visible change at the regional level. The consolidation of benefits at this stage of projects could, as in the case of AD2M, be advantageously

combined with the scaling up, through geographical expansion, of application of the agricultural enhancement model tested, confirmed and ready to be replicated. The remaining time will allow an evaluation of as yet unexploited opportunities and sustainability issues, and also the development of a possible extension project in the same regions, or even beyond but in similar zones or potential production poles.

19. For new projects, formulation and planning will necessarily take account of the time and other factors essential in order to ensure the sustainability of the benefits gained from IFAD's actions in Madagascar. Thus the FORMAPROD programme that has just been launched is already planned to cover a ten-year period, so as to overcome the constraints on sustainability inherent in a shorter project cycle and also allow time for action to revitalize agricultural training and boost rural enterprises to be successful.
20. Proposed timetable: in-depth examination of the withdrawal strategy with regard to the sustainability of benefits and analysis of options for the consolidation/scaling up of current projects will follow the preparation cycle for the new COSOP, so that these tasks should be finalized by the first half of 2014.
21. Partners concerned: the Preparation and Monitoring Committee for the new COSOP, the Ministry of Agriculture, the Ministry of Livestock, the Ministry of Fisheries and Marine Resources, the Ministry of Finance and Budget, the IFAD country office, CAPFIDA, IFAD-financed projects currently under way.

Recommendation 4. Better definition of the respective roles of CAPFIDA and the IFAD office in Madagascar in supporting the portfolio, non-lending activities and monitoring of the COSOP

22. It will be important to define the respective roles of CAPFIDA and the IFAD country office in increasing detail in an ongoing process. It will be best not to overburden the IFAD office with administrative duties, but to focus more on its role of strategic guidance in non-lending activities and involvement in subregional activities in order to obtain a better understanding of experiences and disseminate information on them (regional grants, sharing of experience among countries). It is recommended that the experience of CAPFIDA and its financing should be shared and discussed within IFAD's Financial Operations Department as an example of an instrument to support implementation of the country programme and non-lending activities. IFAD will also have to prepare for the out-posting of the Country Programme Manager to Antananarivo.
23. In this context, it is also desirable to incorporate the monitoring of non-lending activities and grants into the monitoring activities of the COSOP and the SEGS/ZARAFIDA system.

Proposed follow-up

24. With regard to CAPFIDA, its tasks and status should be updated in order to ensure that they are distinct from but complementary to those of the IFAD country office. Here it will be particularly a case of maintaining flexibility and fluidity in its activities in order to guarantee a prompt response to requests. With regard to its institutional position, it will be located within the Ministry of Agriculture. Reflection on the reorganization of CAPFIDA has already started within the body, and the process will be continued, particularly in the context of activities concerning the institutional set-up, as anticipated during formulation of the next COSOP carried out by the IFAD country office, which will seek to establish a clear division of roles and responsibilities in order to improve synergy and increase the overall performance of these two structures. IFAD will encourage sharing and discussion of the experience of CAPFIDA within the Fund's Financial Operations Department.
25. The amalgamation of the monitoring of non-lending activities (knowledge management, policy dialogue and partnership development) and that of grants will

enrich the mechanism and tools of the SEGS/ZARAFIDA system. Given the particular nature of these activities, which focus particularly on the quality of results, a special framework for their monitoring will need to be designed. New tools will also be developed, put in place and used to ensure effective monitoring of implementation of non-lending activities.

Proposed timetable

26. The reorganization of CAPFIDA will take until the end of 2013.

Partners concerned

27. The Ministry of Agriculture, the Ministry of Finance and Budget, the IFAD country office and CAPFIDA.

Recommendation 5. In the short and medium term, special attention to two operations (AROPA, FORMAPROD)

28. These two operations entail certain risks that should be dealt with as soon as possible through a review of their implementation, or indeed their design. In the case of AROPA, it could prove necessary to reconsider the project's approach through a clearer definition of the various objectives and support mechanism for: (i) farmers' organizations and their umbrella organizations in the poorest communities; (ii) the chamber of agriculture; and (iii) the institutions anticipated by the Agricultural Sector Programme (regional agricultural development funds and agricultural service centres).
29. In the case of FORMAPROD, it will be necessary to support preparations for implementation and establish a solid management team at the central level (rather than delegating management to other project teams that are not involved with agricultural training). It will be important to continue and step up collaboration with partners with proven technical experience in agricultural training (for example the French Development Agency, the Island of Reunion and other partners yet to be identified), carry out a study of successful initiatives in the same sphere in Sub-Saharan Africa or elsewhere, and organize exchange visits.

Proposed follow-up

30. Following the monitoring mission in November 2012, the AROPA project has already made considerable progress on improving its internal organization and fine-tuning its implementation approaches. The project result framework is currently being revised to provide greater consistency and clarity in its intervention rationale and coordination among the various objectives and support mechanisms put in place. The organizational chart has already been revised to clarify roles and improve internal effectiveness. A chart showing how roles and responsibilities are to be divided will be drawn up with the various partners involved. This task is all the more important in that it is a major element in the project withdrawal strategy.
31. The FORMAPROD programme is one of the financing tools for the revitalization of agricultural and rural training as defined in the National Agricultural and Rural Training Strategy. An institutional organization has recently been established to carry out this revitalization. It encompasses not only the Ministry of Agriculture, but also the Ministries of Livestock, Fisheries, the Environment and Forests, Handicrafts, Technical Teaching and Professional Training; and the Ministry of Agriculture is responsible for mobilizing and coordinating it. A support mission under the auspices of the Ministry of Agriculture and supported by FORMAPROD will examine: (i) the organizational and institutional issues currently being raised by the Ministry of Agriculture and its partners; (ii) fine-tuning and clarification of the division of the various actors' roles; and (iii) boosting of the national and regional-level management mechanisms for FORMAPROD, which should enable it to provide effective coordination and thus guarantee achievement of the objectives set, and also the consistency and visibility of FORMAPROD itself. In addition, discussions and collaboration with institutions experienced in the sphere of agricultural training

through the various partnerships already established will continue and be boosted by collaboration with other bodies (UNESCO, the French Development Agency, the International Agricultural and Rural Training Network etc.).

Proposed timetable: end 2013.

Partners concerned

32. The Ministry of Agriculture, the IFAD country office, CAPFIDA, the National Agricultural and Rural Training Council, all IFAD-financed projects, the National Chamber of Agriculture, the Agricultural and Rural Training Service of the Ministry of Agriculture.

Signed by:

Kevin Cleaver

Associate Vice President
Programme Management Department
IFAD

Date: 30/08/2013

Roland Ravatomanga

Minister for Agriculture
Republic of Madagascar

Date: 02/09/2013

Programme de promotion des revenus ruraux. Les filets sont prélevés et mis de côté par un groupe de pêcheurs à Soanierana Ivongo, Madagascar.

©FIDA/R. Ramasomanana



République de Madagascar

Evaluation du programme de pays

I. Introduction

A. Aperçu de l'assistance du FIDA à Madagascar

1. Cette Evaluation de programme de pays (EPP) est la première à être conduite à Madagascar. Elle a été effectuée suite à la décision adoptée par le Conseil d'administration du FIDA en 2011¹ et menée par le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE) en conformité avec la Politique d'évaluation² et les directives du Manuel de l'évaluation³.
2. Depuis le début de ses opérations à Madagascar (1979), le FIDA a financé 14 projets dans ce pays (dont 4 actifs en septembre 2012) pour un coût total de 515 millions d'USD (tableau 1), dont 175 millions (34%) sont des prêts du FIDA (à des conditions favorables), 91 millions (18%) des contributions de l'État malgache et 203 millions (46%) des cofinancements, notamment grâce aux contributions de la Banque Mondiale (17% des coûts totaux), du Fonds de l'OPEP pour le développement international (4%), de l'Union Européenne (3%). Parmi les bilatéraux, on peut noter la contribution du *Millennium Change Account* (États Unis), de l'Agence française de développement (AFD) et de la Suisse. Le FIDA a approuvé sa première stratégie (COSOP) à Madagascar en 2000 et la deuxième en 2006.

Tableau 1

Aperçu des opérations à Madagascar

<i>Premier projet financé par le FIDA à Madagascar</i>		1979
Nombre de projets approuvés		14
Volume total des prêts du FIDA		175 millions d'USD
Termes d'emprunt	Conditions particulièrement favorables	
Fonds de contrepartie de l'état		91 millions d'USD
Cofinancement		249 millions d'USD
Coût total du portefeuille		515 millions d'USD
Focalisation des opérations	Agriculture, finance rural, entreprises rurales, infrastructure de base, irrigation, formation agricole	
Co-financiers	Banque Mondiale (IDA), UE, MCC (USA), Agence Française de Développement, Suisse	
Dons	6 dons régionaux et globaux, 1 don national	

Source: PPMS (2012).

3. En plus des prêts du FIDA et des cofinancements, le portefeuille a bénéficié d'une contribution financière du Parlement Européen (Facilité de sécurité alimentaire) à hauteur de 12,5 millions d'Euro entre 2009 et 2011, visant à répondre à l'augmentation des prix des denrées, dénommée PARECAM (Programme d'Appui à la Résilience aux Crises Alimentaire à Madagascar). Ces fonds ont été utilisés pour soutenir des projets déjà en cours et financés par le FIDA (AD2M, PPRR, PROSPERER, AROPA, voir en bas) et ont porté sur 4 axes: (i) aménagement des périmètres irrigués; (ii) amélioration de la production vivrière; (iii) stockage et commercialisation de la production; (iv) capitalisation des enseignements.

¹ [EB 2011/104/R.2/Rev.1.](#)

² <http://www.ifad.org/gbdocs/eb/102/f/EB-2011-102-R-7-REV-1.pdf>.

³ http://www.ifad.org/evaluation/process_methodology/doc/manual_f.pdf.

4. Dons et autres financements. Le FIDA a approuvé des dons à caractère régional avec quelques activités prévues pour Madagascar. Ces dons ont appuyé: (i) l'*International Rice Research Institute* (IRRI) pour l'initiative de réduction de la pauvreté à travers l'amélioration de la production du riz en Afrique de l'Est et Australe; (ii) la Commission de l'Océan Indien dans une initiative pour l'agriculture de conservation et d'adaptation climatique; (iii) l'*International Crops Research Institute for the Semi-Arid Tropics* (ICRISAT) pour l'échange de savoirs sur l'amélioration des pratiques de gestion des eaux agricoles (ce don est connu sous le nom de "IMAWESA", *Improved Management of Agricultural Water in Eastern and Southern Africa*); (iv) le Ministère de l'Agriculture de Madagascar pour un Programme pilote pour la promotion de la femme rurale; (v) l'*International Network for Bamboo and Rattan* (INBAR) pour le développement du bambou et du rotin, en collaboration avec les projets PROSPERER et PPRR; (vi) l'*International Centre of Insect Physiology and Ecology* (ICIPE) pour le développement de l'apiculture et la sériciculture dans les écosystèmes fragiles, (vii) *Scaling-up Micro-Irrigation Systems* (SCAMPIS) (financé par des entreprises privées dans le domaine de la distribution) pour l'amélioration de la micro irrigation. Au niveau régional, le volume ces dons s'élève à 9,6 millions d'USD.

B. Objectifs, méthodologie et processus

5. L'EPP a pour objectifs principaux d'évaluer la performance du programme et l'impact des opérations du FIDA à Madagascar et de fournir les éléments de base pour la préparation du nouveau programme stratégique (COSOP) qui sera agréé par le FIDA et par le Gouvernement de Madagascar suite à la conclusion du processus de l'évaluation.
6. L'EPP s'attache à analyser la performance de trois composantes du partenariat entre le Gouvernement de Madagascar et le FIDA, qui se renforcent mutuellement, à savoir: (i) la performance du portefeuille de projets; (ii) les activités hors prêts (développement des partenariats, gestion des savoirs et dialogue sur les politiques publiques); et (iii) la performance du COSOP. Pour chacune de ces composantes, la performance globale est notée sur une échelle de 1 à 6 (le score de 6 étant le plus élevé)⁴. L'EPP s'attache tout particulièrement à bien cerner les facteurs susceptibles d'influencer la qualité de la performance, un aspect essentiel pour favoriser l'apprentissage dans la perspective des interventions à venir.
7. La performance du portefeuille de projets est évaluée au regard d'une famille de critères d'évaluation reconnus comme standard au niveau international, qui sont la pertinence, l'efficacité, l'efficience, l'impact sur la pauvreté rurale⁵, la durabilité. En plus, cette EPP a aussi considéré des critères spécifiques au FIDA, tels que l'appui aux innovations, leur reproduction et élargissement d'échelle, l'égalité de genre et l'autonomisation des femmes.
8. Les EPP portent en général sur la coopération entre le FIDA et un pays durant les 10 dernières années environ. L'EPP Madagascar couvre la programmation stratégique du FIDA à partir du premier COSOP de 2000. Du point de vue des projets, l'analyse détaillée se concentre sur 6 projets dont un (PHBM II) a fait l'objet d'une évaluation spécifique en 2008: (i) Projet de Mise en Valeur du Haut Bassin de Mandraré – phase II (PHBM II); (ii) Programme de Promotion des Revenus Ruraux (PPRR); (iii) Projet d'Appui au Développement de Menabe et Melaky (AD2M); (iv) Programme de soutien aux pôles des microentreprises rurales et aux économies régionales (PROSPERER); (v) Projet d'Appui aux Organisations Professionnelles et aux Services Agricoles (AROPA); (vi) Programme de formation professionnelle et d'amélioration de la productivité agricole (FORMAPROD). Les activités financées par le PARECAM sont

⁴ Barème de notation: 6 = très satisfaisant; 5 = satisfaisant; 4 = plutôt satisfaisant; 3 = plutôt insuffisant; 2 = insuffisant; 1 = très insuffisant.

⁵ L'EPP considère cinq domaines d'impact: revenus et avoirs des ménages; capital humain et social; sécurité alimentaire et productivité agricole; ressources naturelles et changement climatique; environnement, et changement climatique; et institutions et politiques de développement.

considérées dans le contexte de l'analyse des projets qui ont bénéficié de son financement.

9. En plus des projets financés par les prêts, l'EPP examine les activités financées par des dons régionaux avec une attention spécifique aux initiatives qui ont été menées à Madagascar. L'EPP analyse aussi la performance des partenaires: le FIDA et le Gouvernement, en ce qui concerne la formulation des projets, l'appui à leur exécution et le suivi des actions.
10. L'analyse des activités "hors prêt" porte sur des initiatives telles que la gestion des savoirs, le dialogue sur les politiques publiques et l'établissement des partenariats. Ceci inclut une appréciation des efforts conjoints du FIDA et du Gouvernement de Madagascar dans ces activités. L'EPP considérera d'abord les objectifs définis par les COSOP 2000 et 2006 pour chaque activité et ensuite fera le point sur de nouvelles activités qui n'étaient pas prévues par les COSOP mais qui ont été développées au cours des dernières années.
11. Le troisième et dernier niveau d'analyse est le plus stratégique et consiste à apprécier la pertinence et l'efficacité de la stratégie du FIDA (COSOP 2000 et 2006). La pertinence stratégique concerne l'adéquation des objectifs, priorités sectorielles, ciblage géographique, mélange d'instruments et outils de gestion par rapport aux exigences du pays et aux stratégies nationales et à celles des partenaires. L'appréciation de l'efficacité stratégique prend comme point de départ les objectifs généraux énoncés dans les COSOP 2000 et 2006 et explore la mesure dans laquelle les objectifs des COSOP ont été atteints, tout en reconnaissant que d'autres objectifs initialement non identifiés pourraient être atteints.
12. Le processus de l'EPP a été conduit en quatre phases principales en 2012. La phase de travail préparatoire a consisté en la préparation d'un document d'orientation présentant les objectifs, la méthodologie, le processus et les questions clés de l'évaluation. C'est aussi dans cette phase qu'a été réalisée la rédaction d'un document de revue de la documentation disponible, partagé avec la division régionale du FIDA pour l'Afrique de l'est et australe (ESA) et le Gouvernement pour leurs commentaires. L'ESA et le Gouvernement ont produit leurs propres autoévaluations, suivant la même méthodologie que l'EPP. Une mission préparatoire organisée par IOE a visité Madagascar du 13 au 21 mai 2012 pour identifier les partenaires principaux, établir un partenariat clé pour les phases suivantes de l'évaluation, discuter la méthodologie et le processus de l'évaluation avec eux et affiner les questions clés et les thèmes principaux de l'EPP.
13. La phase de travail de terrain a englobé la mission d'évaluation principale du 2 au 25 septembre 2012. Elle comprenait la vérification et l'actualisation de l'analyse de la qualité de la stratégie du FIDA, la revue des autoévaluations produites par le Gouvernement et l'ESA, l'organisation des visites de terrain dans les régions d'Analanjirifo, Antsinanana, Amoron'i Mania, Itasy, Menabe et Sofia, la tenue de réunions dans la capitale avec des représentants du Gouvernement, d'organisations internationales, du secteur privé, d'organisations paysannes, d'ONG et d'autres spécialistes ou chercheurs sur des questions concernant les activités "hors" projet ou d'autres questions clé d'ordre stratégique. A la fin de la mission l'équipe a présenté et discuté ses constats préliminaires et a reçu des commentaires (notamment des précisions et corrections factuelles).
14. Durant la phase de rédaction, l'équipe de l'EPP a préparé un rapport indépendant qui a été soumis à une revue interne au sein de l'IOE. Par la suite, le projet de rapport a été partagé avec l'ESA, le Gouvernement de Madagascar et avec d'autres partenaires clés, et ensuite finalisé. Le Gouvernement de Madagascar, l'IOE et l'ESA ont organisé un atelier national en mai 2013 afin de discuter les résultats et les recommandations de l'EPP.

Points clés

- Cette EPP est la première effectuée à Madagascar. Ses objectifs principaux sont d’apprécier la performance du programme et l’impact des opérations du FIDA à Madagascar, en fournissant les éléments de base pour la préparation du nouveau COSOP qui sera agréé par le FIDA et par le Gouvernement.
- L’EPP a évalué la performance du portefeuille de projets (6 projets), les activités hors prêts et la performance du COSOP de 2000 et 2006. L’EPP a été menée de manière indépendante par IOE tout en bénéficiant des observations et commentaires des partenaires, y inclus ESA et le Gouvernement.

II. Informations sur le pays

A. Aperçu général du pays

15. La République de Madagascar est située dans la partie occidentale de l’océan Indien. La superficie du pays est de 581 540 km². L’ensemble de l’île présente un climat tropical variant du type équatorial au type tropical semi-aride pouvant être divisé en cinq classes selon la pluviométrie⁶: perhumide, humide, subhumide, subaride, sec et montagnard. La population malgache est estimée à 20,7 millions d’habitants dont 43% ont moins de 15 ans, avec une densité de 34 personnes au km² en 2010, (51 en moyenne en l’Afrique de l’Est)⁷. Malgré la réduction du taux de fécondité (de 6,8 à 4,8 enfants par femme durant les vingt dernières années), l’ensemble de la population du pays augmente à un rythme de 2,8%, ce qui entraînerait une croissance de 125% d’ici 2050 si ce rythme était maintenu. La communauté malgache est composée de 18 groupes ethniques parlant la même langue nationale.
16. **Décentralisation.** Le pays présente quatre niveaux de subdivisions administratives: (i) 22 *faritra* (régions, créées par subdivision des six anciennes provinces autonomes en 2005); (ii) 112 *departemanta* (départements ou districts, remplaçant les anciennes préfectures et sous-préfectures); (iii) 1 395 *kaominina* (communes réorganisées remplaçant les anciens cantons); (iv) 17 454 *fokontany* (villages, hameaux ou quartiers, inchangés). Les régions et les communes sont dotées chacune d’une assemblée et d’un organe exécutif.
17. À Madagascar, la décentralisation administrative et budgétaire reste encore embryonnaire. Moins de 5% des dépenses publiques totales sont affectées aux entités politiques décentralisées, tandis que dans les pays de l’Organisation pour la coopération et le développement économiques, la part des dépenses sous la responsabilité des gouvernements locaux dans le budget de l’État dépasse 30%, et se situe autour de 20% en Asie du Sud-Est et en Amérique latine, et 7% en Afrique.
18. L’héritage de la colonisation française basée sur un système fortement centralisé, a été un obstacle important à la décentralisation. Il y a un besoin urgent d’améliorer les compétences des autorités locales en matière de: (i) gestion budgétaire et financière; (ii) passation de marchés; (iii) gestion des ressources humaines et (iv) transparence et comptes rendus de gestion. Le Madagascar Action Plan - MAP (2006) indiquait que le transfert des dépenses vers les collectivités régionales et locales devrait atteindre 10% en 2012. La mise en œuvre du MAP a été interrompue après la crise de 2009.
19. Les chefs des 22 régions sont encore nommés par le Gouvernement quand ils devraient être élus à terme. Certains efforts ont été faits, surtout à travers l’élaboration d’une stratégie en 2005⁸, mais il est difficile de discerner une véritable

⁶ Cornet, A. (1974). Essai de cartographie bioclimatique à Madagascar. Notice Explicative N° 55. Office de la Recherche Scientifique et Technique Outre-Mer. ORSTOM.

⁷ Selon le FNUAP (Fonds des Nations unies pour la population), le pays connaît actuellement un problème de crédibilité des données car le dernier recensement général de la population et de l’habitat, qui constitue l’unique base de sondage pour les enquêtes, date de 1993.

⁸ Gouvernement of Madagascar, “Lettre de politique de décentralisation et de déconcentration (LP2D)”. Décembre 2005.

volonté de donner plus de ressources aux communes soit par le transfert accru de responsabilité en matière d'impôts soit par une hausse significative des transferts financiers en provenance de l'administration centrale. Si plusieurs mécanismes de transfert sont apparus (comme le Fonds de développement local) en 2007 et 2008, ces réformes n'ont abouti qu'à une hausse des ressources transférées vers les communes équivalente à 0,6% des dépenses publiques totales.

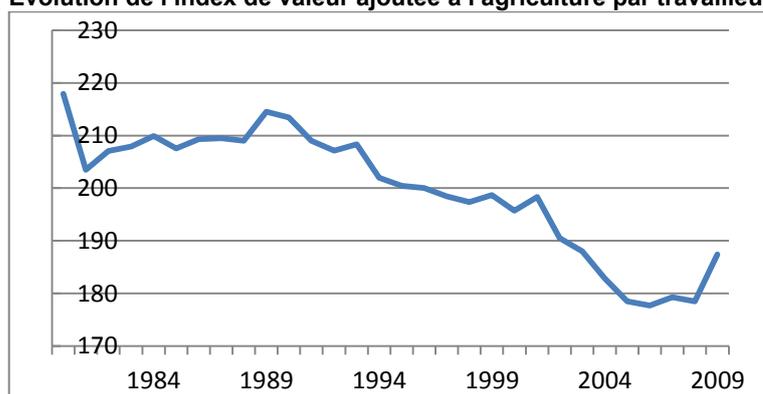
20. **Crises politiques.** Madagascar a connu quatre crises sociopolitiques majeures depuis l'indépendance: en 1972, 1991, 2002 et 2009. Au début de la dernière crise, en 2009, le président élu Marc Ravalomanana, a remis le pouvoir aux militaires. Andry Rajoelina, ancien maire de la capitale, est devenu le président de la Haute Autorité de transition en attendant la tenue de nouvelles élections, prévues désormais pour juillet 2013. Les principaux donateurs ont d'abord suspendu l'aide à Madagascar, sauf l'aide d'urgence. Cependant, à partir de 2012, des bailleurs tels que la Banque mondiale, la BAD et l'Union Européenne ont repris leurs activités de développement. Le FIDA n'a jamais suspendu ses activités pendant cette période.
21. **Économie.** Dans les années 1960, Madagascar était parmi les pays les plus riches d'Afrique. Le pays a perdu cette place suite à plusieurs décennies de mauvaise gestion économique et de crises récurrentes. Des années 1970 jusqu'à la deuxième moitié des années 1990 durant le régime socialiste, la croissance annuelle du produit intérieur brut (PIB) n'a été en moyenne que de 0,5%, bien inférieure à la croissance de la population. Le PIB a enregistré une forte croissance après les phases de libéralisation et particulièrement depuis la fin des années 1990 et entre 2003 et 2008: les principaux moteurs de la croissance économique ont été la performance améliorée du secteur agricole, du tourisme, le flux de nouveaux investissements dans le secteur minier et la prospection pétrolière. Le taux de croissance du PIB est passé de 7,1% en 2008 à -3,7% en 2009, il a remonté à 0,6% en 2011. Il est prévu que la croissance devrait atteindre 2,4% en 2012 et 4,5% en 2013⁹.
22. En 2010, le revenu national brut (RNB) par habitant était de 421 USD, classant Madagascar comme un pays à revenus faibles. L'économie malgache se présente comme une économie essentiellement agricole. En 2009, le secteur primaire (agriculture, pêche, foresterie) représentait 29,1% du PIB¹⁰. Malgré le poids important de l'agriculture dans l'économie de Madagascar, le potentiel de ses terres fertiles reste sous-exploité. Le défi majeur est d'augmenter la productivité au niveau des exploitations agricoles, qui reste insuffisante en raison de carences notoires en termes de compétences, d'intrants, de réseaux commerciaux et d'infrastructure. Par ailleurs le morcellement des exploitations empêche les économies d'échelle. La Banque Mondiale (2010)¹¹ note qu'au cœur de cette problématique se trouve la question de l'accès à la terre et de la sécurisation foncière. Elle souligne l'urgence d'améliorer la connectivité entre la ferme et les consommateurs tant pour acheminer des produits agricoles vers les centres urbains du pays, que pour améliorer les réseaux d'information au niveau des communautés locales, avec des acheteurs et des banques, et d'autres partenaires du secteur et du commerce international. Sur une longue période, la tendance de la valeur ajoutée à l'agriculture par travailleur a été à la baisse (graphique 1), ce qui contribue à expliquer la faible performance économique et l'aggravation de la pauvreté.

⁹ <http://www.africaneconomicoutlook.org/fr/pays/afrique-australe/madagascar>.

¹⁰ Selon la définition du "Development Report" de 2007 de la Banque mondiale, une économie est basée sur l'agriculture si ce secteur représente au moins 20% du PIB.

¹¹ Banque Mondiale (2010). Madagascar: Vers un Agenda de Relance Economique. <http://siteresources.worldbank.org/INTMADAGASCAR/Resources/PolicyNotesJune2010.pdf>.

Graphique 1

Évolution de l'index de valeur ajoutée à l'agriculture par travailleur 1980-2009 (USD constant 2000)

Source: Banque Mondiale, World Databank 2012

23. **La pauvreté monétaire a augmenté.** En 1993, la prévalence de la pauvreté à Madagascar était estimée à 70% et 17 ans plus tard, selon l'enquête périodique auprès des ménages de 2010, elle avait augmenté à 76,5%, dont 82,2% en milieu rural (tableau 2). La prévalence de la malnutrition chronique des enfants (*stunting*) de moins de cinq ans est très élevée: 49,9% en zone rurale et 43,2% en zone urbaine (2008-2009), quoiqu'en diminution (elle était de 54,5% en zone rurale et 45,7% en zone urbaine en 2003-2004).

Tableau 2

Évolution de la prévalence de la pauvreté (%) par zone géographique de 1993 à 2010

Année	1993	2001	2005	2010
Madagascar	70,0	69,6	68,7	76,5
Antananarivo	68,0	48,3	57,7	66,8
Fianarantsoa	74,2	83,2	77,6	88,2
Toamasina	77,9	82,3	71,9	78,3
Mahajanga	53,2	72,4	70,2	71,6
Toliary	81,1	76,1	74,8	82,1
Antsiranana	60,2	69,2	64,2	68,1
Urbain	50,1	44,1	52,0	54,2
Rural	74,5	77,1	73,5	82,2

Source: INSTAT/DSM:EPM.

24. Entre 2000 et 2009, le pays a fait des progrès tangibles en matière d'amélioration de l'indicateur de développement humain, passant de 0,427 à 0,483 (pays à développement humain moyen) mais il est retombé en 2011 dans le groupe des pays à développement humain faible (0,480), ce qui le classe 151^e sur 187 pays. En 2010, le taux d'analphabétisme des femmes malgaches était de 20% et 50% n'avaient fréquenté que l'école primaire. L'indice d'inégalité de genre élaboré par le Programme des Nations Unies pour le développement, classait Madagascar 120^e sur 177 pays en 2007.
25. **Infrastructures déficitaires.** Le réseau routier malgache s'est fortement détérioré depuis l'indépendance. Le kilométrage total du réseau national a chuté de 20% entre 1969 et 2000 (ministère des Transports). Une grande partie du pays reste inaccessible en saison pluvieuse, y compris la province d'Antsiranana et les terres très fertiles de la côte nord-ouest de Mahajanga. Le mauvais état du réseau routier représente une entrave sérieuse à l'économie commerciale du pays et au transport des cultures de

rente vers les marchés. À partir de 2002, le gouvernement a entamé des programmes de réhabilitation.

26. **La pauvreté rurale et le défi de la gestion environnementale.** Même si Madagascar est doté d'un capital naturel de grande importance (entre autres, 10 millions d'hectares de terres arables ne sont pas encore exploités)¹², les problèmes de dégradation des ressources naturelles (terres, forêts, parcours, eaux, etc.) se manifestent dans les paysages ruraux du pays avec une ampleur qui compromet son développement à long terme. Les signes les plus apparents de la dégradation du milieu naturel sont la déforestation (notamment dans la partie orientale de l'île) et la dégradation du couvert végétal, l'érosion des sols et la perte de leur fertilité. Les forêts couvrent à Madagascar une superficie de 12 553 000 ha, soit 22% du territoire national. Avec un taux moyen de déforestation de 57 000 ha par an sur la période de 2000 à 2011¹³, le pays a perdu une superficie cumulée d'environ 684 000 ha ces douze dernières années. La déforestation et l'agriculture sur brûlis qui s'ensuit exposent les versants des collines à l'érosion. En plus des problèmes de dégradation des ressources naturelles par l'action de l'homme, le pays est confronté aux catastrophes naturelles telles que les cyclones et les inondations qui l'affectent de manière récurrente. Ces catastrophes aggravent la situation de vulnérabilité des populations rurales pauvres et causent des dégâts importants aux infrastructures de production.
27. **L'agriculture peut contribuer davantage à la gestion durable des ressources naturelles.** En tant qu'utilisatrice majeure de ressources naturelles, l'agriculture à Madagascar exerce des impacts négatifs sur l'environnement, qui incluent la dégradation des sols et la déforestation. Mais l'agriculture peut aussi avoir des impacts positifs sur l'environnement si la préservation des ressources naturelles est prise en compte dans une optique de long terme. Les producteurs peuvent jouer un rôle important comme fournisseurs de services environnementaux, dont le maintien de la fertilité des sols et de l'équilibre hydrologique, la séquestration de carbone, et la protection des bassins versants.

B. Agriculture: potentiel important de développement agricole: filières agricoles porteuses

Cultures de subsistance

28. À Madagascar, 87% des agriculteurs cultivent le riz, agriculture traditionnelle de base. Environ 68% de la production rizicole est destinée à l'autoconsommation. En 2011 le rendement moyen du paddy était de 2,66 t/ha, assez faible mais en ligne avec la moyenne sous régionale (2,50 t/ha), avec d'importantes variations régionales et techniques, par exemple entre riziculture irriguée et pluviale (FAO 2012). Les exploitations sont familiales et la production est vendue aux collecteurs qui servent d'intermédiaires entre producteurs et grossistes. La transformation est assurée par les décortiqueries, les rizeries et le pilonnage manuel du paddy. Le nombre de grossistes est assez limité, ce qui présente un caractère d'oligopole. Le pourcentage du prix au producteur varie selon la variété et la zone, mais correspond normalement à 50-60% du prix de vente final¹⁴.
29. Le manioc est une culture de réserve et de substitution du riz, surtout pour les ménages pauvres durant la période de soudure, quand le prix du riz augmente. La production estimée était de 3 308 270 t en 2011 (FAO). Le gros handicap pour la vente de manioc est le transport, étant donné le poids et le volume des produits. Les producteurs, n'ont pas la capacité de regrouper les produits et de mobiliser des camions. Sur des distances courtes, le transport se fait à dos d'hommes ou par

¹²Diagnostic territorial dans le cadre de l'élaboration de SNAT, horizon 10 ans, ministère de l'aménagement du territoire.

¹³FAO, 2011. Situation des forêts du monde.

¹⁴EPP-PADR/APB Consulting, *Dimensions structurelles de la libéralisation pour l'agriculture et le développement rural, Programme RuralStruc – Phase I*, Janvier 2007.

charrettes, mais sur des distances plus longues, les producteurs utilisent les taxis-brousse ou attendent tout simplement le passage des collecteurs au village qui fixent les prix.

Filières agricoles – cultures de rente

30. Madagascar représente environ deux tiers des exportations mondiales de vanille dont la culture est concentrée dans la région fertile de Sava dans le nord-est, et où 70% de la population dépend de la récolte pour sa subsistance. Après une forte augmentation en 2005, la production de vanille est restée globalement stable, atteignant environ 2 600 tonnes en 2007. En 2005, à Madagascar, il y avait 80 000 familles de planteurs, 6 000 collecteurs et préparateurs et 33 exportateurs. À Madagascar et ailleurs, la vanille naturelle doit faire face à la compétition de la vanilline de synthèse, grâce à son faible coût de production. La production mondiale de vanilline industrielle est estimée de 12 à 15 000 tonnes par an, alors que toute la vanilline naturelle qui pourrait être extraite de la production commerciale mondiale de vanille naturelle représente moins de 50 tonnes par an¹⁵.
31. Madagascar est le deuxième producteur au monde de girofle derrière l'Indonésie et produit annuellement environ 10 000 tonnes, soit environ 10% de la production mondiale. Le girofle est exporté – sous forme de clous entiers séchés – en Asie. La culture du girofle concerne plus de 30 000 petits producteurs. La filière est marquée par la forte domination de deux pays qui tiennent à la fois 3 ou 4 des rôles principaux d'acteurs économiques (producteur, consommateur, exportateur et importateur) que sont l'Indonésie et Singapour. Les flux des transactions effectuées par ces deux pays influencent fortement le cours du marché mondial.
32. Le poivre est l'une des épices-phares de la côte Est de Madagascar. La production annuelle nationale est estimée à 2 200 tonnes. Les zones de culture du poivre sont localisées principalement sur la côte Est, au nord et au nord-est du pays. La principale zone de production est la province de Toamasina. Les principales contraintes identifiées concernant la production et la transformation de poivre sont les difficultés d'approvisionnement du fait du manque d'organisation des producteurs, la dégradation du produit en raison de la non-maîtrise du séchage, les difficultés de collecte à cause des mauvaises infrastructures et de la quasi absence d'emballages locaux. En conséquence, les emballages sont importés ce qui pèse lourd sur le prix final du produit, notamment du poivre vert (42%). Le prix d'achat aux paysans représente 38% du prix d'exportation.
33. Madagascar est devenu le premier exportateur mondial de litchis vers l'Europe, avec une part de marché d'environ 70% contre 15% pour le Brésil et l'Afrique du Sud. La production occupe saisonnièrement près de 2,5 millions de ruraux répartis sur la côte Est de l'île. La qualité du produit est la principale contrainte pour les exportations de litchis malgaches. La qualité est hétérogène en termes de calibre, coloration, fraîcheur, présentation et saveur.
34. La filière légume haricot vert, émergente pour l'exportation, se caractérise par la segmentation de son marché. La demande nationale s'oriente vers les produits frais nécessitant un minimum de transformation. La demande internationale, spécialement européenne, provient des supermarchés qui imposent des normes de qualité et de sécurité élevées. Pour les haricots verts extra-fins destinés à l'exportation, la société de conditionnement et d'exportation fixe unilatéralement, en début de campagne, un prix d'achat dans le contrat avec les paysans. Ce prix représente une fraction (15% selon une étude réalisée en 2004) du prix d'exportation, à cause des coûts

¹⁵ www.planetoscope.com/Flore/1345-production-mondiale-de-vanille.html.

d'emballage, de la faible organisation des petits producteurs¹⁶ et du contrôle sur le processus de production.

35. La demande nationale en légumes cible surtout les produits frais. En général, la production de légumes est assurée par de petits maraîchers individuels situés dans les ceintures maraîchères autour des villes et dans les grandes zones de production du Vakinankaratra (Hautes Terres centrales), de l'Itasy (Moyen-Ouest) et d'Ambatondrazaka (lac Alaotra). Ce sont les zones les plus accessibles. La détermination des prix se fait librement sur les marchés locaux, l'offre étant réglée par le calendrier culturel.
36. Concernant le bétail, le pays possédait en 2007 un cheptel de 10,4 millions de bovins, 1,8 million de chèvres et de moutons, 1,30 million de porcs et 2,2 millions de volailles. Des parties importantes de territoire dans l'Ouest et le Sud sont utilisées comme pâturages, en grande partie pour les bovins. L'élevage à Madagascar est intimement lié à l'agriculture. Les deux domaines sont potentiellement synergiques et doivent être abordés ensemble pour une amélioration durable de la productivité globale de l'exploitation agricole familiale. Les équilibres économiques, sociaux et environnementaux des systèmes de production agricoles dépendent beaucoup de la cohérence entre les activités agricoles et de l'élevage.
37. Concernant la pêche et l'aquaculture, la production totale était de 142 899 tonnes en 2005, et la valeur était de 160 millions d'USD¹⁷. Elles sont parmi les principales sources de devises étrangères et employaient environ 196 000 personnes en 2005. Les produits marins importants pour l'exportation sont principalement les crevettes, le thon, les poissons à ailerons, la langouste, et les pieuvres¹⁸. La pêche au thon et à d'autres espèces d'eau profonde est dominée par des bateaux européens, russes et japonais. L'aquaculture joue un rôle important: en 2010, Madagascar était classé parmi les dix premiers pays producteurs aquacoles, avec une production annuelle de 6 886 tonnes¹⁹.
38. **Gestion foncière et accaparement des terres.** L'accaparement des terres en Afrique a commencé avec la colonisation mais le processus s'accélère aujourd'hui avec des sociétés d'investissement qui achètent ou prennent en bail des terres. En 2009, la presse internationale a dévoilé un accord entre l'entreprise coréenne Daewoo et les autorités malgaches pour un bail emphytéotique de 99 ans concernant 1,3 millions d'hectares de terres arables à Madagascar. À la suite d'une mobilisation nationale et internationale, ce projet n'a pas pu se réaliser. La distinction traditionnelle (qui remonte à l'époque coloniale) était entre terres titrées (propriété privée absolue) et terres non titrées (appartenant à l'état), qui représentaient la grande majorité des superficies. Les terres non titrées peuvent faire l'objet d'accaparement.
39. En 1973 la nationalisation des terres n'a pas été légalisée laissant de nombreux héritiers étrangers encore propriétaires jusqu' à ce jour. En 2005, une réforme foncière a essayé de modifier l'héritage colonial notamment en reconnaissant, à côté des terres titrées et non titrées, des droits d'usage (certificats fonciers). Les certificats fonciers sont délivrés par des *guichets fonciers*, gérés par les communes. Les certificats fonciers reconnaissent un droit d'usage et sont moins chers et plus rapides à acquérir que les titres fonciers. Il peut arriver que le terrain certifié soit déjà titré si le plan local d'occupation foncière n'est pas mis à jour. En dépit de ces limitations, la certification foncière est une contribution importante à la sécurisation²⁰. Suite à la

¹⁶ En fait, il n'y a aucune organisation des producteurs dans la mesure où l'entreprise initiatrice du schéma d'agriculture contractuelle évite de traiter avec des groupements (et ne promeut aucun regroupement) et préfère traiter avec les producteurs individuels.

¹⁷ http://ftp.fao.org/FI/DOCUMENT/fcp/en/FI_CP_MG.pdf.

¹⁸ <http://www.ilo.cornell.edu/images/th3.5.pdf>.

¹⁹ FAO, 2012. La Situation Mondiale des Pêches et de l'Aquaculture 2012.

²⁰ Voir aussi J. Comby (2012): "Sécurisation foncière dans les pays du Sud. Les limites du modèle malgache"; Etudes foncières 158.

crise politique de 2009, les bailleurs de fonds (notamment le *Millennium Challenge Account*) qui soutenaient les guichets fonciers, ont arrêté leur financement ce qui a entraîné un ralentissement de la certification au niveau national. Une évaluation des progrès faits par la réforme foncière a été conduite 2011, avec l'appui du FIDA et d'autres bailleurs.

C. Stratégies nationales pour réduire la pauvreté

40. En 2000, le Gouvernement de Madagascar a réalisé un Document de stratégie de réduction de la pauvreté ce qui lui a permis de bénéficier d'une réduction considérable du service de la dette dans le cadre de l'Initiative de réduction de la dette des pays pauvres très endettés. Pour succéder à son premier document de réduction de la pauvreté, le gouvernement malgache a élaboré en 2006 le Plan d'action pour Madagascar 2007-2012, stratégie de seconde génération, avec des engagements dans huit domaines clés: 1) gouvernance responsable; 2) infrastructures interconnectées; 3) transformation de l'éducation; 4) développement rural et révolution verte; 5) santé, planification familiale, et lutte contre le VIH/SIDA; 6) économie à forte croissance; 7) environnement et 8) solidarité nationale. Le MAP a été suspendu après la crise de 2009.
41. "Madagascar Naturellement" est la vision nationale à long terme définie en 2004, pour le pays et procède de la prise en compte de l'importance de la promotion du développement rural pour garantir la réduction significative de la pauvreté et la satisfaction des besoins fondamentaux des populations et a constitué la base du MAP.
42. **Abondance de documents stratégiques pour le développement rural, mise en œuvre limitée par les crises politiques.** Les documents incluent: la Lettre de politique de développement rural (LPDR) élaborée en 2001 et actualisée en 2005, avec trois axes: (i) augmentation de la productivité rurale pour améliorer la sécurité alimentaire et augmenter les revenus des producteurs; (ii) promotion de la diversification rurale, des produits à valeur ajoutée et des exportations; (iii) développement de l'industrialisation rurale et promotion d'activités rurales non-agricoles. Le Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté (DSRP) mis à jour en 2003, traçait, entre autre pour les secteurs agricole, élevage et pêche, les objectifs, les politiques et les mesures en vue de promouvoir un développement rapide et durable. Le Programme national de développement rural (PNDR) a pour mission "d'accélérer le développement rural tout en préservant et valorisant l'environnement". Le Plan directeur quinquennal pour le développement rural ("Master Plan") du Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche (2004-2009), réalisé en janvier 2004, présente une approche orientée vers le marché. Le Programme National de Décentralisation et de Déconcentration (PN2D) Phase 1 (2007-2008) donne des orientations pour initier une dynamique d'action en application de la Lettre de Politique de Décentralisation et Déconcentration (2005). Le plan national pour l'aménagement de territoire (PNAT) réalisé en 2006 trace les grandes orientations de l'utilisation des territoires et le rôle des acteurs locaux dans l'exploitation des espaces agricoles (aménagement hydro agricole et sécurisation foncière).
43. Le document *Programme sectoriel agricole* (2008) est un premier draft réalisé dans le processus d'un programme couvrant aussi bien l'agriculture, l'élevage que la pêche. Une des préoccupations est la modernisation de l'agriculture malgache à travers une approche filières et le partenariat public-privé. De 2009 à 2010, le processus était en veilleuse du fait de la crise politique, et c'est en janvier 2011 qu'il a été repris dans le contexte du Compact national du Programme global de développement de l'agriculture africaine (*Comprehensive African Agricultural Development Program*)²¹. En 2010, le

²¹ Madagascar n'a pas encore signé le Compact national du Programme global de développement de l'agriculture africaine (*Comprehensive African Agricultural Development Program*), mais en a démarré le processus d'élaboration en Mars 2012 sur financement de la Banque Mondiale, de la COMESA (Common Market for Eastern and Southern Africa), de la FAO et du FIDA.

Gouvernement de Madagascar a élaboré une Stratégie nationale de formation agricole et rurale qui vise à donner un cadre cohérent au système de formation agricole et rurale et à clarifier les rôles des différents acteurs et les priorités d'action. Le dernier projet du FIDA (FORMAPROD), qui vient d'être approuvé (juillet 2012), vise à appuyer la mise en œuvre de cette stratégie. Le Programme d'Action National d'Adaptation au Changement Climatique (PANA) identifie les mesures d'adaptation urgentes et prioritaires ciblant particulièrement les cinq secteurs prioritaires: l'agriculture et l'élevage, la santé publique, les ressources en eau, les zones côtières et la foresterie. La part du Programme d'investissement public allouée au Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche et destinée au financement du développement agricole et rural représente moins de 10% du total du programme d'investissements publics et a chuté après 2009.

44. En 2010, le montant net de **l'aide publique au développement** à Madagascar était de 347 millions d'USD soit 7% du revenu national brut et on peut noter sa forte chute à partir de 2009 suite à la crise politique, après une croissance entre 2006 et 2008 (tableau 3). Les mêmes considérations peuvent être faites pour l'aide publique internationale à l'agriculture. Quant à l'endettement du pays, le Rapport de la Banque Mondiale (Bureau d'Antananarivo) d'octobre 2012²² mentionne que le ratio d'endettement par rapport au PIB total est stabilisé à environ 30 pourcent du PIB total (en valeur brute), ajoutant que cela reflète la rigueur dans la gestion des finances publiques et la réduction moyenne de l'aide en prêts sur la période 2009-12.

Tableau 3

Aide publique au développement à Madagascar (millions d'USD)

<i>Année</i>	<i>Total</i>	<i>Agriculture</i>
2006	691,8	73,3
2007	725,2	77,0
2008	1 226,8	76,1
2009	263,3	35,7
2010	346,7	22,4

Source: OCDE.

45. Entre 2006 et 2010, les principaux bailleurs de fonds qui interviennent dans le développement agricole à Madagascar ont été: la coopération française (32% de l'aide publique agricole entre 2006-2010), la Banque mondiale (21%), la Banque africaine de développement (BAD) (11%), le FIDA (10%), le Japon (7%) et la Suisse (7%). Mais, suite à la crise politique de 2009, à cause du retrait des bailleurs, la contribution du FIDA a atteint 30% (voir plus) du budget d'investissement du Ministère de l'agriculture.
46. Les années récentes ont vu l'émergence d'une coopération non traditionnelle à Madagascar, notamment avec la Chine, l'Inde, l'Afrique du Sud, la Turquie et les pays du Golfe. Ces pays tendent à ne pas participer aux mécanismes de concertation de l'aide publique au développement et n'appliquent pas toujours les mêmes définitions de l'OCDE dans leurs statistiques sur l'aide au développement. Pourtant on estime que les dons et l'assistance technique d'un pays comme la Chine représentait 4,8% de l'aide publique au développement entre 2007 et 2010. Quant au secteur agricole, les principaux coopérants non traditionnels sont, encore, la Chine (riz hybride, lutte anti acridienne, formation), l'Inde (fourniture de tracteurs, usines d'engrais, usines agro-alimentaires et plantations de canne à sucre) et l'Afrique du Sud (aquaculture)²³.

²² http://razoky.mondoblog.org/files/2012/10/Economic_Update1012.pdf

²³ Frontier Advisory (2012) et JICA (2011).

47. **Investissement privé.** La fragilité politique et économique dont souffre Madagascar depuis le coup d'état en 2009 exhorte les investisseurs à l'attentisme. La plupart des entrepreneurs, et en particulier les investisseurs étrangers, craignent pour le respect par le futur gouvernement des contrats et accords de concession. Dans le classement *Doing Business* sur le climat des affaires établi par la Banque mondiale, sur 189 pays, Madagascar a reculé de la 134^e place en 2009 à la 140^e en 2010. Selon la classification faite en 2010 par *Transparency International* qui mesure l'indice de perception de la corruption, Madagascar est classé 123^e sur 178 pays au niveau mondial (et 24^e sur 47 pays au niveau régional, Afrique sub-saharienne), avec une valeur de 2,6 sur une échelle allant de 10 (haut niveau d'intégrité) à 0 (haut niveau de corruption), et une progression négative de 3,4 en 2008 à 2,6 en 2010.
48. En termes des partenariats entre secteurs public et privé, on peut mentionner l'expérience des Chambres de Commerce et d'Industrie régionales et de la Chambre d'Agriculture. Il s'agit de structures d'échanges et de promotion sur lesquelles les entreprises et producteurs des secteurs respectif s'appuient pour développer leurs activités. Selon la Loi N° 2006-029 du 24 novembre 2006 les Chambres de Commerce et d'Industrie sont des établissements publics à caractère professionnel, dotées de la personnalité morale et jouissant de l'autonomie administrative et financière. La Chambre d'Agriculture a été créée le 7 octobre 2002 (Décret 2002-1198), par scission de l'ancien réseau de la Chambres de Commerce, d'Industrie, d'Artisanat et d'Agriculture. Elle vise à réunir tous les producteurs ruraux, les groupements de paysans, les organisations, unions et fédérations paysannes, et à défendre leurs intérêts. La Chambre d'Agriculture n'a pas encore acquis de statut juridique en tant qu'établissement public professionnel. La loi n'a pas été présentée au parlement en Décembre 2008 comme prévu.
49. **Institutions de micro-finance(IMF)²⁴.** La micro finance malgache a connu ces dix dernières années **une croissance très importante** qui s'est traduite par l'extension de la couverture territoriale tant en milieu rural qu'urbain. Au plan national, les IMF mutualistes et non mutualistes regroupaient au 30 juin 2007 plus de 307 000 membres, dont 38% de femmes. En raison de leur implantation rurale de départ, spécialement agricole, les IMF mutualistes sont les plus importantes²⁵. Elles sont regroupées dans l'Association professionnelle des institutions financières mutualistes (APIFM), créée en 1997. Les institutions non mutualistes sont regroupées au sein de l'Association des institutions de micro-finance non mutualistes (AIM), créée en 1999²⁶.
50. Une Stratégie nationale de micro finance a été approuvée par le gouvernement en 2004 pour la période 2004-2009, une deuxième stratégie pour la période 2008-2012 et dernièrement la Stratégie Nationale de la Finance Inclusive (2013-2017) avec quatre axes stratégiques: (i) soutien de la demande de produits et services financiers;

²⁴ Source: *Évaluation d'institutions de micro-finance en milieu rural à Madagascar*, par Alain Ries et Grégoire Chauvière Le Drian, Agence française de développement, 2011.

²⁵ Les CECAM (Caisses d'épargne et de crédit agricole mutuels) implantées à partir de 1993 dans la région du Vakinankaratra avec l'appui de l'ONG FERT (Fondation pour l'épanouissement et le renouveau de la terre); les réseaux de la mutuelle d'épargne et de crédit OTIV (Ombona Tahiry Ifampisamborana Vola); les Associations d'épargne et de crédit autogérées (AECA) mises en place par le Centre international de développement et de recherche (CIDR) dans la région de Marovoay; le réseau des caisses mutuelles d'épargne et de crédit TIAVO (Tahiry Ifampisamborana Amin'ny Vola), développé dans la région de Fianarantsoa avec le WOCCU (Conseil mondial des coopératives d'épargne et de crédit) puis l'IRAM (Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement) et maintenant l'Internationale de crédit agricole rural (ICAR), qui regroupe la FERT et des caisses régionales du Crédit agricole (CA) en France; l'Action pour le développement et le financement des micro-entreprises (ADéFI) dans la région d'Antsirabe avec l'appui technique d'ACEP développement (Alliance de Crédit et d'Épargne pour la Production).

²⁶ Dans cette catégorie figurent: (i) la Société d'investissement pour la promotion de l'entreprise à Madagascar (SIPEM) créée en 1990 à Antananarivo par le Groupement des entrepreneurs malgaches (GEM) avec une vocation urbaine et périurbaine; (ii) l'Association pour la promotion de l'entreprise à Madagascar (APEM) dont la création date de 1987 et qui intervient avec des participations et des partenariats sur Antananarivo et Tuléar; (iii) Vola Mahasoia (L'argent qui apporte du bien), créée en 1993 et implantée dans la partie sud de l'île, à Toliara, avec la maîtrise d'ouvrage de l'APEM et la maîtrise d'œuvre du CIDR; (iv) Entreprendre à Madagascar (EAM), initiée sous forme de projet en 1990 par le PNUD et le Bureau international du travail (BIT) et transformée en association de droit malgache en 1996 avec plusieurs activités dont le microcrédit.

(ii) développement de l'offre de produits et services financiers; (iii) coordination et plaidoyer de la finance inclusive; (iv) cadre légal, supervision et environnement de la finance inclusive.

51. Les deux produits phares des IMF malgaches sont le crédit "Grenier commun villageois" et la "Location-vente mutualiste". Les Caisses d'épargne et de crédit agricole mutuels (CECAM) ont promu ces produits. Le crédit Grenier commun villageois est un crédit de stockage visant à aider le producteur agricole à commercialiser ses produits à un moment où les prix d'achat lui seront les plus favorables. Ce type de crédit ne connaît que très peu d'impayés car les paysans récupèrent normalement plus à la vente que le montant de leur crédit si le marché a bien augmenté. Le produit stocké sert de garantie.
52. La location-vente mutualiste s'appuie sur une procédure classique de crédit-bail; elle est utilisée pour financer une large gamme d'investissements allant de 60 000 MGA à 17 millions MGA, avec une durée de crédit de 2 à 36 mois.

Points clés

- Madagascar a connu quatre crises politiques depuis l'indépendance. Après la crise de 2009, les principaux donateurs ont suspendu leurs opérations mais les ont reprises depuis début 2012.
- L'économie malgache est essentiellement agricole: en 2009, le secteur primaire représentait 29,1% du PIB et a un potentiel important de développement agricole, grâce à des filières porteuses, notamment vanille, haricot vert, girofle, litchi, poivre.
- Pourtant, entre 1993 et 2010, la prévalence de la pauvreté a augmenté de 70% à 76,5%, dont 82,2% en milieu rural. La prévalence de la malnutrition chronique est très élevée: 49,9% en zone rurale et 43,2% en zone urbaine (2008-2009).
- A Madagascar, le statut foncier traditionnel ne protégeait pas les droits d'usage des paysans sans titre de propriété contre le risque d'accaparement. En 2005, une réforme foncière a donné la possibilité de reconnaître des droits d'usage à travers des "certificats fonciers". Suite à la crise politique de 2009, il y a eu un ralentissement de l'appui des bailleurs à la mise en œuvre de la réforme foncière.
- Dans la période 2006-2010 Les principaux bailleurs dans le développement agricole à Madagascar ont été la coopération française, la Banque mondiale, la Banque africaine de développement, le FIDA, le Japon et la Suisse. Suite au retrait des bailleurs, le FIDA a été le principal contributeur au budget d'investissement du Ministère de l'agriculture.
- À Madagascar, la décentralisation administrative et budgétaire reste encore embryonnaire. Moins de 5% des dépenses publiques totales sont affectées aux entités décentralisées.

III. Description du COSOP et des opérations du FIDA

53. **Les anciennes interventions (1979-1999): projets multi-composantes et dispersés du point de vue géographique.** Durant ces années, le FIDA a approuvé 8 prêts pour Madagascar (Annexe II) pour des projets qui se sont concentrés chacun sur une région différente du pays avec une approche de développement rural intégré²⁷. Dans la plupart des cas, ces projets ont misé sur l'intensification de la production agricole surtout vivrière (notamment le riz dans les périmètres irrigués). Il y a eu des composantes dédiées au désenclavement, à l'infrastructure de base (ex. points d'eau), à la vulgarisation agricole, aux services financiers, et à la lutte antiérosive. Un seul projet s'est concentré sur l'élevage.

²⁷ L'exception à cette dispersion géographique a été le *Projet d'appui aux Programme Environnement avec couverture nationale*, mais il s'agissait d'une petite contribution du FIDA (8 millions d'USD) à un gros programme multi-bailleurs de 155 millions d'USD.

54. **La période de 2000 à 2006 a été caractérisée par des interventions visant la diversification des sources de revenus et l'attention à l'accompagnement de la décentralisation.** Le FIDA a approuvé sa première stratégie pour Madagascar (COSOP) en 2000 mettant plus d'accent sur l'amélioration de l'accès des ruraux pauvres aux marchés à travers l'aménagement de l'infrastructure de base et le renforcement des capacités des associations des producteurs. Le programme envisagé par le COSOP 2000 est resté essentiellement un programme d'appui aux activités agricoles mais, pour la première fois, la stratégie a fait mention de l'appui aux microentreprises rurales afin de diversifier les sources de revenus des pauvres (tableau 4). Ce COSOP a aussi prôné l'appui aux communes dans la planification des activités de développement, surtout de l'infrastructure de base.
55. En termes de ciblage géographique, le COSOP 2000 n'a pas fait une sélection à priori des zones d'intervention mais a plutôt identifié des critères de sélections, liés d'une part aux conditions de pauvreté et d'autre part aux opportunités de génération des revenus. Une approche progressive de planification impliquant les niveaux les plus décentralisés du gouvernement a été retenue, en ligne avec l'accent mis sur l'appui à la décentralisation.
56. **La période 2006-2012: développement des filières et appui institutionnel.** Le COSOP 2006 est la stratégie la plus récente du FIDA pour Madagascar. Elle a introduit le concept de développement des filières productives, incluant notamment les phases de transformation et de commercialisation des produits agricoles. Le COSOP 2006 a mis en exergue la question du statut foncier des terres, très importante pour assurer l'accès des petits producteurs et des ruraux pauvres aux ressources productives et pour améliorer l'efficacité de la production et la protection de l'environnement. Durant cette période le portefeuille est passé d'une petite taille (2 projets par an) à une taille considérable (4-5 projets par an).
57. Concernant le ciblage géographique, le COSOP 2006 a continué sur la ligne marquée par la stratégie précédente de ne pas identifier des zones a priori, mais plutôt de formuler des critères qui permettraient d'entamer des discussions avec le Gouvernement et focaliser certaines zones d'intervention. Par ailleurs, les projets les plus récents ont augmenté leur couverture géographique (deux- trois régions ou plus) par rapport aux anciens projets.
58. L'appui institutionnel a été important dans les opérations financées par le FIDA durant cette période. Par exemple, le projet AROPA (voir plus bas) a porté une attention particulière au renforcement du réseau des Chambres de l'agriculture, créé en 2002. Le projet PROSPERER a misé sur l'appui institutionnel aux Chambres du commerce et de l'industrie. Le tout dernier projet, FORMAPROD, est censé appuyer le système national de la formation professionnelle agricole, même si des activités d'appui à l'agriculture y sont incluses. Si les anciens projets avaient une unité de gestion et exécution *ad hoc*, ces derniers projets ont pris une démarche différente. Le PROSPERER a établi une unité d'exécution au sein de la Fédération des Chambres de commerce et de l'industrie. Dans le cas d'AROPA on avait prévu un transfert graduel de la responsabilité de mise en œuvre vers le réseau de Chambres de l'agriculture²⁸ et FORMAPROD devrait être mis en œuvre par les unités régionales de gestion des autres projets FIDA.

²⁸ Au moment de la mise en œuvre, une unité de gestion du projet a été réintroduite pour l'AROPA.

Tableau 4

Éléments clés des COSOP approuvés par le FIDA pour Madagascar

Éléments clés	COSOP 2000	COSOP 2006
<i>Objectifs stratégiques</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Accès des ruraux pauvres aux technologies agricoles améliorées, utilisant des approches basées sur la demande 2. Réapprovisionnement des exploitations (entretien de l'irrigation, mécanisation et traction animale) 3. Amélioration de l'accès des ruraux pauvres au marché, visant des conditions d'infrastructure et organisationnelles 4. Promotion de la finance rurale 5. Amélioration des opportunités de revenus et de formation pour les femmes et amélioration de la nutrition des enfants 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Amélioration de la gestion des risques et réduction de la vulnérabilité 2. Augmentation des revenus des pauvres à travers la diversification des activités et la promotion de l'entreprise rurale 3. Appui à l'engagement des associations des petits producteurs dans la concertation sur les politiques publiques
<i>Priorités géographiques</i>	À identifier en collaboration avec le Gouvernement, selon une série de critères: pauvreté, densité démographique et opportunités de développement. Approche progressive: commune → sous-préfecture → province → région → pays	À identifier avec le Gouvernement, sur la base d'enquêtes de pauvreté, densité démographique, et potentiel agro-écologique.
<i>Orientation infra sectorielle</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Technologie agricole et irrigation, protection de l'environnement 2. Appui aux initiatives privées 3. Finance rurale 4. Diversification des sources de revenus (micro-entreprises) 4. Appui aux organisations de base 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Technologie agricole et irrigation 2. Accès durable aux services financiers 3. Statut foncier 4. Micro, petites et moyennes entreprises et renforcement des associations de producteurs 5. Appui aux filières 6. Formation professionnelle
<i>Approche de ciblage</i>	Non spécifiée. Le COSOP mentionne la participation des communautés et porte attention aux investissements physiques, humains et organisationnels	Ciblage géographique (par région et commune), attention aux catégories les plus vulnérables (très pauvres et sans terres, petits cultivateurs de riz, moins pauvres avec terres et animaux)
<i>Egalité des genres</i>	Attention à la création de revenus pour les femmes et opportunités d'apprentissage (vulgarisation agricole)	<ul style="list-style-type: none"> -Focalisation sur les filières à plus forte participation des femmes - Attention aux organisations de femmes
<i>Gestion du programme</i>	Le document envisage la création d'une superstructure pour la supervision de la gestion des projets FIDA.	<p>CAPFIDA (depuis 2006)</p> <p>Coopération avec les institutions régionales</p> <p>Appui méthodologique aux équipes de gestion des projets. Revue à mi-parcours du COSOP</p>

Source: Elaboration de l'EPP 2012.

Aperçu des projets considérés par cette EPP

59. Les six projets considérés par cette EPP sont: PHBM II, PPRR, AD2M, PROSPERER, AROPA, FORMAPROD. **Le PHBM II** est la deuxième phase du *Projet de mise en valeur du haut bassin du Mandraré* mise en œuvre de 2001 à 2009 (coût total 23,1 millions d'USD, prêt FIDA de 12,6 millions d'USD), la première phase s'étant déroulée entre 1996 et 2000. La zone du projet se situe dans l'Extrême Sud de Madagascar. L'objectif du projet était de contribuer à la réduction de la pauvreté rurale à travers: (i) le renforcement des capacités des organisations paysannes; (ii) l'appui aux initiatives

locales d'augmentation des revenus et d'amélioration de la sécurité alimentaire et à la gestion durable des ressources naturelles et (iii) le désenclavement de la zone du projet. L'ensemble des actions appuyées dans le cadre du projet était fondé sur des contrats-programmes annuels avec chaque communauté pour l'exécution d'un Plan de développement communautaire. Le projet a été placé sous la tutelle du Ministère de l'agriculture et exécuté par une unité de gestion *ad hoc*.

60. Le **PPRR**, *Programme de promotion des revenus ruraux*, a été mis en œuvre depuis décembre 2004 et son achèvement est prévu en juin 2013 (coût total 28,2 millions d'USD, prêt FIDA de 14,5 millions d'USD). Le projet intervient dans la province de Toamasina pour accroître les revenus des producteurs et améliorer la capacité des communautés de base à prendre en charge leurs projets de développement. Ces objectifs devaient être atteints à travers: (i) l'amélioration de la qualité des produits et leur valorisation par la transformation, (ii) la création de pôles commerciaux pour forger des partenariats entre producteurs groupés et opérateurs commerciaux, (iii) l'intensification, l'accroissement et la diversification de la base productive, et (iv) l'amélioration de l'accès au crédit rural. Le projet a été placé sous la tutelle du Ministère de l'agriculture et exécuté par une unité de gestion *ad hoc*.
61. L'**AD2M**, ou *Projet d'appui au développement du Menabe et Melaky*, a été mis en œuvre depuis 2006 et sa clôture est prévue pour 2015 (coût total 23,9 millions d'USD, prêt FIDA de 18,6 millions d'USD et un prêt supplémentaire de 5.2 millions d'USD approuvé en avril 2012). Les deux régions où le projet intervient se trouvent sur la côte occidentale de Madagascar. Les objectifs spécifiques du projet sont: (i) d'appuyer la politique et les processus institutionnels et réglementaires de sécurisation foncière et de droits de sol au niveau national et dans les zones d'applications territoriales du projet, et (ii) d'appuyer la valorisation durable des systèmes d'exploitation et la protection des ressources naturelles. Le projet a été placé sous la tutelle du Ministère de l'agriculture et exécuté par une unité de gestion *ad hoc*.
62. **PROSPERER**, *Programme de soutien aux pôles de micro-entreprises rurales et aux économies régionales*, a été mis en œuvre en 2008 et sa clôture est prévue en 2015 (coût total 30,3 millions d'USD, prêt FIDA de 18 millions d'USD et un prêt supplémentaire de 11,2 millions d'USD approuvé en décembre 2012). Le projet touche 5 régions (Analamanga, Itasy, Haute Matsiara, Sofia, Vatovavy Fitovinany). Ses objectifs spécifiques sont de: (i) créer et appuyer un réseau d'organisations professionnelles, de corps de métier et de fédérations interprofessionnelles qui répondront aux besoins de développement des entreprises rurales; (ii) contribuer à l'élaboration d'un cadre institutionnel et de la politique nationale en matière d'appui aux micro-entreprises rurales; (iii) améliorer la compétitivité des micro-entreprises rurales et créer un environnement structurant favorisant la modernisation des filières rurales; et (iv) améliorer l'accès aux services financiers et non financiers. Le ministère de l'Agriculture est l'organe de tutelle du programme. Il n'y a pas de structure *ad hoc* pour la gestion du projet: ces fonctions sont exercées par une unité de gestion nationale établie au sein de la Fédération des Chambres de commerce et d'industrie à travers une convention de maîtrise d'œuvre signée entre la Fédération et le Ministère de l'Agriculture.
63. **AROPA**, *Projet d'appui au renforcement des organisations professionnelles et de services agricoles*, a démarré en 2009 et son achèvement est prévu pour 2018 (coût total 56,4 millions d'USD, prêt FIDA de 19,2 millions d'USD). Le projet intervient dans cinq régions du Sud et du Centre du pays: Anosy (pérennisation des acquis du PHBM II), Haute Matsiatra (en complémentarité avec PROSPERER), Androy, Ihorombe, et Amoron'i Mania. Les objectifs spécifiques sont de contribuer à: (i) professionnaliser les organisations de producteurs; (ii) faciliter l'accès des producteurs à une offre de services agricoles adaptée à leurs besoins; et (iii) améliorer le niveau de production et de commercialisation des produits dans le cadre de filières prioritaires. L'AROPA suit les principes de décentralisation de gestion du PROSPERER mais en s'associant, cette fois, au réseau régional des Chambres d'agriculture (*Tranoben Tantsaha*). En effet,

après une phase préparatoire, le réseau des Chambres d'agriculture devait devenir responsable de l'exécution sous forme de contrat d'objectifs (Chambre régional-opérateur d'appui), sous la responsabilité finale du Ministère de l'Agriculture.

64. **FORMAPROD**, *Programme de formation professionnelle et d'amélioration de la productivité agricole*, approuvé en juillet 2012 (coût total prévu 86,3 millions d'USD, prêt FIDA de 33 millions d'USD). Le projet interviendra dans 13 régions afin d'assurer la collaboration avec d'autres projets du FIDA déjà en cours et leur mise à échelle. L'objectif global du projet est de contribuer à l'amélioration de la productivité agricole et l'augmentation des revenus des exploitations agricoles familiales, par la formation professionnelle des jeunes ruraux (préparer les nouvelles générations de jeunes ruraux aux métiers de l'agriculture). Ses objectifs spécifiques sont de contribuer à : (i) la création d'un système national de formation agricole et (ii) l'augmentation de la productivité des exploitations agricoles familiales par la valorisation des formations. Le Programme sera rattaché au Secrétariat général du ministère de l'Agriculture. FORMAPROD n'aura pas sa propre unité de coordination : les équipes régionales des autres projets du FIDA seront en charge de sa mise en œuvre, elles seront étoffées par une équipe légère supplémentaire pour les activités de FORMAPROD. Ce projet financera la mise en place du Secrétariat Exécutif du Conseil National pour la Formation Agricole et Rurale, qui assurera la coordination de tous les projets qui contribuent à cette stratégie.
65. **PARECAM**. Le *Programme d'appui à la résilience aux crises alimentaires* à Madagascar n'est pas un projet séparé. Il s'agit, comme déjà noté, d'un don de 12,5 millions d'euros de l'Union européenne sur une période de 29 mois (mai 2009 - septembre 2011). La gestion technique des activités est assurée par 4 projets du FIDA (l'AROPA, l'AD2M, PPRR, PROSPERER) ainsi que par le projet Bassin versant du lac Alaotra financé par l'AFD et le projet Bassins versants périmètres irrigués financé par la Banque mondiale.
66. Le tableau 5 montre la répartition des coûts de base, par composante, des projets mentionnés ci-dessus et l'importance des investissements dans la production agricole, le renforcement institutionnel au niveau local et les investissements en désenclavement et infrastructure de base.

Tableau 5
Répartition par composante des coûts des projets considérés par cette EPP

	PHBM II	AD2M	PPRR	PROSPERER	AROPA	FORMAPROD	Total
Capacités et institutions locales	8%	35%	15%	0%	33%	43%	28%
Activités productives agricoles	46%	37%	18%	0%	64%	13%	29%
Services financiers	5%	2%	6%	17%	0%	7%	6%
Désenclavement, infrastructure de base	29%	17%	44%	26%	0%	23%	20%
Micro entreprises	0%	0%	0%	49%	0%	0%	6%
Appui aux politiques nationales	0%	0%	1%	0%	1%	4%	2%
Coordination du projet, S&E, communication	13%	9%	16%	9%	2%	10%	9%

67. En plus des prêts, cette EPP prend en considération 7 dons régionaux et globaux:
- i. Don à l'IRRI d'un montant de 1,5 million d'USD pour réduire la pauvreté rurale à travers l'amélioration de la production rizicole en Afrique de l'Est et australe. Les activités prévues comprenaient: l'évaluation des environnements de la production du riz, le développement de variétés à haut rendement en coopération avec les agriculteurs, l'identification et la vérification des technologies de production et postproductions durables.
 - ii. Don à l'ICIPE pour le développement de la sériciculture et de l'apiculture dans les écosystèmes fragiles, d'un montant de 1,4 million d'USD.
 - iii. Don à l'ICRISAT pour le programme de gestion améliorée des eaux agricoles en Afrique de l'Est et australe, phase II (IMAWESA). Le montant total était de 1,5 million d'USD. Les activités envisagées comprenaient des études d'évaluation des effets des politiques, législations et institutions, et d'analyse de solutions en matière de politique.
 - iv. Don au Réseau international pour le bambou et le rotin (INBAR par son sigle anglais), de 1,25 million d'USD pour le programme de subsistance améliorée basée sur le bambou avec une série d'initiatives de renforcement des organisations de base et des systèmes de production communautaires.
 - v. Don au ministère de l'Agriculture malgache de 0,15 million d'USD pour le Programme pilote de promotion des femmes rurales leaders à Madagascar.
 - vi. Don à la Commission de l'océan Indien de 0,75 million d'USD pour l'Initiative régionale pour l'adaptation de la petite agriculture au changement climatique dans les îles de l'océan Indien.
 - vii. SCAMPIS, un don de 3 millions d'USD financé par des sociétés privées dans le domaine de la distribution de produits alimentaires et avec des activités prévues dans l'appui à la micro irrigation en Inde, au Guatemala et à Madagascar.

Activités hors prêt

68. Quant aux activités "hors prêt" (gestion des savoirs, concertation sur les politiques publiques, établissement des partenariats), le COSOP 2000 avait déjà identifié (tableau 6) certaines activités de dialogue sur les politiques publiques (ex. appui à la décentralisation, régulation et supervision des institutions de micro finance). Pour sa part le COSOP 2006 identifie des thèmes de dialogue politique au niveau "macro" (appui à la formulation de politiques de développement équitable), ainsi que au niveau sous-sectoriel ou thématique (politiques "pro-pauvre" pour les entreprises rurales, appui aux associations de producteurs dans les activités de consultation sur les politiques publiques).
69. Le COSOP 2006 a identifié (tableau 6) des domaines d'action pour la gestion des savoirs (*knowledge management*). Elles incluent notamment: (i) l'amélioration des systèmes de suivi et évaluation, condition nécessaire afin de valoriser l'expérience des opérations; (ii) l'utilisation de la plateforme régionale IMAWESA (voir ci-dessus) sur la gestion des eaux agricoles; (iii) la collaboration avec l'International Land Coalition sur la question du Foncier; (iv) activités de communication à travers la presse nationale et internationale.
70. Finalement, le COSOP 2006 a envisagé l'établissement de partenariats avec des organisations internationales telles que la Banque Mondiale, l'Union Européenne, le fonds de l'OPEP pour le développement international et l'initiative américaine du Millennium Challenge Account. Le COSOP 2006 a également insisté sur les partenariats avec des organisations non gouvernementales et le secteur privé.

Tableau 6
Objectifs des activités “hors prêt” selon les derniers COSOP

<i>Les éléments clés de la stratégie</i>	<i>COSOP 2000</i>	<i>COSOP 2006</i>
<i>Gestion des savoirs</i>	Non traité de manière spécifique.	Systèmes de suivi et évaluation IMAWESA (plateforme régionale) Collaboration avec Land Coalition (foncier) Presse nationale et internationale
<i>Concertation sur les politiques publiques</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Influencer le processus des politiques publiques visant la réduction de la pauvreté rurale: participation des bénéficiaires le long du cycle du projet - Appui à la décentralisation (développement au niveau des communes) - Régulation et supervision des institutions de micro finance 	1. Politiques de développement équitable À travers des composantes de projet (envergure sectorielle) A travers le Secrétariat Multi-bailleurs (Groupe de coordination développement rural, sécurité alimentaire et environnement) 2. Politiques axées sur les pauvres “ <i>pro poor</i> ” pour les micro, petites et moyennes entreprises 3. Aide aux associations de producteurs dans les activités de consultation sur les politiques publiques
<i>Établissement de partenariats</i>		ONG (nationales et internationales) Secteur privé Bailleurs: Millennium Challenge Account, OFID, UE, WB

Source: Élaboration de l'EPP 2012.

Aspects de gestion du programme

71. La division régionale du FIDA pour l’Afrique de l’est et australe (ESA par son sigle en anglais) est responsable pour la gestion du programme. À l’intérieur d’ESA, le pays était suivi en 2012 par un chargé de programme qui s’occupe de Madagascar et des Seychelles et opérait à Rome avec des missions périodiques à Madagascar. Depuis 2006, le Ministère de l’Agriculture de Madagascar et le FIDA ont constitué une cellule d’appui au programme FIDA (CAPFIDA) pour fournir des services de facilitation à la mise en œuvre, au suivi et évaluation et à la communication. La CAPFIDA relève du Ministère de l’agriculture. Le Directeur Général de développement des Régions du Ministère de l’Agriculture, les directeurs des projets sont membres du Secrétariat de la CAPFIDA. En 2011, le FIDA a ouvert un bureau de pays à Madagascar, hébergé dans le bâtiment de la FAO à Antananarivo. Le bureau de pays a démarré avec une chargée associée de programme et un chargé d’opérations.

Points clés

- Entre 1979 et 1999, le portefeuille du FIDA à Madagascar consistait en des projets de développement agricole multi-composants avec particulière attention pour l'intensification de la production vivrière et le désenclavement. Le portefeuille était assez dispersé du point de vue géographique.
- Le premier COSOP (2000) a introduit des objectifs de diversification des revenus (sources non agricoles telles les micros entreprises) et l'appui aux collectivités locales (décentralisation).
- Le COSOP de 2006 a misé sur le développement des filières et a reconnu l'importance du statut foncier. Les derniers projets approuvés sous ce COSOP ont élargi leur couverture géographique et priorisé l'appui aux institutions (Chambres du commerce et de l'industrie, Chambres de l'agriculture, Système de la formation agricole).
- Le FIDA depuis 2006 en collaboration avec le Ministère de l'agriculture, a établi un organisme d'appui à la mise en œuvre des projets et du portefeuille (CAPFIDA) et depuis 2011 un bureau de pays.

IV. Performance du portefeuille

72. L'analyse au niveau du portefeuille considère les critères d'évaluation selon le Manuel du FIDA et formule une notation pour chaque critère et projet considéré. Une définition de ces critères se trouve au début de chaque section de ce chapitre et dans l'Annexe IV. Compte tenu des différents calendriers d'exécution, la possibilité d'utiliser les critères d'évaluation pourra varier selon les projets. L'analyse présentée dans ce chapitre prend en compte la revue de la documentation disponible, les auto-évaluations menées par les équipes des cinq projets actifs²⁹ et par ESA, et les informations et données primaires collectées par l'équipe de l'évaluation indépendante, incluant notamment des visites de terrain.

A. Pertinence

73. Ce critère se réfère à la mesure dans laquelle les objectifs d'une intervention de développement coïncident avec les besoins des bénéficiaires et du pays, les priorités du FIDA et d'autres partenaires, mais aussi à la cohérence avec laquelle le projet tend à atteindre ses objectifs. Pour permettre une meilleure lisibilité, dans cette section et celle sur l'efficacité, les objectifs des projets ont été articulés autour de trois thèmes correspondant aux trois objectifs stratégiques du COSOP 2006 et du COSOP 2000 (tableau 7). Ceci permet d'établir un lien plus clair entre les résultats au niveau du portefeuille et les résultats au niveau stratégique du COSOP. Le FORMAPROD est analysé sous le troisième objectif stratégique (appui aux associations de base).

²⁹ L'auto-évaluation de l'AD2M mérite d'être relevée pour sa rigueur d'analyse en conformité avec le Manuel d'évaluation du FIDA.

Tableau 7

Regroupement des objectifs des projets selon les objectifs des COSOP 2000 et 2006

<i>Groupes d'objectifs des projets</i>	<i>Cadrage avec les objectifs du COSOP 2006</i>	<i>Cadrage avec les objectifs du COSOP 2000</i>
A. Accès aux services de base, sécurisation de la production et du foncier PHBM II, AD2M, PPRR (PARECAM)	1. Amélioration de la gestion des risques et réduction de la vulnérabilité à travers l'accès aux services de base, la sécurisation de la production et du foncier	Accès pour les ruraux pauvres à des technologies agricoles améliorées, utilisant des approches basées sur la demande Réapprovisionnement -des exploitations (entretien de l'irrigation, mécanisation et traction animale) Amélioration des opportunités de revenus et de formation pour les femmes et amélioration de la nutrition des enfants
B. Diversification des sources de revenus et accès aux marchés PHBM II, PROSPERER, PPRR	2. Augmentation des revenus des pauvres à travers la diversification des activités et la promotion de l'entreprise rurale	Amélioration de l'accès des ruraux pauvres au marché, visant les conditions d'infrastructures et organisationnelles Promotion des services de finance rurale
C. Appui aux associations de base PPRR, AROPA	3. Appui aux capacités des associations des petits producteurs et à leur concertation avec les gouvernements locaux et à leur engagement dans la concertation sur les politiques publiques	

Source: Élaboration de l'EPP 2012.

A.1. Accès aux services de base, sécurisation de la production et du foncier

74. **Les objectifs des projets sont bien dans la ligne des stratégies du Gouvernement et des besoins des bénéficiaires.** Les objectifs du PHBM II s'inscrivaient largement dans le *Plan d'action pour le développement rural* du Gouvernement, ainsi que dans le COSOP 2000. Selon l'évaluation terminale, le projet avait adopté une approche participative de planification et de gestion du développement local bien articulée entre les niveaux communal et villageois³⁰.
75. Le PPRR prônait l'établissement de partenariats entre les producteurs (et leurs organisations) et les opérateurs du secteur privé, un élément décisif pour le développement des communautés rurales. Ceci correspond aux priorités nationales et à la vision stratégique du FIDA (notamment le COSOP 2006). De la même manière, le PROSPERER, dans son appui aux entreprises rurales, prévoit d'appuyer le développement et la promotion des filières agricoles ou agro – forestières. Il s'agit là aussi de mesures proposées par le COSOP 2006 et cohérentes avec le Programme national d'appui au secteur privé (2005). Le PROSPERER supporte la mise en œuvre des Guichets uniques multi services d'appui aux entreprises (GUMS)³¹, en conformité avec les politiques nationales, pour soutenir l'intermédiation entre les entreprises demandant des services d'appui et les prestataires de services aux entreprises.
76. **Le tandem entre les aménagements hydro agricoles et la sécurisation foncière fait du sens.** Le PPRR avait comme objectif d'appuyer 16 guichets fonciers dans sa zone d'intervention. L'AD2M accompagne non seulement l'accès des paysans

³⁰ FIDA, Bureau de l'Évaluation. République de Madagascar, Projet de mise en valeur du Haut-Bassin du Mandraré, Évaluation terminale, Rome, Juin 2009.

³¹ Les fonctions assurées par les Guichets multi services d'appui ("*ivo fanoitra*") comprennent: (i) l'identification et la validation des entreprises rurales, (ii) servir de courroie de transmission entre le programme et les entreprises rurales bénéficiaires, (iii) la mobilisation des soutiens techniques à ces entreprises rurales et à leurs organisations, (iv) la fourniture de conseils et l'orientation de celles-ci vers les prestataires (crédit, formations techniques, formations en management...), (v) la formation des entrepreneurs dans le domaine de tenue des livres de compte et gestion de trésorerie et, (vi) le suivi des prestataires et le recueil du feed-back auprès des entreprises bénéficiaires.

pauvres à la terre mais collabore aussi de façon étroite avec les communes pour faire fonctionner les guichets fonciers, et au niveau national, avec le Programme National Foncier sur les lois et réglementations dans le cadre des réformes foncières. L'AD2M a aussi financé l'évaluation de l'acte I de la réforme foncière en novembre 2011³² et a appuyé le développement de l'observatoire du foncier³³.

77. Le don PARECAM, financé par l'Union européenne, a permis de promouvoir des activités très pertinentes d'appui à la sécurité alimentaire à travers l'expansion de l'irrigation et de l'accès à des techniques agricoles améliorées. On peut aussi affirmer que le choix de confier les activités du PARECAM à des projets déjà existants (4 financés par le FIDA, 1 par l'AFD et 1 par la Banque mondiale) au lieu de créer sa propre unité de gestion, a été très pertinent car il a permis d'éviter des coûts d'administration supplémentaires et la lourdeur bureaucratique pour un projet à contenu technique. Ceci et les efforts de supervision du FIDA ont assuré un démarrage et une mise en œuvre rapide du PARECAM. Les représentants de l'Union Européenne à Madagascar partagent cette appréciation.

A.2. Diversification des sources de revenus et accès aux marchés

78. **Dans le PPRR, difficultés dans la définition d'approches de commercialisation.** Le PPRR préconisait la création de partenariats entre organisations de producteurs et opérateurs du secteur privé, à travers l'établissement de Centres d'accès aux marchés (CAM). Mais au lieu de renforcer le pouvoir de négociation avec les acteurs établis des circuits de vente, par la formation et l'organisation des producteurs, le PPRR a introduit des structures (les CAM) qui étaient conçues pour remplacer les commerçants, alors que d'autres modalités (ex. une forme d'agriculture contractuelle) auraient pu être prévues³⁴. Dans la formulation du PPRR on n'a pas collecté des données quantitatives sur les canaux, alliés commerciaux, volumes, coûts, prix et marges des filières appuyées, une limite pour un projet qui prône le développement des filières vivrières (riz, maïs, manioc) et de rente et d'exportation (litchis, girofle, vanille, curcuma)³⁵. Une faiblesse supplémentaire des CAM était (et continue de l'être) un financement de loin insuffisant qui ne leur a pas permis d'acheter les produits de leurs adhérents pour les commercialiser par la suite, sauf dans de rares cas de produits de rente (ex. curcuma).
79. **PROSPERER: partenariat prometteur avec les Chambres de commerce.** Le PROSPERER a introduit un élément de gestion décentralisée des activités au niveau régional, en ligne avec les documents stratégiques de développement rural du pays. Placé sous la tutelle du Ministère de l'agriculture, le PROSPERER au niveau régional est géré par des unités de projet en vue d'un transfert progressif de responsabilité aux Chambres de commerce et d'industrie. L'accès des pauvres et des plus vulnérables, aux services financiers et non financiers pérennes ainsi qu'aux marchés constitue un objectif majeur du projet qui priorise la promotion entrepreneuriale rurale, pas nécessairement agricole. Ceci est conforme à des enseignements qui datent des années 1990³⁶, à savoir que le secteur rural non-agricole joue un rôle important à la fois pour le développement de l'agriculture et l'espace rural. Dans la définition et la sélection de filières porteuses, le PROSPERER est plus circonspect et précis que le PPRR et a mené des études de filière.

³² J. Comby, JM Durand, S Jonckheere, H Liversage, P Mathieu, J Mérat, D Nourrissat, E Raparison et R Ramboarison. Évaluation de la réforme foncière à Madagascar, rapport final, Antananarivo, novembre 2011.

³³ www.observatoire-foncier.mg

³⁴ Les responsables du PPRR utilisent le terme de "violation de métier" pour décrire cette tentative du projet de débâcher des acteurs économiques de leurs fonctions longuement consolidées, de surcroît par des producteurs qui n'avaient et n'ont pas de trajectoire professionnelle de commerçant. Voir aussi: PPRR. Auto-évaluation du projet, Toamasina, août 2012.

³⁵ L'absence d'analyse approfondie des filières prioritaires est aussi un trait saillant de l'AROPA. Son plan de développement des filières ne formule ni d'objectifs physiques ni financiers.

³⁶ Nurul Islam. Le secteur non agricole et le développement rural: analyse des problèmes et des faits, International Food Policy Research Institute (IFPRI), Récapitulatif 2020 No.47, Washington DC, août 1997.

A.3. Appui aux associations de base

80. Le projet AROPA vise à la réalisation du troisième objectif du COSOP, qui est de professionnaliser les petits producteurs et leurs organisations pour les associer plus étroitement au développement économique et au dialogue sur les politiques. Le projet poursuit un modèle de gestion décentralisée au niveau régional où les Chambres d'agriculture (*Tranoben Tantsaha*) devraient être en charge des actions du projet au niveau régional, après une phase initiale de renforcement institutionnel. L'AROPA est aussi censé soutenir la mise en œuvre de la politique nationale des services aux agriculteurs et en particulier le Programme sectoriel agricole (PSA), notamment en appuyant:
- les Centres de services agricoles (CSA) financés par l'État, soutenus par l'Union européenne et le FIDA et chargés de faciliter l'approche entre la demande et l'offre de services techniques pour les agriculteurs;
 - les Fonds régionaux de développement agricole (FDRA) qui contribueraient au financement de la demande de services agricoles et à l'équipement des producteurs et qui devraient être alimentés par l'État et les bailleurs de fonds à travers un fonds commun (*basket funding*).
81. **AROPA et FORMAPROD: des montages institutionnels complexes et flous à la fois.** Originellement perçu comme un point fort d'AROPA, le principe du "faire faire" consistait dans la délégation de mandats opérationnels à des Opérateurs d'appui régional soit des ONG, des bureaux d'étude et des services techniques déconcentrés des ministères responsables pour le développement rural. L'AROPA a choisi des ONG et bureaux internationaux d'études qui avaient des opérations propres dans les régions d'intervention avant la mise en place du projet. Une fois terminé leur contrat en 2011 les trois Opérateurs n'ont pas exprimé intérêt à continuer leurs prestations de services. Une opération basée sur le principe du "faire faire" nécessite une capacité de pilotage solide et des règles transparentes, mais un manuel des procédures d'exécution a été mis à la disposition des opérateurs seulement en 2011.
82. Il y avait aussi un manque de clarté sur les rôles du projet et des Opérateurs d'appui régional. Ces derniers se voyaient comme des partenaires, avec des antécédents et agendas propres dans leurs régions respectives, et moins comme des prestataires de service pour le gouvernement. Cet aspect n'a pas reçu suffisamment d'attention à l'époque de la conception du projet. Les Opérateurs étaient censés transférer leurs compétences opérationnelles vers les Chambres d'agriculture qui auraient dû progressivement devenir les maîtres d'ouvrage d'AROPA, sans avoir toutefois une légitimation solide et des capacités suffisantes. Le projet a souffert de problèmes internes: en 2009-2010, l'audit des comptes d'AROPA³⁷ avait émis des opinions qualifiées sur la gestion financière, les demandes de décaissement et le compte spécial du projet. Par la suite, le coordonnateur et le responsable administratif et financier ont été remplacés.
83. Le projet FORMAPROD, approuvé en juillet 2012, vise à soutenir un programme national de renforcement de la formation agricole. Il s'insère clairement dans les priorités du Gouvernement et la volonté de mise à l'échelle des opérations du FIDA. Toutefois, sa conception présente des risques, dont: (i) des aspects et composantes très diversifiés (risque d'une intervention "fourre-tout", déjà noté durant la phase de vérification de qualité)³⁸; (ii) des défis objectifs en termes de mise en place des nouvelles structures comme le Conseil national pour la formation agricole et rurale; (iii) un manque de clarté sur les principes et hypothèses pour évaluer les besoins en

³⁷ IFAD, East and Southern Africa Division. Portfolio performance report, Annual review 2010-2011, Volume I, Rome, August 2011.

³⁸ Union Européenne, Délégation de Madagascar. Observations sur le rapport de conception finale du programme FORMAPROD, non daté; et FIDA, République de Madagascar: Programme de formation professionnelle et d'amélioration de la productivité agricole (FORMAPROD), Rapport de conception finale, Draft post-assurance de qualité et post-négociations, Rome, 21 mars 2011.

formation agricole et rural (par conséquent, l'approche du projet est largement marquée par l'offre) et un juste équilibre entre offre et demande; et (iv) un montage institutionnel qui ne prévoit pas une unité de gestion de projet nationale mais seulement une unité de liaison: la gestion du programme est confiée aux autres projets financés par le FIDA à Madagascar. Mais une coordination technique forte, à un quelconque niveau, semblerait nécessaire: les autres projets ne sont pas spécialisés en formation agricole (le PROSPERER appuie les entreprises rurales) et le PPRR sera terminé en décembre 2013.

84. **Des cadres logiques peu clairs.** Dans l'analyse de la pertinence, la qualité des cadres logiques est un aspect important. Les caractéristiques principales des cadres logiques des six projets (sans PARECAM) ont été examinées (tableau 8). En matière de logique de la chaîne des résultats, on observe des répétitions des mêmes changements attendus, à travers plusieurs niveaux du cadre logique. En outre, la plupart des cadres logiques sont très compliqués. Ceci, tout comme le manque de clarté sur les changements attendus par rapport au niveau de l'hypothèse de développement, prête à confusion et rend difficile le suivi et évaluation des projets. Seulement deux opérations (AD2M et PROSPERER) obtiennent des notations plutôt satisfaisantes en ce qui concerne l'utilité et la facilité de gestion des indicateurs. Le FIDA s'est doté d'un guide sur le cadres logiques depuis 2011.

Tableau 8
Analyse de la qualité des cadres logiques

Critères de qualité	PHBM II	PPRR	AD2M	PROSPERER	AROPA	FORMAPROD
Simplicité et logique de la chaîne des résultats (note)	5	2	4	5	3	3
Cohérence du résumé descriptif avec les volets proposés (note)	5	3	4	4	3	2
• Nombre d'objectifs spécifiques	5	3	2	5	3	3
• Nombre de résultats	14	36	9	17	14	41
Utilité et facilité de gestion des indicateurs (note)	2	2	4	4	3	3
• Nombre au niveau des objectifs spécifiques	4	13	15	7	8	15
○ Dont avec des valeurs cibles vérifiables	0	0	11	0	1	0
• Nombre au niveau des résultats	77	42	23	24	52	58
○ Dont avec des valeurs cibles vérifiables	0	0	0	21	40	55
• Référence au SYGRI (RIMS)*	Non	Non	Non	Non	Oui	Non

Barème de notation: 6 = très satisfaisant; 5 = satisfaisant; 4 = plutôt satisfaisant; 3 = plutôt insuffisant; 2 = insuffisant; 1 = très insuffisant.

* Dans la majorité des cas, les cadres logiques ont été adapté ex post au SYGRI, même s'ils ne l'étaient pas toujours dans leur version originale.

Source: Élaboration de l'EPP 2012.

85. **Au niveau du portefeuille** de projets, la pertinence est élevée en termes de cohérence avec les politiques nationales et celles du FIDA, et les projets répondent aux besoins de populations rurales pauvres. Un premier groupe de projets (PHBM II, PPRR, AD2M) est caractérisé par des contenus techniques précis, des échelles d'intervention géographiques limitées et des unités de gestion fortes du point de vue technique et de gestion, même si le choix des Centres d'accès aux marchés (PPRR) est peu pertinent. Le PROSPERER à une zone d'action élargie mais son unité de gestion est bien ancrée dans une institution permanente, la Fédération des Chambres de commerce. Les deux projets plus récents, l'AROPA et le FORMAPROD répondent à des stratégies nationales et à des nécessités réelles mais ont une logique bien plus

complexe et des dispositifs institutionnels et opérationnels difficiles à comprendre d'abord et à faire fonctionner par la suite. Compte tenu de ces éléments, la notation de la pertinence du portefeuille est plutôt satisfaisante (4).

B. Efficacité

86. Ce critère se réfère à la mesure dans laquelle les objectifs de l'intervention de développement ont été atteints ou devraient l'être, compte tenu de leur importance relative. Comme il a été observé, la multitude d'indicateurs contenus dans les cadres logiques des projets, pour la plupart dépourvus de valeurs cibles vérifiables, complique l'appréciation de l'efficacité. L'exception en est l'AD2M car son cadre logique est doté d'indicateurs avec des valeurs cibles au niveau des objectifs.

B.1. Accès aux services de base, sécurisation de la production et du foncier

87. **Production et productivités accrues grâce à des aménagements hydro agricoles et à des techniques culturales améliorées.** Le PHBM-II a été efficace dans l'appui aux initiatives locales telles que l'extension des superficies irriguées (5 000 ha) et l'intensification de la production dans les périmètres irrigués grâce à une meilleure sécurisation hydraulique, le renforcement des équipements agricoles des exploitants et la vulgarisation de nouvelles techniques agricoles et d'élevage. Pourtant le développement de la riziculture irriguée a été entravé par une maîtrise hydraulique incomplète au niveau des périmètres irrigués et des parcelles.
88. En termes d'aménagements hydro agricoles, les réalisations cumulées de l'AD2M, totalisent 3,780 hectares aménagés, 66% de la prévision (revue à la hausse par la revue à mi-parcours et portée à 5 650 hectares). Avec les 430 champs écoles paysans réalisés (après la revue à mi-parcours) et comptant 9 300 bénéficiaires, la prévision de 590 champs écoles avec 14 750 bénéficiaires est atteinte respectivement à 73% et 63%. Les rendements des cultures majeures (paddy, haricots, lentilles, arachides et oignons) ont progressé au-delà des valeurs cibles avec l'appui de PARECAM. Les avances sont les plus visibles concernant le paddy où des thèmes comme le système de riziculture intensive ou amélioré (SRI, SRA)³⁹ ont été adoptés à raison de 40% des producteurs appuyés, ce qui peut être considéré un bon résultat.
89. Tout comme avec l'AD2M, les champs écoles paysans ont connu un certain succès au sein du PPRR: 178 champs ont été établis contre 131 prévus et le nombre de participants a atteint 3 507 bénéficiaires directs qui ont transmis les techniques apprises vers d'autres producteurs dont le nombre n'est pas connu. Selon le rapport d'auto-évaluation du PPRR⁴⁰, l'effet combiné entre les aménagements hydro agricoles (4 330 ha soit 206 pourcent des prévisions) et l'adoption de systèmes de riziculture intensive ou améliorée, grâce aux champs écoles paysans, a eu pour effet une augmentation annuelle de la production de paddy de 22 000 tonnes dans la zone d'intervention du projet après la revue à mi-parcours.
90. Selon le rapport final d'impact du PARECAM (2011)⁴¹, les activités financées par ce don et gérées par le PPRR, l'AD2M, le PROSPERER et l'AROPA, ainsi que par un projet de la Banque mondiale et un projet de l'AFD, ont permis de toucher 105 566 ménages

³⁹ Le SRI est une méthode qui a été développée à Madagascar dans les années 1980 par un missionnaire jésuite français et par la suite vulgarisée et étroitement suivie durant presque quinze années. Le SRI est un ensemble de techniques non conventionnelles y compris le semis à sec, la transplantation de jeunes plants de riz de moins de 20 jours à raison d'un plant par trou, un espacement de 20 x 20 cm, un désherbage fréquent et un contrôle du niveau de l'eau afin d'aérer les racines pendant la période de croissance. Le SRI peut engendrer des augmentations très significatives des rendements mais un problème observé à Madagascar a été l'abandon de ces techniques après 1-2 ans d'adoption, à cause de l'intensité de travail et de la concurrence d'autres activités économiques. Voir aussi W.A. Stoop (2005), The System of Rice Intensification (SRI): Results from exploratory field research in Ivory Coast - Research needs and prospects for adaptation to diverse production systems of resource-poor farmers. West African Rice Development Association.

⁴⁰ PPRR, Rapport d'auto-évaluation, Toamasina, septembre 2012.

⁴¹ Union Européenne, FIDA, PARECAM. Mesure des principaux indicateurs d'impact du PARECAM, AETIC, Rapport final, octobre 2011.

(sur 72 000 prévus). Les résultats principaux ont été atteints dans le domaine de la production de riz, maïs, manioc, patate douce et sorgho.

91. Selon son évaluation finale⁴² de 2008, le PHBM-II a fait preuve d'une bonne efficacité dans le **désenclavement** grâce à la réhabilitation des routes d'intérêt provincial, des pistes intercommunales et de pistes d'accès qui ont contribué notamment à une meilleure accessibilité aux marchés communaux, et aux grands centres de consommation en dehors de la zone du projet (Tolagnaro, Amboasary et Ambovombe). Les réalisations du PPRR et de l'AD2M dans le domaine du désenclavement n'ont pas atteint les objectifs en kilométrage, en partie comme une conséquence de prévisions un peu optimiste et aussi à cause du retrait de certains bailleurs tels l'Union Européenne et le Millennium Change Account (AD2M). L'AD2M a en partie remplacé le désenclavement à travers les routes par le désenclavement par voie fluviale.
92. **Couverture encore limitée mais appui stratégique à la sécurisation foncière qui est un effort de longue haleine.** Au niveau national, 458 sur 1549⁴³ communes (30%) de Madagascar disposent d'un guichet foncier depuis la réforme de 2005 (voir chapitre II). L'AD2M et le PPRR ont appuyé la certification foncière. L'AD2M appuie 13 guichets sur 32 dont cinq sont à un niveau de durabilité et deux peuvent être repêchés. La demande des certificats fonciers est variable: forte dans les régions à densité élevée de population, avec une agriculture partiellement orientée vers le marché, mais moindre dans les régions à plus faible densité de population. Dans la région de l'AD2M (Menabe) la densité de population est faible: ceci explique que le nombre de certificats émis dans les guichets fonciers appuyés par AD2M n'est pas spectaculaire, représentant en moyenne 40 certificats délivrés par an⁴⁴, un peu au-dessus de la moyenne régionale (31 certificats délivrés par an) mais dépassant largement la moyenne globale de toutes les régions (23 certificats par an). Le Programme National Foncier reconnaît que, sans l'appui d'AD2M, ces guichets auraient survécu difficilement. De son côté, le PPRR, dans une zone à plus forte densité de population, a appuyé le fonctionnement de 30 guichets fonciers contre un objectif de 16. Toutefois, le nombre de certificats et de titres fonciers délivrés était largement inférieur aux objectifs: 25% pour le nombre de certificats et 46% en termes d'hectares certifiés.

B.2. Diversification des sources de revenus et accès aux marchés

93. **Les problèmes des centres d'accès aux marchés.** Au PPRR, l'augmentation de volume de vente au sein des 14 CAM est globalement restée très modeste et insuffisant pour couvrir les frais récurrents. Le PPRR a investi Ariary 3,7 milliards (1,7 millions d'USD) dans les CAM qui ont dégagé un chiffre d'affaires cumulé d'Ariary 1,26 milliards (576 000 d'USD) seulement tout au long de leur existence. Sur 14 CAM, 12 continuent à opérer à perte, et huit ont connu des cas de détournement de fonds⁴⁵. Les raisons évoquées dans la section sur la pertinence sont fondamentales pour expliquer l'échec des CAM qui contraste avec les accomplissements du projet dans les domaines de mise en valeur de terres irriguées et de l'augmentation des rendements rizicoles. On peut toutefois supposer que les transactions des CAM avaient atténué le différentiel de prix entre la période de récolte et la soudure, pour le paddy au moins. Un autre effet positif relaté par le PPRR est la baisse des coûts de transport suite à la réhabilitation des pistes, quoique seulement 55% des pistes rurales aient été réalisées, de surcroît avec des problèmes d'entretien non résolus⁴⁶.

⁴² FIDA, Bureau de l'Évaluation. République de Madagascar, Projet de mise en valeur du Haut-Bassin du Mandraré, Évaluation terminale, Rome, Juin 2009.

⁴³ Source: site internet Observatoire du foncier.

⁴⁴ Source: rapport d'autoévaluation d'AD2M, page 12 sous chapitre 11

⁴⁵ FIDA, Rapport de supervision, mai 2012.

⁴⁶ A titre d'illustrations, réduction entre 45mn à 1 heure de temps de Maromitety à Ampasimazava (5km) au lieu de 1 heure et 30mn à pied après la réhabilitation des pistes; réduction de 5h à 3h de temps à pied pour l'axe Maromitety à Vavazahana

94. On peut aussi affirmer que les expériences les plus prometteuses du PPRR ont eu lieu hors de l'approche CAM: en effet le PPRR a été capable d'établir des partenariats avec des entreprises privées d'exportation de produits de niche (ex. export jus litchi congelé en commerce équitable, sucre biologique – la coopérative PAACO a vendu à 2,00 Euro/kg alors que prix local est de 1.07 Euro/kg; vanille noire vendue sur le marché international à 52 USD/kg contre un prix de collecte de 15 USD/kg; curcuma biologique de la coopérative MITSINJO cédé à 2 000 Ar/Kg contre un prix collecte de 1 200 Ar/Kg).
95. **La finance rurale s'est assez bien intégrée dans la mise en œuvre des projets.** Dans le cas du PHBM II, l'amélioration de l'accès aux services financiers de proximité a été confiée à l'Association internationale de crédit agricole et rural qui a créé la Mutuelle du Mandraré et est jugée plutôt satisfaisante: un taux de pénétration de 15% contre un taux prévu de 5 à 10%; 5 213 bénéficiaires touchés (43% de femmes), contre 4 500 prévus⁴⁷. Le PPRR a eu une expérience positive avec OTIV en adaptant leurs produits aux groupes cible du FIDA. Au sein du PPRR et entre 2007 et 2012, le nombre de crédits octroyés a été multiplié par quatre. Toutefois, les prêts à risques ont passé à 11% en 2008 et 25% en 2009, situation qui a requis un assainissement urgent du portefeuille des crédits entre 2011 et 2012. Parmi les produits qui ont connu la croissance la plus spectaculaire, on compte le crédit de campagne et de subsistance, le crédit "grenier commun villageois" (voir chapitre II). Par contre les CAM ont eu du mal à mobiliser de volumes significatifs de crédit. On peut questionner le bien-fondé de l'approche CAM alors que des options d'agriculture contractualisée et des produits financiers offerts par des institutions financières bien expérimentées représentaient une alternative plus attractive.
96. **Bonne couverture des micros entreprises par le PROSPERER.** Le projet travaille avec plus de 14 000 micro-entreprises rurales (MER) validées, dont une partie non négligeable est dirigée par des femmes (30%). Environ 12 300 MER ont pu bénéficier au moins d'une formation, principal outil de renforcement de capacités; par contre, seulement 2 419 MER sont clientes d'institutions de micro finance (couverture de 17%, limitée même si au-delà de la moyenne nationale). Un travail d'adaptation est en cours avec un objectif de taux de pénétration de 50%.

B.3. Appui aux associations de base

97. **Des accomplissements variables.** Selon l'auto-évaluation de l'AROPA les binômes entre les organismes d'appui régionaux et les Chambres d'agriculture n'ont pas porté les fruits escomptés: les Chambres régionales ne se sont pas investies pour assurer les fonctions que le projet préconisait leur donner après un renforcement institutionnel et les organismes d'appui n'ont pas exécuté un plan de transfert de fonctions. D'une part, le manque d'une capacité de pilotage solide de la part du projet a dégénéré vers un "laisser faire" au lieu d'un "faire faire" car les organismes d'appui sont devenus de facto des unités gestion du projet. D'autre part, les Chambres régionales continuent à exhiber un déséquilibre entre leurs ambitions "politiques" de prendre en charge la gestion d'AROPA et des légitimations⁴⁸ et capacités limitées en termes conceptuels et opérationnels.
98. Au PPRR, les réalisations en matière de planification de développement et des projets communautaires dépassent largement les prévisions initiales (295 plans de Fokontany et 686 projets communautaires élaborés, 40 plans de développement communal mis à jour), 16 infrastructures socio collectives (écoles, centre de soins, marchés publics, adduction d'eau) sont effectivement fonctionnels. En plus 634 organisations paysannes et 39 Unions sont en fonction. Leurs fédérations régionales s'impliquent

(14km) après la réhabilitation; diminution du prix de transport des produits réduction de 500 Ar/vatra de 16 kg après la réhabilitation au lieu de 1000 Ar.

⁴⁷ La mutuelle s'est maintenant étendue à tout le Sud-Est du pays.

⁴⁸ Une analyse rapide des procès-verbaux des élections des membres de bureau de la Chambre d'agriculture au niveau communal dans la région Amoron'i Mania a montré la faiblesse de la participation des électeurs potentiels, moins de 5%.

déjà au suivi et au soutien des activités de commercialisation et la confédération est en cours de préparation en vue de la relève du PPRR.

99. Au total, l'efficacité varie entre les projets. Le PHBM II, l'AD2M, le PROSPERER se positionnent dans la zone satisfaisante, le PPRR est un cas mixte et l'efficacité d'AROPA est jugée plutôt insuffisante à l'heure actuelle. Dans l'ensemble du portefeuille, l'efficacité est notée comme plutôt satisfaisante (4).

C. Efficience

100. L'efficience se réfère à la mesure dans laquelle la conversion des ressources (fonds, compétences, temps) en résultats est "économique". Dans un contexte de développement, des chiffres précis sur les coûts et bénéfices ne sont que rarement disponibles. Pour cette raison, on a souvent recours à des indicateurs "proxy" tels que la différence entre coûts unitaires prévus et coûts effectifs ou les délais d'exécution ou d'autres indicateurs de gestion. L'augmentation des coûts ou les retards dans la génération des bénéfices sont censés réduire la rentabilité économique d'une intervention, entre autres facteurs. Ces indicateurs sont reconnus par les standards des "bonnes pratiques" d'évaluation rédigés par le Groupe de coopération dans l'évaluation des institutions financières internationales dont IOE-FIDA est membre.
101. **Temps relativement rapides de mise en œuvre.** Un premier indicateur quelque peu approximatif de l'efficience est le temps entre l'approbation d'un prêt par le Conseil d'administration du FIDA et son entrée en vigueur. Un long délai cause des effets externes négatifs sur l'administration nationale et celle du FIDA car des ressources très élevées sont utilisées pour résoudre les difficultés de mise en route d'un projet. Le laps de temps moyen des projets considérés par cette EPP (tableau 9) est nettement inférieur à celui des anciens projets à Madagascar, à la moyenne régionale et à celle générale du FIDA. La performance des projets à Madagascar semble donc assez favorable dans ce sens. À titre de comparaison, la BAD comptait à Madagascar en avril 2012, sur un portefeuille de neuf projets actifs:⁴⁹ un projet problématique, deux projets potentiellement problématiques, un projet pas supervisé pendant six mois ou plus et quatre projets avec des décaissements lents⁵⁰.

Tableau 9
Délai d'entrée en vigueur

<i>Moyenne des projets</i>	<i>Temps (en mois) entre approbation par le Conseil d'administration et entrée en vigueur</i>
Moyenne des projets à Madagascar pris en compte dans cette EPP	7
Moyenne des anciens projets à Madagascar	11,8
Moyenne pour l'Afrique de l'Est et Australe	11,4
Moyenne de tous les projets du FIDA	12,2

Source: FIDA PPMS 2012.

102. Les taux de décaissement des prêts FIDA sont des indicateurs approximatifs de la vitesse d'exécution. En plus des taux bruts, la revue documentaire de l'EPP a calculé des taux de décaissement "pondérés" par la durée du projet⁵¹. Les indicateurs disponibles (tableau 10) suggèrent que les projets ont décaissé rapidement. Selon le document de revue du COSOP de 2010, ce résultat serait possible grâce aussi à l'appui performant de la CAPFIDA. Selon les informations disponibles, la rapidité de mise en œuvre et des décaissements ne semble pas avoir nui à la qualité des

⁴⁹ <http://www.afdb.org/fr/countries/central-africa/madagascar/>

⁵⁰ African Development Bank. Outliers and Exceptions Report, April 2012.

⁵¹ En effet, un taux d'exécution de 20 % n'a pas le même sens si un projet est actif depuis deux ou depuis sept ans. La pondération a été faite pour prendre en compte la durée de l'exécution du projet (à la mi-mars 2012). Par exemple, si à la mi-mars 2012, un projet a décaissé 50 % du prêt du FIDA et qu'il a atteint la moitié de sa durée prévue, le taux pondéré est égal à 1 (0,5/0,5). Un taux pondéré proche ou supérieur à 1 est un indicateur approximatif de décaissement rapide, alors qu'un taux pondéré bien inférieur à "un" peut signaler des difficultés de décaissement.

opérations ni avoir donné lieu à un surcroît des coûts de gestion. Le seul cas où ceci pourrait avoir eu lieu est celui de l'AROPA qui, selon les missions de supervisions, montrerait quelques déséquilibres entre dépenses de gestion (qui ont augmenté) et investissements (au-dessous des prévisions).

Tableau 10
Taux de décaissement

Nom du projet	Taux de décaissement du prêt FIDA mi-mars 2012	Taux de décaissement du prêt FIDA pondéré par la durée du projet
PHBM II	100%	1,00
PPRR	88%	1,04
AD2M	66%	1,07
PROSPERER	51%	1,01
AROPA	40%	1,23

Source: Élaboration de l'EPP d'après FIDA-PPMS 2012.

103. L'évaluation a eu accès aux rapports de l'état du projet ("*project status report*") pour toutes les opérations considérées⁵². Les séries historiques des notations sur les indicateurs de ces rapports montrent une amélioration pour l'AD2M dès la revue à mi-parcours de 2009, après quatre années difficiles, et une progression positive et assez régulière pour le PROSPERER. À l'inverse pour le PPRR on note une tendance à la baisse des notations de certains indicateurs, notamment ceux liés à la probabilité d'attente des objectifs. Pour l'AROPA l'appréciation de la probabilité croissante d'atteinte des objectifs de développement apparaît quelque peu optimiste compte tenu des problèmes de gestion en 2009 et 2010.
104. **Des indices assez positifs de rentabilité économique.** Seul pour le PHBM-II (clôturé), des informations sur les rapports coûts et bénéfiques à la conclusion sont disponibles. L'évaluation finale du projet (2008) a estimé que le taux de rentabilité interne économique des investissements productifs du projet était d'environ 27% (contre une estimation de 14% à l'époque de la conception). Cette performance positive s'expliquerait essentiellement par les faibles coûts unitaires des aménagements de périmètres irrigués. Par ailleurs, l'atteinte d'un taux d'exécution physique de l'ordre de 122% avec l'engagement de 96% du budget prévu constitue un indice supplémentaire de l'efficacité du projet.
105. Pour les autres projets, qui sont encore en cours, on ne dispose pas d'informations complètes permettant une analyse de coûts et bénéfiques. On peut faire, cependant, les constats suivants:
- i. AD2M: les chiffres disponibles indiquent des rendements doubles et triples sur les augmentations des rendements rizicoles, entre autres par l'adoption des systèmes de riziculture intensive ou améliorés, sans une croissance notable des coûts de production;
 - ii. PROSPERER affiche des ratios favorables entre bénéfiques et coûts estimés dans les composantes de formation de base et formation technique (2,16-2,52);⁵³
 - iii. PPRR: l'évaluation a essayé de calculer le ratio de coût-bénéfice ex-post pour les 14 CAM. Des lacunes importantes sur les coûts de fonctionnement de chaque CAM et les trajectoires hautement erratiques des ventes annuelles ont rendu futile cet exercice. Au vu des déséquilibres entre les investissements et les ventes

⁵² Parmi d'autres éléments, le *project status report* considère: le taux de décaissement du prêt, les aspects fiduciaires, le progrès de réalisation du projet et la probabilité d'atteinte des objectifs.

⁵³ Élaboration de la mission de supervision 2012.

cumulées, ainsi que des pertes persistantes des CAM, il est aisé de conclure que l'investissement dans les CAM n'a pas été rentable;

- iv. Un profil favorable des coûts unitaires d'aménagement des pistes de desserte dans le PPRR et l'AD2M (respectivement 10 000 et 24 200 USD/km) par rapport à la moyenne nationale (35 000 USD/km).
106. Compte tenu des résultats positifs du PHBM II, AD2M et PROSPERER, du bilan plus mitigé pour le PPRR, et des difficultés de l'AROPA, l'efficacité du portefeuille du FIDA à Madagascar est considérée, dans son ensemble, plutôt satisfaisante (4).

D. Impact

107. Cette section se réfère aux changements intervenus dans la vie des ruraux pauvres (positifs ou négatifs, directs ou indirects, délibérés ou non intentionnels) à la suite des interventions de développement. Dans cette section, l'impact est traité selon les 5 domaines prévus dans la méthodologie du FIDA. Il existe une certaine correspondance, entre ces domaines d'impact et les objectifs stratégiques du COSOP 2006 (tableau 11, voir aussi tableau 4).

Tableau 11

Correspondance entre domaines d'impact selon la méthodologie de l'EPP et objectifs du COSOP 2006

Domaines d'impact	Objectifs du COSOP 2006 concernés	Cadrage avec objectifs du COSOP 2000
i) Revenus et avoirs des ménages	Objectif 2	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Réapprovisionnement -des exploitations (entretien de l'irrigation, mécanisation et traction animale) ▪ Promotion des services de finance rurale ▪ Amélioration de l'accès des ruraux pauvres au marché, visant les conditions d'infrastructures et organisationnelles
ii) Capital humain et social et autonomisation	Capital humain: Objectif 1 Capital social: Objectif 3	
iii) Productivité agricole et sécurité alimentaire des ménages	Objectif 1	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Accès pour les ruraux pauvres à des technologies agricoles améliorées, utilisant des approches basées sur la demande ▪ Amélioration des opportunités de revenus et de formation pour les femmes et amélioration de la nutrition des enfants
iv) Ressources naturelles et environnement	Objectif 1*	
v) Institutions et politiques publiques.	Objectif 3	

* Le COSOP 2006 n'affiche pas d'objectifs spécifiques en termes d'environnement. L'objectif 1 (gestion des risques et réduction de la vulnérabilité) est le plus proche. Source: élaboration EPP 2012.

108. Quelques informations sur les dynamiques des revenus des ménages assistés par les projets sont disponibles. Par contre, un facteur limitant l'appréciation de l'impact est l'absence d'une analyse approfondie des ménages et communautés "sans projet". Sans analyse des groupes témoins, il est plus difficile de comprendre dans quelle mesure les changements observés chez les ménages "avec projet" sont imputables au projet ou à d'autres facteurs extérieurs.

D.1. Revenus et biens des ménages

109. **Les revenus des ruraux pauvres ont connu des progrès considérables mais les informations permettant l'attribution aux différents projets ne sont pas toujours complètes.** Selon l'évaluation du PHMB II (2008), ce projet a eu globalement un impact satisfaisant sur la pauvreté rurale. Entre 2002 et 2005, le revenu monétaire moyen net par habitant aurait cru de 74% en moyenne.

L'évaluation a observé un changement conséquent de la structure du revenu monétaire des ménages: en 2001, 75% du revenu provenait de la vente du bétail et 10% des produits agricoles. Par contre, en 2008 près de 52% du revenu monétaire provenait des produits agricoles et 38% des produits de l'élevage, suite à l'augmentation de la production du riz et probablement à la réduction de la décapitalisation du cheptel. Ce changement aurait concerné beaucoup plus les ménages avec accès aux terres irrigables (environ la moitié des ménages de la zone du projet). Les ménages sans accès aux terres irrigables ont vu leurs revenus augmenter beaucoup moins.

110. Quant aux autres projets (PPRR, AD2M, PROSPERER et AROPA), un système de suivi et évaluation a été mis en place depuis 2010 par le CAPFIDA à travers des enquêtes annuelles sur les revenus. On dispose d'information sur les ménages "avec projet" en 2010 et 2011 et avec les ménages "témoins" (sans projet) seulement en 2011. Selon ces enquêtes, les revenus des ménages "avec projet" ont augmenté entre 2010 et 2011 pour le PROSPERER et l'AROPA (pas pour le PPRR et l'AD2M). Et une comparaison faite pour l'année 2011 entre ménages avec projets et ménages témoins (tableau 12) montre une différence positive et significative du point de vue statistique pour les projets PROSPERER et AROPA (et positive mais non significative pour le PPRR et l'AD2M). L'absence de comparaison des ménages témoins entre 2010 et 2011 réduit la valeur de ces données. D'ailleurs, les quelques vérifications faites sur le terrain par la mission suggèrent une augmentation significative de la production et des revenus agricoles dans le cas du PPRR et de l'AD2M et des signaux positifs pour l'AROPA (grâce aussi aux actions du PARECAM). Une évaluation de l'impact du don PARECAM⁵⁴ à travers sa collaboration avec les quatre projets révèle une croissance assez significative des revenus en termes réels, sauf pour le bassin de production Haut Plateau Nord.

Tableau 12

Comparaison des revenus en 2011 entre observations des projets et témoins

Groupe	Revenus moyens		La différence est-elle statistiquement significative?
	Ménages projet	Ménages témoins	
PPRR	3 530 065	3 256 957	Non
AD2M	2 729 839	2 741 874	Non
PROSPERER	3 936 325	2 811 807	Oui
AROPA	3 892 683	2 143 601	Oui

Source: Enquête SEGS 2011.

111. **La base de données du PROSPERER sur les entreprises rurales est une source utile d'informations sur les revenus des entreprises.** A travers ses Guichets uniques de services aux micros entreprises, le PROSPERER a collecté de données assez simples mais utiles pour comprendre l'évolution de la rentabilité des entreprises assistées, même si les méthodes de calcul des chiffres d'affaires et valeurs ajoutées peuvent être améliorées. Le tableau 13 indique les revenus moyens des entreprises assistées dans cinq régions en 2010-11. Les changements sont relativement importants, sauf pour la région de Vatovavy Fitovinany. Même si des observations témoins ne sont pas disponibles, plusieurs entretiens et visites de terrain suggèrent que la contribution du PROSPERER à ces résultats est plausible. Des informations plus détaillées sur les filières montrent que la pêche, les fruits et transformation sont parmi les plus rentables et que 21 sur les 30 filières les plus rentables sont non-agricoles,

⁵⁴ Union Européenne, FIDA, PARECAM. Mesure des principaux indicateurs d'impact du PARECAM, AETIC, Rapport final, octobre 2011.

confirmant le bien-fondé de l'accent du PROSPERER sur les activités rurales non-agricoles.

112. Dans l'ensemble, l'impact sur les revenus et les biens des ménages est considéré satisfaisant (5).

Tableau 13

PROSPERER - Revenus moyens des entreprises par région, 2010-11

Région	Revenu annuel moyen en Ariary, 2010 (toutes filières confondues)	Revenu annuel moyen en Ariary, 2011 (toutes filières confondues)	Changement 2010-2011
Analamanga	1 579 489	2 154 602	36%
Haute Matsiatra	534 742	618 401	16%
Itasy	2 095 241	3 342 860	60%
Sofia	643 130	795 778	24%
Vatovavy Fitovinany	643 130	690 278	7%

Source: Élaboration de l'EPP à partir de la base de données du PROSPERER.

D.2. Capital humain et social et renforcement du pouvoir

113. **Tous les projets ont contribué à l'amélioration du capital humain et au renforcement du pouvoir des populations rurales.** D'après l'évaluation de 2008, le PHBM II a eu un impact satisfaisant sur le renforcement des capacités individuelles et collectives des populations rurales à travers l'alphabétisation (9 452 personnes alphabétisées, dont 6 636 personnes ont terminé le cycle de 3 ans et dont 49% étaient des femmes) et à travers la formation relative à la santé, la nutrition et l'éducation environnementale, la communication rurale, l'organisation en groupements et associations de base, et l'organisation et la formation des producteurs. Ces observations restent limitées aux nombres d'alphabétisés faute d'information sur la qualité de l'apprentissage et les effets sur l'emploi.
114. Le PPRR a investi considérablement dans l'appui à la préparation d'un grand nombre de plans de développement des Fokontany et des communes, ainsi que dans l'alphabétisation. Dans les régions d'intervention de l'AD2M, les communes de la zone du projet ont leurs plans de développement communautaires dont 5 mis à jour après 3 ans d'élaboration et les 14 l'auront avant la fin de 2012. L'actualisation des plans régionaux des deux régions est en cours. En plus, après la revue à mi-parcours, 8 258 personnes qui n'en disposaient pas, par défaut de déclaration de naissance, ont pu obtenir leur carte d'identité nationale devant leur permettre l'accès à divers droits et services.
115. Les activités d'alphabétisation d'AD2M ont été étendues à toutes les communes du projet, avec 157 sites d'alphabétisation fonctionnelle et la formation de 261 alphabétiseurs villageois. En 2011, une campagne avec 4 824 apprenants en alphabétisation a commencé. Cette évaluation a pu constater que l'adoption d'une méthode semi-intensive avec des supports didactiques adaptés à l'environnement culturel local était un choix judicieux du projet.
116. Quant à PROSPERER, la mission de supervision de décembre 2011 et la mission de suivi de juillet 2011, rapportent un grand nombre d'activités d'appui-conseil aux entreprises (par exemple 1 738 séances de business plan, 5 808 formations en technique et qualité cumulées depuis 2008) avec un taux de satisfaction de 75% selon les entrepreneurs bénéficiaires. Les taux d'adoption des formations est de 55% en moyenne, le plus bas étant 37% pour l'épargne et crédit et le plus élevé de 72% pour les formations techniques. La sous-composante d'alphabétisation du PROSPERER a touché 566 jeunes (dont 54% de femmes) et 1 064 adultes dont 52% de femmes. Pour l'alphabétisation des jeunes, la supervision d'août 2010 note un taux assez élevé de déperdition (39%).

117. Sur la base de ces considérations, la notation du portefeuille sur l'impact en termes de capital humain et social est satisfaisante (5).

D.3. Productivité agricole et sécurité alimentaire

118. **Contribution à la réduction de l'insécurité alimentaire des ménages.** Les informations disponibles concernent surtout la production et les rendements agricoles, sans indicateurs anthropométriques⁵⁵. Selon l'évaluation terminale du PHBM II (2008), les impacts perçus ont été satisfaisants grâce, notamment, à l'accroissement de la production de riz et de manioc qui a connu, entre 2001 et 2007, une augmentation de 92% et 118%, respectivement. Cependant, la productivité de l'élevage n'a pas connu une amélioration sensible; la diversification et l'amélioration des cultures sèches ont été assez limitées et restent à risque lors de déficits pluviométriques épisodiques. La sécurité alimentaire des ménages a connu une amélioration remarquable se manifestant par l'accroissement significatif du taux des ménages assurant leur autosuffisance alimentaire qui est passé de 36% en 2001 à 78% en 2008.
119. Dans le cas du PPRR, il convient de rappeler l'augmentation des rendements rizicoles (dans certains cas de 500 kg à 3 tonnes par hectare) grâce à l'adoption de systèmes rizicoles intensifs ou améliorés et à la réduction de la soudure de 6 à 2,5 mois dans les communautés visitées par la mission d'évaluation. Selon le rapport d'auto-évaluation de l'AD2M, une augmentation significative de la production est observée pour toutes les principales cultures grâce à la maîtrise de l'eau, l'introduction de semences améliorées et l'adoption des SRI/SRA. En effet, les rendements ont évolué significativement par rapport à la situation d'avant le projet: triplement pour le riz et pratiquement doublement de rendement pour le haricot, l'arachide et la lentille.
120. Le rapport final d'impact du PARECAM montre des augmentations très élevées des disponibilités alimentaires moyennes (tableau 14). L'échantillon était composé seulement de ménages assistés par le PARECAM à travers 4 projets du FIDA (PPRR, AD2M, PROSPERER, AROPA) sans observations témoins. Si on ne peut pas formuler un argument définitif quant à l'attribution de ces changements au PARECAM, on peut affirmer que, compte tenu des types d'initiatives mises en place par le don, il est plausible que ce dernier ait joué un rôle majeur quoique non exclusif dans l'atteinte de ces résultats. Le rapport final du PARECAM souligne que, malgré ces résultats très significatifs, 69% des ménages enquêtés ne sont pas encore autosuffisants du point de vue alimentaire.

⁵⁵ L'autoévaluation de l'AD2M relate que le projet ne dispose pas de données sur la situation nutritionnelle actuelle mais possède des informations de base de l'enquête anthropométrique réalisée en juillet 2010, en complément de sa situation de référence. Une autre enquête de ce type serait à réaliser à la fin du projet.

Tableau 14
Disponibilités alimentaires additionnelles annuelles

Produit	Disponibilités moyennes par ménage 2009 (kg)	Disponibilités moyennes par ménage 2011 (kg)	Disponibilités additionnelles moyennes annuelles par ménage 2011 (kg)	Changement% (2009-2011)
Riz (paddy)	715	1 203	488	68%
Maïs	112	499	387	346%
Manioc	558	845	287	51%
Patate	187	267	80	43%
Sorgho	2	96	94	4 700%

Source: CAETIC (2011) Mesure des principaux indicateurs d'impact de PARECAM.

121. Au vu de ce que précède, le domaine d'impact concernant la productivité agricole et sécurité alimentaire du portefeuille est jugé satisfaisant (5).

D.4. Ressources naturelles, environnement et changement climatique **Les projets sont peu portés vers la gestion des ressources naturelles et de l'environnement ainsi que l'adaptation aux changements climatiques.**

L'exception la plus importante est le PHBM II (évaluation terminale de 2008). Le PHBM II a contribué: (i) à la vulgarisation des foyers améliorés et à l'introduction de plus de 3000 foyers (environ 13% des ménages) dont l'impact pourrait être apprécié à travers la réalisation d'une économie globale de l'ordre de 10% sur la quantité de bois de chauffe utilisée dans l'ensemble de la zone du projet; (ii) à des actions de sensibilisation et l'organisation des comités de feux qui ont engendré une baisse sensible des feux de brousse qui n'a pu être quantifiée; (iii) aux reboisements villageois réalisés sur près de 355 ha susceptibles de diminuer la pression exercée sur les forêts environnantes des villages concernés. Cependant, l'impact des activités menées par le PHBM II reste encore limité à cause du caractère démonstratif de la plupart des actions. À titre d'exemple, les effets des actions de protection biologique des infrastructures hydrauliques sont très peu perceptibles à cause de leur caractère ponctuel et du peu d'intérêt manifesté par les producteurs à ce genre d'actions.

122. Dans les cas du PPRR et de l'AD2M, des expériences d'agriculture de conservation ont été entamées mais elles restaient des expériences démonstratives jusqu'à l'époque de cette évaluation (des vulgarisations sont prévues dès 2013). Ils manquent des stratégies de conservation et de gestion intégrée de bassins versants⁵⁶. Ce qui frappe encore plus, dans tout le portefeuille du FIDA à Madagascar, est l'absence quasi totale de référence à la baisse considérable de fertilité des sols⁵⁷ et de mesure concrètes au sein des projets. L'attention aux aspects d'intensification des cultures a été bonne dans le portefeuille, et des recherches pertinentes sur ce thème sont disponibles à Madagascar, par exemple sur "l'écobuage"⁵⁸.
123. Le COSOP 2006 fait mention de la forte vulnérabilité aux aléas climatiques en montrant qu'ils sont un facteur qui aggrave les faiblesses structurelles qui expliquent la "performance médiocre de l'agriculture". Cependant, la conception des projets semble détachée de la problématique du changement climatique et des parades appropriées en matière de mitigation et d'adaptation. Les effets primaires du

⁵⁶ Il est vrai que de telles stratégies auraient été possibles seulement dans des bassins versants de dimensions relativement limitées.

⁵⁷ Selon FAO /AGL National Soil Degradation Maps, 2004, 95% des sols Malgaches sont entre modérément et très sévèrement dégradés.

⁵⁸ R. Michellon, R. Randriamanantsoa, L. Ségué (CIRAD, FOFIFA). Developing sustainable cropping systems with minimal inputs in Madagascar: direct seeding on plant cover with "soil smoldering (écobuage)" techniques, World Congress on Conservation Agriculture, Madrid, 1-5 October 2001.

changement climatique pronostiqué pour Madagascar sont une augmentation des températures moyennes, des précipitations plus abondantes et violentes dans beaucoup de régions sauf au Sud et l'Est où des sécheresses deviendraient plus probables. Ces effets risquent d'exacerber les conséquences, déjà sévèrement ressenties depuis des décennies, de la déforestation (40 000 ha par an) et de la perte de fertilité des sols, entre autre par érosion⁵⁹. Des efforts plus récents ont été faits dans le contexte d'un don à la Commission de l'Océan indien pour l'agriculture de conservation. La notation pour ce domaine d'impact est plutôt insuffisante (3).

D.5. Institutions et politiques

124. **Renforcement significatif d'institutions clés pour le développement rural.** Les projets ont travaillé avec une multitude d'institutions au niveau central et local. Le tableau 15 présente un schéma des principales institutions qui donne un aperçu sur l'éventail des partenariats institutionnels des projets.

Tableau 15

Principales institutions de développement rural impliquées dans les projets

<i>Institutions</i>	<i>Importance pour le portefeuille</i>	<i>Principaux projets concernés</i>
Institutions au niveau national		
Directions des ministères et organes de coordination des politiques nationales	Responsabilité pour l'exécution des projets, pour l'appui aux réformes et pour la mise en œuvre des programmes et stratégies nationaux	Tous les projets
Institutions décentralisées et déconcentrées		
Collectivités territoriales décentralisées	Unité de base du système de la décentralisation et de la planification pour des activités de développement	Tous les projets
Services déconcentrés de l'État (au niveau région et district)	Services techniques au niveau des districts	Tous les projets
Établissement à caractère professionnel		
Chambres régionales de commerce et d'industrie	Gestion des activités PROSPERER au niveau régional	PROSPERER
Chambres régionales d'agriculture	Gestion des activités AROPA au niveau régional (pas encore réalisée)	AROPA
Centres de services		
Guichets uniques multi services	Services aux entreprises rurales	PROSPERER
Centres de services agricoles	Mise en relation des demandes de services des agriculteurs avec les prestataires de services (sans fournir directement les services) et appui à la recherche de financement (sans être un organisme de financement)	AROPA
Fonds régionaux de développement agricole	Établissements de financement d'activités d'appui aux agriculteurs (vulgarisation, formation)	AROPA
Guichets fonciers	Service communal délivrant les certificats fonciers.	PPRR, AD2M
Prestataires de service non-gouvernementaux		
ONG, bureaux d'études et conseillers individuels	Bras exécutifs des projets sur le terrain	Tous les projets

Source: Élaboration EPP 2012.

125. Le PHBM II a permis une consolidation des capacités et la dynamisation des structures communales (conseils communaux). En revanche, l'apport du projet a été limité dans la dynamisation des services techniques déconcentrés au niveau de la région ou des districts. Les autres projets n'ont pas mis l'accent sur la pleine maîtrise d'ouvrage communale comme stratégie opérationnelle.

⁵⁹ Cranfield University. Madagascar Climate Change Briefing, Tom Heath 2010, t.t.heath@cranfield.ac.uk.

126. Dans le cas du PPRR, un axe d'action prioritaire était la création de Centres d'accès aux marchés qui, malheureusement, doivent être qualifiés de tentative peu pertinente et performante de rapprochement des producteurs aux marchés. Pour l'AD2M, le domaine principal d'impact institutionnel était la sécurisation foncière et en moindre mesure aussi pour le PPRR. Ces projets ont appuyé la construction de guichets fonciers, de centres d'information foncière et de plans locaux d'occupation foncière. L'AD2M a réalisé une campagne de sensibilisation pour aider les paysans à comprendre la réforme foncière et saisir cette opportunité pour sécuriser leurs parcelles en les certifiant. Il a aussi contribué à la création et au fonctionnement de l'Observatoire foncier national. Bien que le nombre des certificats fonciers émis dans les zones des deux projets soit resté en-dessous des prévisions, ces appuis ont sensibilisé les communes (et les propriétaires) à l'importance fondamentale à long terme de la sécurisation foncière et aux potentiels de synergies avec l'aménagement du territoire et la fiscalité décentralisée.
127. L'approche du PROSPERER qui consiste à baser la maîtrise d'ouvrage du projet sur la Fédération des chambres de commerce et d'industrie de Madagascar a eu des retombées visibles. Pour la première fois, la Fédération a préparé des rapports d'activités en 2012 et a fait établir un rapport de contrôle de gestion par une commission nommée à cet effet⁶⁰. Ces mesures relèvent d'une bonne pratique à laquelle le PROSPERER a vraisemblablement contribué.
128. Les projets financés par le FIDA ont été actifs dans l'appui aux institutions de la finance rurale. La micro finance malgache est un sous-secteur dynamique et innovant en termes de produits (voir le chapitre II). Le PPRR, l'AD2M et le PROSPERER ont chacun obtenu des collaborations avec des prestataires de services spécialisés dans ce domaine, même si le nombre de clients reste limité dans le cas du PROSPERER, probablement à cause de l'inadaptation de la majorité des services financiers aux besoins de financement des entreprises en cours de démarrage. Les activités visitées relatives aux produits "greniers communs villageois" (dont l'introduction avait été appuyée par le FIDA dans les années 1980) ont confirmé le bien-fondé de ces approches. On peut seulement noter que plus d'échanges d'expériences entre projets en matière de finance rurale seraient souhaitables⁶¹.
129. L'AROPA a été conçu pour appuyer les organisations des producteurs et faitières et soutenir l'établissement des institutions rurales, telles que les Centres de services agricoles (CSA) et les Fonds régionaux de développement agricole (FRDA). La plupart des 107 CSA (dont 15 appuyés par le FIDA) est bien gérée mais montre des degrés marginaux de satisfaction des demandes d'appui provenant d'exploitations agricoles, ceci par un manque général de ressources financières, y compris celles des FRDA, dû à la crise politique⁶². La mise en place de ces derniers dans six régions du pays a été aussi évaluée: ainsi, le nombre cumulé des demandes soumises aux FRDA entre 2009 et 2011 s'élève à 4 000. Un peu plus de 141 000 producteurs ont bénéficié, à travers l'ensemble des services, d'un appui des FRDA dont un nombre inconnu de multi-bénéficiaires⁶³. Depuis la fin du financement de la phase pilote par l'Union Européenne (2011) AROPA a assuré seul le budget de fonctionnement et d'activités des CSA et des FRDA dans sa zone d'intervention⁶⁴. À cause de l'état initial de mise en œuvre, il est

⁶⁰ FCCIM. Résumé – Activités réalisées – Premier semestre 2012, Antananarivo, 15 juin 2012. Voir aussi FCCIM. Rapport de la commission du contrôle de la gestion budgétaire, Antananarivo, 15 juin 2012.

⁶¹ Voir aussi l'étude "Harmonisation des mécanismes de financement des activités agricoles au sein du Programme FIDA Madagascar", conduite par l'IRAM et financé par PROSPERER en 2012. Un exercice de capitalisation sur la finance rurale est actuellement en cours afin d'apprendre des bonnes pratiques notamment dans le cadre de la préparation du nouveau COSOP.

⁶² Ministère de l'Agriculture, Secrétariat Général, Service d'appui à l'organisation des filières, Service d'appui aux Centres de services agricoles. Note sur le bilan de santé des Centres de services agricoles, juin 2012.

⁶³ Ministère de l'Agriculture, FERT, AFDI et CARE. Évaluation finale, Mise en place des Fonds régionaux de développement agricole, Rapport définitif, Octobre 2011.

⁶⁴ Communication verbale de la part de la Délégation de l'Union Européenne.

prudent de ne pas noter l'impact institutionnel de l'AROPA. Compte tenu des autres projets, l'impact sur les institutions et les politiques est satisfaisant (5).

E. Durabilité

130. La durabilité se réfère à la probabilité que les résultats obtenus et prévisibles seront maintenus après la clôture des projets, en dépit des risques identifiés.
131. **Les chances de pérenniser les résultats des projets individuels sont assez bonnes mais il manque encore une stratégie de consolidation au niveau du portefeuille.** L'évaluation terminale du PHBM-II note, parmi les indices favorables, la bonne appropriation de la planification et la gestion du développement local par les Comités communaux de développement et les conseils communaux. Par contre, il existe des risques pour la durabilité résidant dans: le désenclavement incomplet de la zone, la fragilité de l'amélioration de la production agricole liée aux aléas climatiques, au manque de pratiques rationnelles de gestion des ressources en eau et en sols et à la faible capacité des services techniques déconcentrés à prendre le relais du projet, à cause des faibles opportunités de renforcement des capacités offertes par le projet.
132. Concernant la durabilité du PPRR, une question concerne les CAM. Des difficultés dans la gestion des centres ont été notées à plusieurs reprises. Cette évaluation peut pleinement confirmer, chiffres à l'appui, que les CAM ne seront pas durables, sauf peut-être dans un ou deux cas (voir les sections sur la pertinence et l'efficacité). Pour les autres composantes du projet (production agricole), les chances de durabilité sont meilleures, grâce à des coûts d'entretien et d'opération assez modestes (ex. riziculture) et à quelques partenariats noués avec des entrepreneurs privés (ex. filières de rente). Une réflexion pour élaborer des stratégies de pérennisation des activités du PPRR (basée sur la fédération des organisations des producteurs) a eu lieu en 2011 par un atelier de "Pérennisation des Acquis et Transfert des Avoirs et de Savoirs". Pour protéger et accompagner les résultats du projet, une deuxième phase de consolidation (plus légère) financée par le FIDA ou d'autres bailleurs semblerait nécessaire mais elle n'a pas été prévue.
133. La revue à mi-parcours de l'AD2M (2009) avait identifié une série de risques pour la durabilité dont notamment: (i) le risque d'instabilité politique⁶⁵; (ii) la très faible densité de population, l'insécurité et l'enclavement de la zone pouvant engendrer des coûts et des retards dommageables; (iii) la faiblesse des échanges commerciaux liée à la rareté des infrastructures et au manque d'opérateurs et (iv) les risques naturels, les bassins de production de la région souffrant d'inondations ou de sécheresses cycliques ainsi que d'invasions acridiennes.
134. L'AD2M a pris des mesures à mettre en œuvre pour contenir ces risques: par exemple une approche filière par pôle de production, basée sur le renforcement des capacités des acteurs et la mise en relation des producteurs avec les marchés, la professionnalisation des agriculteurs dans les domaines organisationnel, technique et commercial, et leur adhésion à des groupements de producteurs. Le projet implique aussi les communautés rurales dans le processus de réalisation et gestion des aménagements. La gestion et l'entretien des infrastructures productives rurales (aménagements hydro agricoles, pistes, couloirs de vaccination) sont confiés à des associations d'usagers constituées sous la tutelle des autorités locales avant le démarrage des travaux de construction/réhabilitation. Pourtant il ne sera simple d'amortir le choc du départ de l'AD2M et de son dispositif de proximité (environ 100 professionnels entre l'Unité de gestion du projet et les ONG de terrain). Dans ce cas aussi, il semblerait nécessaire d'envisager un plan de consolidation et désengagement progressif, à travers des investissements financiers du FIDA (deuxième phase plus légère d'appui) ce qui n'a pas encore été fait.

⁶⁵ En effet, la mission a dû éviter une visite dans les alentours de Belo sur Tsiribihina à cause de combats armés entre les forces de l'ordre et des voleurs de bœufs.

135. Dans le cadre du PROSPERER, cette évaluation est d'avis que le projet aurait de bonnes perspectives de durabilité institutionnelle, grâce à sa collaboration avec les Chambres de commerce et d'industrie et avec d'autres institutions régionales et locales, notamment des organismes hébergeurs des GUMS. Toutefois, selon les données disponibles, il est douteux que beaucoup de GUMS atteindront un degré d'autofinancement suffisant au moment de la clôture du projet. Le Gouvernement et le FIDA devront se rendre à l'évidence que l'exigence d'assister des micro-entreprises rurales pauvres et de vouloir recouvrir tous les coûts des services non-financiers à court terme revient à une quadrature du cercle. Le service rendu par les GUMS aura probablement encore pour longtemps une dimension de service public. Dans la conjoncture actuelle de crise, le Gouvernement ne pourra pas prendre la relève. Le projet a prévu un atelier de réflexion sur ce thème.
136. Au vu de ce qui précède, l'EPP adopte, pour l'ensemble du portefeuille et en ce qui concerne la durabilité, la note de plutôt satisfaisant (4).

F. Innovation et reproduction à plus grande échelle

137. **Les conceptions des projets sont explicitement tournées vers les innovations, mais dans quelques cas elles n'ont pas répondu aux attentes.** L'évaluation du PHBM-II fait noter que ce projet a introduit et répliqué une approche participative de diagnostic, de planification et de gestion du développement local à travers les organisations paysannes et les comités villageois et communaux de développement. Les nouvelles techniques de production végétale et animale et la diversification des cultures introduites ont constitué également des innovations intéressantes pour la zone. Cependant, le projet a manqué certaines opportunités d'innovation, surtout l'introduction de pratiques d'aménagement et de mise en valeur des ressources en eaux et en sols mieux adaptées aux spécificités climatiques de la zone.
138. Pour le PPRR, la principale innovation attendue était l'introduction des centres d'accès aux marchés pour renforcer les partenariats entre producteurs, leurs associations et les opérateurs commerciaux privés. Malheureusement les résultats ont été assez maigres (voir "Efficacité"). Par contre, le PPRR a contribué à diffuser des techniques culturales améliorées (SRI, SRA, greffage, multiplication rapide des plantes à tubercules). Une autre innovation consiste en l'introduction d'agriculture contractuelle sur les épices et le litchi, la certification bio et bio équitable.
139. La revue à mi-parcours (2009) de l'AD2M et les visites de l'évaluation ont permis d'identifier plusieurs aspects novateurs, notamment: (i) le concept de "pôles de production": la concentration d'un paquet intégré d'activités raisonnées dans une logique de développement de filières, dans des sous zones⁶⁶ présentant de fortes potentialités agro climatiques où se concentrent également les populations; (ii) l'appui à la sécurisation foncière à travers les guichets locaux; et (iii) l'application de techniques culturales plus performantes, notamment avec l'introduction du système de riziculture intensif ou amélioré.
140. Dans le cas du PROSPERER les principaux éléments innovants sont: (i) l'implantation des GUMS ("*ivo fanoitra*"), les guichets uniques multiservices au niveau des districts et, plus généralement, la fourniture de service d'appui-conseil aux petites entreprises; (ii) la mise en place de la plateforme de concertation pour l'amélioration des filières, pour mieux organiser la transformation et la mise en valeur; et (iii) la constitution de grappes "clustering": mise en relation des micro-entreprises avec les groupes des producteurs en vue de répondre aux besoins des marchés.

⁶⁶ Quatre pôles sont identifiés et développés: Betsiry-Moyen Tsiribihina avec des filières de rente sur décrues, Ankilizato-Malaimbandy avec principalement la riziculture irriguée, le pôle mixte de Tsarotana avec la riziculture irriguée mais également des cultures de décrues, et le futur pôle rizicole d'Antsalova dont irriguée sur la partie Nord et Est et sur décrue sur sa partie Ouest.

141. La conception de l'AROPA présentait les aspects suivants comme novateurs: (i) l'organisation des agriculteurs au sein d'associations locales, fédérées aux niveaux régional et national et leur mise en relation au plan international avec des réseaux de portée mondiale; (ii) la fourniture de services d'appui non financier par le canal des Centres de services agricoles (voir "Pertinence"); (iii) le financement des demandes des associations d'exploitants à travers les Fonds régionaux de développement agricole. Quant à l'élargissement de l'échelle et à la reproduction des innovations, ils devaient se faire dans le cadre du Programme sectoriel agricole au niveau national dont l'AROPA constituerait un mécanisme de financement.
142. **Reproduction des innovations: une performance assez inégale.** On peut faire la distinction entre de petites innovations à caractère technique (par exemple des méthodes de gestion de cultures améliorées), qui peuvent être reproduites sans un besoin significatif de capitaux, et d'autres innovations qui doivent être appuyées par des investissements financiers plus importants. Parmi les premières on peut compter la promotion de la riziculture intensive ou améliorée (PHMB II, PPRR et AD2M) que les paysans peuvent introduire suivant l'exemple des voisins.
143. Dans le cas du PROSPERER, la conception du projet va dans la direction de diffuser des conceptions innovantes d'appui aux entreprises rurales et renforcer des filières agricoles et non agricoles. Par ailleurs le projet s'appuie sur le réseau des Chambres de commerce et des fédérations de micro-entreprises qui devaient prendre en main les services d'appui aux entreprises et passer des marchés avec des prestataires de services. Cette évaluation constate que la majorité de ces principes innovants ont été réalisés et avec des nombres considérables, plus de 14 000 micro-entreprises rurales à ce jour.
144. L'expérience du PPRR en termes d'appui à la commercialisation à travers les CAM a été moins encourageante et il fait peu de sens de parler de reproduction. De même pour l'AROPA, les difficultés de gestion et le manque de masse critique en termes de capacité de pilotage, et de ressources par rapport aux ambitions suggèrent une attitude prudente avant de parler de reproduction et d'élargissement d'échelle.
145. Une question importante concerne la capacité, dont celle du Gouvernement malgache, d'étendre et augmenter l'échelle de reproduction des innovations. La situation d'isolement par rapport à la coopération internationale après la crise politique de 2009 a limité les opportunités d'effet de levier à travers le cofinancement d'autres bailleurs. D'autre part, la collaboration avec des entreprises privées (nationales et internationales) représente une source d'appui aux innovations et à leur reproduction qui n'est pas encore complètement exploitée. Globalement, l'appréciation pour l'appui à l'innovation, à sa reproduction et son élargissement à plus grande échelle est plutôt satisfaisante (4).

G. Égalité entre les sexes et autonomisation des femmes

146. Ce critère se réfère au progrès fait dans l'élaboration des plans d'action genre et dans l'atteinte des objectifs corporatifs du FIDA sur le thème du genre. Le FIDA avait élaboré un Plan d'action en 2003 qui a informé les actions des projets jusqu'à présent. Une Politique concernant l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes a été approuvée en 2012. Les objectifs du Plan d'action et de la nouvelle politique sont très similaires⁶⁷.

⁶⁷ Les objectifs du plan d'action corporatif du FIDA (2003) sont: (i) améliorer l'accès et le contrôle des femmes sur les biens de production; (ii) renforcer les organisations féminines, leur capacité à prendre des décisions et leur représentation dans les institutions locales; et (iii) améliorer le bien-être des femmes et réduire leur charge de travail en facilitant l'accès aux services et aux infrastructures de base. Les objectifs de la Politique du FIDA sur l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (2012) sont: (i) promouvoir l'autonomisation économique des ruraux des deux sexes afin de leur permettre de participer aux activités économiques rentables et d'en bénéficier, sur un pied d'égalité; (ii) permettre aux femmes et aux hommes d'avoir une voix et une influence égales dans les institutions et les organisations rurales; (iii) réaliser un équilibre plus équitable entre les femmes et les hommes dans la répartition du travail et des bénéfices économiques et sociaux.

147. Un premier examen concerne la cohérence **dans les documents de conception** entre les orientations données relatives à l'égalité de genre et les engagements concrets sous forme d'indicateurs vérifiables dans les cadres logiques. Les rapports de pré-évaluation ciblent les femmes parmi d'autres groupes vulnérables. Mais certains projets ont des cadres logiques peu clairs quant aux aspects de genre: PHBM II, le PPRR et le PROSPERER. Tous les autres s'engagent, souvent avec des indicateurs chiffrés, pour l'atteinte d'objectifs qualitatifs et quantitatifs quant à l'égalité de genre et l'autonomisation des femmes. Le FORMAPROD se propose de mettre en place une stratégie d'équité entre genres.
148. **Tous les projets ont fait de sorte que les aspects de genre sont devenus visibles.** Selon l'évaluation du PHBM-II, le statut social et économique des femmes s'est nettement amélioré. Elles sont mieux impliquées dans la nouvelle dynamique d'épanouissement social et de développement économique et représentent plus de 40% des membres des organisations de base, 67% des bénéficiaires des micro-projets et 50% des bénéficiaires des services de crédit. Pour le PPRR, les principales informations concernent le pourcentage élevé de femmes parmi les emprunteurs (80%). Des organisations de femmes ont été aussi appuyées dans la production et la commercialisation des fruits.
149. Pour l'AD2M, bien que l'importance de cibler les femmes (qui représentent près de 55% de la population de la zone) soit prise en compte dans la conception du projet, le degré de participation des femmes varie entre 23% et 38% (accès à la finance rurale) selon le rapport d'auto-évaluation. La condition d'exiger la possession de papiers d'identité des bénéficiaires des microprojets a créé des obstacles à l'inclusion des plus vulnérables (particulièrement les femmes) alors qu'elles devaient en être les cibles prioritaires. Cette condition a été enlevée depuis 2010. Des mesures d'accompagnements ont permis la délivrance de 9 750 nouvelles cartes nationales d'identité à des adultes qui n'en avaient pas, dont 2 294 femmes.
150. Le PROSPERER, en dépit des quelques faiblesses du cadre logique, a élaboré une base de données qui prend en compte l'aspect genre. Les bénéficiaires des crédits à court et moyen terme sont des femmes, à raison d'entre 39% et 50%, et plus de 50% des entreprises rurales bénéficiant de l'appui du programme sont des femmes. Le document de conception de l'AROPA aborde le thème de l'inclusion des femmes et des jeunes et prévoit quelques mesures pour atteindre ces objectifs: pourcentage minimum de financement pour les femmes, plateformes de discussion et d'échanges sur les questions de genre, favoriser l'accès des jeunes aux périmètres irrigués, aviculture et apiculture. Toutefois, il est trop tôt de porter un jugement sur le domaine d'impact dans le cas d'AROPA. Le don de programme pilote de promotion des femmes rurales à Madagascar, a permis de mettre l'accent sur ce thème. La CAPFIDA a notamment développé en 2011, une stratégie inclusion et genre pour le programme FIDA à Madagascar. Dans l'ensemble, la note donnée pour l'égalité de genre et autonomisation des femmes est satisfaisante (5).

H. Appréciation générale du portefeuille

151. Le tableau 16 résume, pour chaque critère, les notations au niveau du portefeuille, dont la taille a augmenté de 2 projets à 4 projets depuis 2006 et a connu une performance positive dans son ensemble. Les pourcentages dans la troisième colonne se réfèrent à la proportion de projets considérés par l'EPP Madagascar qui affichent une notation positive (de 4 à 6, voir aussi l'Annexe I). Les pourcentages dans la quatrième colonne se réfèrent à la proportion de projets avec notation positive sur le total des évaluations conduites au FIDA entre 2002-2011⁶⁸. Les comparaisons doivent être considérées de manière indicative, compte tenu du nombre limité des projets analysés dans l'EPP Madagascar. Les pourcentages pour l'EPP Madagascar semblent

⁶⁸ Ces notations ont été enregistrées dans le Rapport Annuel sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA (ARRI par son sigle en anglais).

plus favorables dans les domaines de l'impact (sauf dans le cas de l'environnement) et de l'égalité de genre, similaires pour la majorité des autres critères, mais moins favorables pour la pertinence. La notation générale du portefeuille (plutôt satisfaisante, 4) prend en compte une performance des projets plutôt satisfaisante, l'impact satisfaisant sur la pauvreté rurale, la prise en compte satisfaisante de la question genre, l'appui plutôt satisfaisant à l'innovation et la durabilité plutôt satisfaisante. En plus, même si les notations sont partielles pour l'AROPA et le FORMAPROD (à cause de l'état initial d'exécution), la notation générale du portefeuille intègre la préoccupation de cette évaluation pour les risques liés à ces deux projets, qui sont les plus récents.

Tableau 16
Notations et comparaisons avec EPP 2007 et ARRI 2011

<i>Critères</i>	<i>Notation EPP</i>	<i>% des projets notés 4-6 par l'EPP</i>	<i>% des projets notés 4-6 par toutes les évaluations 2002-2011 (ARRI)</i>
Pertinence	4	67%	93%
Efficacité	4	80%	75%
Efficienne	4	60%	59%
Performance du projet	4	60%	81%
Impact pauvreté rurale	5	100%	75%
Revenus et avoirs	5	100%	81%
Capital humain et social	5	100%	76%
Productivité agricole et sécurité alimentaire	5	100%	75%
Environnement, changement climatique	3	25%	59%
Institutions et politique	5	100%	65%
Autres critères			
Durabilité	4	75%	56%
Innovation, élargissement	4	100%	74%
Égalité de genre	5	100%	81%
Notation générale	4	100%	77%

Points clés

- En termes de pertinence, les objectifs des projets du FIDA sont bien dans la ligne des stratégies du Fonds, du Gouvernement et des besoins des bénéficiaires. Du point de vue de la formulation des projets, l'évaluation trouve des faiblesses dans l'approche des centres d'accès aux marchés du PPRR et dans les conceptions "de survol", complexes et ambiguës dans leurs montages institutionnels de l'AROPA et du FORMAPROD.
- Le portefeuille des projets est considéré plutôt efficace. L'aspect de la sécurisation de la production semble le plus performant et l'appui aux associations de base et faitières celui qui a donné moins de résultats jusqu'à présent.
- L'efficacité du portefeuille est plutôt satisfaisante, on note seulement un cas de gestion difficile (AROPA) et des indices de rentabilité économique mitigée dans un autre cas (PPRR).
- À l'égard de l'impact, les éléments les plus convaincants sont les augmentations des revenus des ménages, le renforcement du capital social et le progrès ayant trait à la productivité agricole et à la sécurité alimentaire. Le portefeuille a aussi laissé des impacts positifs en ce qui concerne les institutions et politiques, par exemple dans la sécurisation du foncier, mais a été peu sensible aux grands défis de l'environnement, de la gestion durable des ressources naturelles et du changement climatique.
- Plusieurs projets présentent des chances assez encourageantes de pérennisation, grâce à la collaboration avec des entrepreneurs privés (PPRR, PROSPERER), à l'appui à la commercialisation et au développement des filières (AD2M) ou à l'ancrage avec des institutions permanentes (PROSPERER et les Chambres de l'industrie). Pourtant on n'a pas encore formulé une stratégie de consolidation "après-projet" moyennant une deuxième phase d'accompagnement, plus légère et sélective financée par le FIDA ou d'autres partenaires. Dans la conjoncture actuelle, ceci semble important car le gouvernement possède peu de degrés de liberté pour assurer la durabilité.
- Les projets ont fait preuve d'innovations, surtout dans les domaines d'intensification et de diversification des techniques et métiers ruraux, pas nécessairement agricoles. Les apports pour l'élargissement de concepts innovateurs sont variables.
- Les projets du FIDA sont sensibles aux aspects du genre et ont milité pour l'égalité des femmes, notamment dans la finance rurale.

V. Performance des partenaires

A. FIDA

152. **Une contribution à l'innovation et à la stabilité sociale en milieu rural.** Selon la documentation disponible, le FIDA a contribué à introduire des éléments innovants dans la conception de tous les projets et à appuyer le Gouvernement dans la mise en œuvre de ses stratégies nationales. Le FIDA a fait des efforts pour poursuivre l'exécution du COSOP 2006 dans un contexte marqué par la crise politique de 2009 quand l'aide internationale à Madagascar avait baissé de manière drastique. Ceci n'a pas été toujours facile. Le FIDA a dû présenter plusieurs fois (et avec des coûts de transaction considérables) certains documents (propositions de prêt ou de ressources additionnelles -"top-up"- pour un projet déjà en exécution) à son Conseil d'administration qui a évoqué la situation de crise politique comme un facteur de blocage (suivant la Politique du FIDA sur les relations avec les gouvernements de fait).
153. Les interventions appuyées par le FIDA ont ainsi contribué à préserver le pays d'une crise alimentaire de grande ampleur. Le FIDA a fait preuve d'une agence politiquement neutre et a su garder un bon équilibre vis-à-vis de la mouvance de crise politique. La gouvernance du programme s'est caractérisée par la bonne collaboration entre le MINAGRI et les équipes de projets et la volonté d'appuyer le Gouvernement dans la mise en œuvre des stratégies nationales, par exemple en participant aux mécanismes de financement du Programme Sectoriel Agricole (Fonds régionaux de

développement agricole, et Centres de services agricoles) ou en appuyant la stratégie nationale en matière de formation agricole.

154. Le FIDA a une réputation solide avec ses partenaires à Madagascar. Une enquête des clients ("*Client survey 2012*") menée par le Fonds affiche des appréciations positives (notations moyennes de 4.50 et plus sur 6) en termes des opinions des partenaires (représentants du gouvernement, de la coopération internationale, de la société civile) sur des thèmes tels que l'appropriation du programme par le pays, le degré d'harmonisation, la perception d'impact sur la pauvreté et la participation aux débats sur les politiques publiques. Si le nombre des réponses à cette enquête (12) est limité, cette évaluation a pu faire ses constats de manière indépendante avec la quasi-totalité des partenaires du Programme et confirme que la perception du Fonds est largement positive.
155. **Des risques dans la conception de certains projets.** Comme déjà noté par des missions de supervision et par la revue à mi-parcours, la conception du PPRR est restée quelque peu abstraite pour pouvoir être correctement exécutée par l'équipe du projet, surtout concernant la mise en place des Centres d'accès aux marchés. Les deux derniers projets, AROPA et FORMAPROD, sont d'une forte complexité dans leur montage institutionnel, entre autre du fait du multi-partenariat et de la mise à échelle. Les documents de conception de ces projets sont de lecture assez lourde et la logique de l'articulation des composantes n'est pas facile à saisir. On peut noter, par ailleurs, que ces derniers projets ont été conçus avant la crise, dans un contexte complètement différent, de forte croissance économique, y compris dans le secteur agricole, avec l'espoir de pouvoir compter sur cette dynamique pour la mise en œuvre rapide et effective de ces projets.
156. Avec AROPA, le FIDA a noué des partenariats avec la Chambre d'Agriculture nationale. Or celle-ci n'a pas encore acquis de statut juridique en tant qu'établissement public professionnel. Pourtant elle est supposée non seulement représenter les chambres d'agriculture régionales mais aussi les organisations paysannes de base. On comprendrait mieux qu'AROPA appuie la Chambre pour renforcer ses capacités et jouer un rôle de plaidoyer et de défense des droits des agriculteurs plutôt que pour un rôle d'exécution d'un projet complexe. La mission de supervision d'octobre 2011 atteste la différence de compréhension des acteurs impliqués (organisations paysannes, chambres d'agriculture, ONG, services techniques déconcentrés) de leurs rôles et responsabilités. En particulier, les ONG étaient censées intervenir en tant que prestataires de services à court terme pour la Chambre, alors que leur mandat et aspiration étaient de s'engager directement dans des initiatives de développement d'associations de producteurs dans le moyen et long terme.
157. Avec FORMAPROD, le FIDA se propose de viser un thème nouveau dans son programme, à savoir la "formation agricole et productivité agricole". Il s'agit certes d'un domaine qui est resté longtemps négligé dans le pays. Cependant la formation agricole n'est pas un domaine où le FIDA dispose de référentiel technique pour l'échelle d'un projet comme FORMAPROD (ce qui est reconnu par le FIDA qui a établi un partenariat avec l'AFD durant la préparation de ce projet pour répondre à ce problème). En plus, le mécanisme proposé de gestion à travers les autres projets du FIDA qui ont des échéances et expériences différentes est risqué et peu cohérent avec la nature du chantier à installer. Les projets n'étant pas des structures pérennes, ils ne peuvent pas offrir des conditions permettant une institutionnalisation adéquate de la formation agricole.
158. Les mécanismes internes au FIDA pour le contrôle de qualité ("*quality enhancement/quality assurance*") ont signalé les risques et lacunes de conception de ce projet (voir aussi la section sur la Pertinence du portefeuille) mais, malgré tout, les procédures d'approbation ont pu continuer sans bien répondre à ces risques.
159. **La supervision directe a bien fonctionné.** Avec l'introduction de la supervision directe (2008), le FIDA semble avoir mené une analyse réaliste de la situation des

projets durant leur mise en œuvre. Les rapports de supervision sont assez détaillés (même si quelques fois, un peu surchargés de sigles et acronymes) et cherchent à présenter une appréciation équilibrée des projets (points forts et points faibles). Durant les quatre dernières années, le chargé de programme a effectué de quatre à six visites par an (sept en 2010 pour la préparation du FORMAPROD), ce qui s'ajoute à d'autres visites effectuées par la CAPFIDA et le bureau de pays. Par contre Madagascar n'a pas encore été visité par le Directeur de la division régionale pour l'Afrique de l'est et australe durant la même période. Le coût annuel des missions de supervision, 377 000 d'USD en 2011⁶⁹, est comparable à celui d'autres portefeuilles du FIDA de la même taille et dans la même région (ex. Ouganda, Éthiopie) qui bénéficient aussi d'un bureau de pays du FIDA.

160. Les missions de supervision ont bien examiné les problèmes organisationnels et techniques pouvant empêcher les projets d'atteindre leurs objectifs ou de pérenniser leurs résultats. A titre d'exemple, l'évaluation du PHBMI II note que, grâce à sa flexibilité et sa réactivité adéquates durant la phase de mise en œuvre, le FIDA a pu rectifier certaines faiblesses de conception et même apporter certains ajustements prenant en compte les évolutions des stratégies du gouvernement et du FIDA lui-même. Pour l'AROPA, la mission de supervision de mai-juin 2010 et la mission de suivi d'octobre 2011 ont tiré des constats critiques sur la mise en œuvre du projet durant sa phase initiale, notamment les difficultés de collaboration entre les partenaires impliqués. La mission d'octobre 2011 a recommandé la préparation d'un plan de redressement ce qui a été repris par une mission interphase menée en mars-avril 2012. Dans le cas du PPRR, plusieurs missions de supervision ont exprimé des réserves sur la conception et la viabilité des Centres d'accès aux marchés, sans pourtant aboutir à un véritable changement de route.
161. **L'ouverture du Bureau du FIDA à Antananarivo** a eu lieu en 2012 après une expérience "hybride" de représentation à travers la CAPFIDA (voir aussi plus bas). Le personnel du bureau FIDA consiste en un cadre international (qui est aussi chargée du programme du FIDA aux Îles Maurice et de certaines activités au niveau sous régional), hébergé dans le bâtiment de la FAO, et en un cadre national encore hébergé dans le bureau de la CAPFIDA. Le déplacement ("*outposting*") du chargé de programme qui se trouve pour le moment à Rome est prévu pour 2014. Le bureau de pays permet de lever les contraintes de représentation, en particulier dans les processus de dialogue sur les politiques, dans les relations avec les bailleurs, et dans les alliances avec d'autres acteurs du développement rural. Compte tenu de la transition en cours, il y a encore quelques duplications d'activités et la division de travail n'est pas encore complètement définie par rapport à la CAPFIDA qui relève du Ministère de l'agriculture (voir plus bas).
162. L'appréciation de la performance du FIDA pèse plusieurs facteurs, notamment: la poursuite de la mise en œuvre du programme durant une période difficile de crise, un bon appui à la mise en œuvre des projets, l'appui à la CAPFIDA, l'ouverture d'un bureau de pays ainsi que des faiblesses dans la conception des deux derniers (AROPA, FORMAPROD). La notation générale en matière de la performance du FIDA est satisfaisante (5).

B. Gouvernement

163. **Pour la mise en œuvre du programme, le Ministère de l'agriculture a bien joué son rôle d'agence de tutelle.** Le MINAGRI représente Madagascar au Conseil des Gouverneurs du FIDA, et constitue la tutelle administrative du programme, ainsi que technique des projets. Le MINAGRI a démontré une appropriation des projets et une capacité d'assurer leur supervision et de leur donner des orientations. Le Gouvernement s'est aussi généralement bien acquitté des tâches fiduciaires. En dépit de la crise politique survenue en 2009, il a fait des efforts pour respecter les

⁶⁹ Les données pour l'année 2011 sont les plus précis.

engagements pris pour la mise à disposition des fonds de contrepartie. Les équipes des projets ont eu une autonomie de gestion suffisante vis-à-vis de l'autorité de tutelle. Les coordonnateurs des projets viennent du secteur privé ou des ONG et ont été recrutés à travers une compétition. Ceci a permis de protéger les projets des pressions politiques et de faire une démarcation entre travail de développement et politique. Les systèmes de suivi et évaluation ont été renforcés à partir de 2007.

164. La mise en œuvre et la gestion de l'AROPA a été plus compliquée. Les missions de supervision notent une gestion inadaptée des ressources budgétaires durant les années 2009-2010. L'audit de 2009 avait noté des problèmes dans la gestion des comptes (ex. dépenses dont la pertinence et l'efficacité ne sont pas évidentes, dépenses insuffisamment documentées, erreurs de catégorisation et marchés dont la passation a été jugée non appropriée). Pourtant le Ministère de l'agriculture s'est concerté avec le FIDA et a pu donner des réponses aux problèmes signalés par l'audit et les missions de supervision.
165. **La création de la CAPFIDA a permis d'améliorer la qualité de la mise en œuvre du COSOP.** En accord avec le FIDA, le MINAGRI a créé en son sein la Cellule d'Appui au Programme FIDA (CAPFIDA). Née à la fin des années 1990s pour exécuter des fonctions d'appui comptable, elle a par la suite évolué vers des fonctions d'appui aux projets (Bureau d'appui aux projets, 2004-2006), notamment en termes de support administratif. Depuis 2007 elle appuie le programme dans plusieurs aspects, à savoir: l'animation des groupes de préparation des nouveaux projets et du COSOP, l'appui des projets au niveau financier, technique et méthodologique, la compilation et l'analyse des informations pour le suivi au niveau du COSOP, activités de développement des partenariats et de dialogue sur les politiques publiques ainsi que de communication. En 2012, la CAPFIDA opérait avec un budget de 217 000 d'USD qui est pris en charge par l'un des quatre projets actifs par trimestre sur fonds de prêt du FIDA.
166. Dans ses fonctions actuelles, la CAPFIDA permet d'aller au-delà du suivi par projet en faisant un suivi au niveau du COSOP au moyen du système de Suivi-Evaluation et Gestion des Savoirs (SEGS, plus récemment connu comme "ZARAFIDA"⁷⁰, voir aussi la section sur la gestion des savoirs). Le SEGS permet entre autre d'effectuer la consolidation des résultats des projets individuels au niveau du portefeuille. Il aide aussi dans la gestion des connaissances en capitalisant les expériences et en assurant leur diffusion, ce qui est utile aussi pour le Ministère de l'agriculture malgache, pour les autres principaux partenaires publics ainsi que pour le FIDA au niveau régional. Cependant il n'a pas encore intégré les résultats des dons.
167. L'ouverture du bureau de pays du FIDA à Antananarivo évoqué ci-dessus n'a pas encore impliqué une révision de la fonction de la CAPFIDA ni sa formalisation au sein du Ministère de l'agriculture. Il existe encore des domaines d'activités, qui se chevauchent, exigeant une clarification de compétences pour l'un comme pour l'autre pour éviter le risque de multiplier les "niveaux de décision et d'action" entre le rôle des chefs de projets, qui sont aussi membres de la CAPFIDA, la CAPFIDA elle-même, le Ministère de l'agriculture, le bureau de pays du FIDA et, finalement, le siège du FIDA. Un exemple d'ordre administratif est le traitement des demandes de décaissement qui requière une intervention à tous les niveaux (quelque fois répétant les mêmes opérations). En plus, il s'avérera nécessaire de mieux répartir les tâches de la CAPFIDA et du bureau de pays du FIDA dans la gestion et suivi du COSOP.
168. Concernant les possibles chevauchements entre unités de gestion des projets et CAPFIDA, on peut se demander s'il serait nécessaire à l'avenir de créer des équipes de gestions externes (hors de la CAPFIDA) quand ces équipes sont basées dans la capitale et les projets dont elles s'occupent ont une envergure multirégionale voire

⁷⁰ Du mot "zara", partagé, en langue malagasy.

nationale. Ne pourrait-on considérer l'option d'étendre progressivement le mandat de la CAPFIDA à la gestion des projets futurs?

169. Considérant les appréciations présentées dans cette section, la performance du gouvernement est jugée globalement satisfaisante (5).

Points clés

- Malgré la période difficile de la crise de 2009, le FIDA a assuré la poursuite de l'exécution de ses projets, ce qui a contribué à éviter l'effondrement du secteur agricole. Les projets ont des contenus innovants même s'il y a eu quelques imperfections de conception. Par contre la supervision directe a été bien menée et a identifié assez correctement les difficultés de mise en œuvre.
- La mise en place de la CAPFIDA par le MINAGRI d'entente avec le FIDA a permis d'appuyer l'exécution des projets et d'assurer le suivi et la gestion au niveau du COSOP. Avec l'établissement d'un bureau de pays par le FIDA, il s'avérera nécessaire de définir de manière plus précise la division du travail entre ce bureau et CAPFIDA.
- Le gouvernement, malgré les difficultés du contexte politique depuis 2009, a fait preuve d'une perspicacité en faveur du développement rural et d'un partenariat soutenu avec le FIDA.

VI. Activités hors-prêt

170. L'analyse des activités "hors prêt" porte sur: (i) le développement des partenariats, (ii) la gestion des savoirs et (iii) le dialogue sur les politiques publiques. Elle se fonde principalement sur les objectifs définis dans l'actuel COSOP et les résultats spécifiques obtenus au cours de la période évaluée. En dépit de la classification "hors prêt", certaines activités de cette catégorie contribuent aux efforts de faire remonter les expériences de terrain de certaines composantes spécifiques des projets. C'est le cas des projets AD2M et PPRR dans lesquels le FIDA a voulu contribuer à la concertation politique sur le statut du foncier. Avec FORMAPROD le FIDA veut contribuer à la mise en œuvre de la stratégie sur la formation agricole professionnelle.

A. Développement des partenariats

171. **Les partenariats institutionnels.** Le FIDA et le gouvernement ont développé un partenariat et des relations de travail au niveau national, régional et local. Les institutions rencontrées par l'EPP sont largement d'avis que ce partenariat a démontré sa valeur en particulier pendant la période de crise car il a contribué à éviter l'effondrement du secteur de la production agricole. Le premier partenaire du FIDA a été le MINAGRI, avec ses directions générales et ses services régionaux. Certaines composantes des projets ont permis d'établir des partenariats avec d'autres ministères (ex. Élevage, Pêche, Commerce, Industrialisation) et la Vice-Primature en charge de développement et de l'aménagement du territoire, et par conséquent de poursuivre la mise en œuvre de la Réforme Foncière. Le partenariat opérationnel à travers AD2M a permis d'apporter une contribution pour faire fonctionner les guichets fonciers au niveau communal. Le COSOP 2006 avait préconisé l'encrage des projets dans le cadre institutionnel régional, ce qui n'a pas encore pu être réalisé mais qui est un objectif du PROSPERER (à travers sa collaboration avec les Chambres de commerce régionales).
172. **Des partenariats encore à développer en matière d'environnement.** Dans son diagnostic sur l'environnement, le COSOP 2006 avait souligné que l'environnement et la protection des ressources naturelles étaient des problèmes cruciaux en milieu rural, que le déboisement (forêt sèche sur la côte occidentale et forêt humide sur la côte orientale) et la dégradation des terres (en particulier l'érosion sur les hauts plateaux) sont d'importants sujets de préoccupation. Cependant il n'a pas proposé de partenariat par exemple avec les Ministères chargés de l'environnement et des forêts pour des synergies avec les projets ou pour des concertations sur les politiques.

173. Concernant **les bailleurs**, on peut noter des partenariats pour le cofinancement des opérations avec l'OFID (PPRR, PROSPERER), l'Union Européenne (AROPA, PARECAM), comme prévu par le COSOP 2006. D'autres partenariats de cofinancement sont prévus dans le cadre du FORMAPROD avec OFID, AFD, Espagne et UNESCO. Tous les bailleurs rencontrés reconnaissent la haute qualité des relations établies avec le FIDA et sa volonté de partager l'information.
174. **De bonnes relations avec les institutions financières multilatérales mais pas encore d'interventions faites en coordination.** Avec la Banque Mondiale, la Banque Africaine de développement, les échanges et discussions ont été fréquents. En dépit des chiffres officiels présentés dans les documents, il n'y a pas eu de véritable cofinancement ou d'interventions coordonnées. Dans le cas d'AROPA, le FIDA et la Banque mondiale ont financé des projets et activités séparés intervenant dans les mêmes zones, que la Banque ne considère pas comme des activités communes. Et concernant la BAD, le cofinancement d'AROPA ne s'est pas réalisé, en partie suite à l'interruption d'activité de la Banque à cause de la crise politique de 2009. Des interventions coordonnées auraient été utiles sur les thèmes où il existe un processus de concertation nationale comme la mise en place des Centres de services agricoles et des Fonds régionaux de développement agricole, où les politiques nationales envisagent des financements par panier (*basket funding*). En outre, il y a des opportunités non exploitées de complémentarité géographique profitant des investissements des Banques sur l'infrastructure routière ou encore d'intervention commune sur des bassins versants, sachant que les projets appuyés par le FIDA ne disposent pas de fonds suffisants pour pouvoir s'occuper de l'aménagement et de la protection environnementale des bassins.
175. **La participation du FIDA à le plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF) et à la coordination multi-bailleurs a été active.** Le FIDA a été visible au sein de la coordination des agences du système des Nations Unies pour l'élaboration de l'UNDAF. Il a ainsi participé dans l'exercice d'élaboration d'UNDAF 2008-2011 et son programme à Madagascar est inscrit sous un des groupes d'effet (*outcome*) qui a trait au développement rural.
176. Le FIDA a également un échange très dynamique avec les Bailleurs au sein du Secrétariat Multi-Bailleurs qui regroupe 13 bailleurs partenaires du ministère de l'Agriculture et qui a été actif depuis le début de la crise politique de 2009 comme mécanisme de consultation inter-agence. Son rôle et son engagement sont reconnus par les membres du Secrétariat dont le FIDA a assuré la présidence entre 2010 et 2011. Dans ce cadre, le FIDA a contribué à travers le projet PROSPERER au groupe de réflexion sur les entreprises, le financement agricole et la finance rurale.
177. Le FIDA et la FAO entretiennent de bonnes relations et le Bureau du FIDA à Madagascar est hébergé dans les locaux de la Représentation de la FAO. Les positions des deux agences dans les enjeux du développement rural et de la lutte contre la pauvreté se renforcent mutuellement dans les échanges dans le cadre de l'UNDAF et Secrétariat Multi-Bailleurs et dans le dialogue politique avec le MINAGRI (par exemple sur le "Programme Sectoriel Agricole"). Des partenariats dans des initiatives communes n'ont pas encore eu lieu jusqu'à 2012 mais ils sont prévus à partir de 2013 et en collaboration avec l'Union Européenne (micro irrigation) au sein du programme "Actions Intégrées en Nutrition et Alimentation".
178. **Partenariats public-privé comme instrument de développement rural.** Le FIDA a établi des collaborations stratégiques avec la Fédération des Chambres de Commerce et d'Industrie de Madagascar pour l'exécution du projet PROSPERER et avec la Chambre d'Agriculture pour l'exécution du projet AROPA.
179. Dans le cas de PROSPERER, le partenariat avec la Fédération des Chambres de Commerce présente un choix stratégique adéquat: la Fédération est un réseau de chambres qui disposent de compétences organisationnelles et de gestion eu égard à l'exécution territorialisée d'un projet. Dans l'espace rural où opère le projet, le FIDA et

la Fédération sont en train d'améliorer les conditions cadres pour le développement des microentreprises rurales. L'engagement que démontre la Fédération aux objectifs du projet semble pouvoir aller au-delà de la durée de celui-ci. En même temps, le partenariat a contribué à la redynamisation de la Fédération qui s'attèle à promouvoir la bonne gouvernance dans ses structures.

180. Le partenariat avec la Chambre d'Agriculture⁷¹ pour l'exécution d'AROPA apporte moins de compétences organisationnelles et opérationnelles. La Chambre n'a pas encore le statut juridique d'une organisation professionnelle. L'AROPA semble avoir brulé une étape en optant pour le partenariat avec la Chambre d'Agriculture. Le processus de structuration et d'organisation de la Chambre n'est pas encore terminé. En revanche, le FIDA aurait pu cibler la participation des organisations paysannes aux débats sur la politique du secteur agricole et les échanges horizontaux entre les Organisations Paysannes. Ceci aurait aussi représenté un meilleur cadre de collaboration avec les ONG (AFDI, FERT, CARE) plutôt que limiter leur rôle à la fourniture de services d'appui opérationnel pour la Chambre d'agriculture.
181. **Des partenariats entre les organisations paysannes et les opérateurs du secteur privé.** Des partenariats ont été favorisés avec les institutions de micro-finance et les opérateurs du secteur privé (PPRR, PROSPERER). Le PPRR a appuyé l'implication d'entrepreneurs privés (produits d'exportation tels que litchi, vanille, girofle, poivre, pomme cannelle et baie rose) et son effort a démontré que dans une approche filière, l'agriculture contractuelle mettant en relation les producteurs et les opérateurs de l'aval de la filière (exportateurs, transformateurs ou distributeurs) peut jouer un rôle positif dans les dynamiques rurales.
182. Dans sa zone d'action, le PPRR appuie aussi le partenariat entre l'ONG Agronomes et Vétérinaires sans Frontières et FANOHANA (Fenerive est), une coopérative de deuxième degré, dans la mise en place des conditions pour la certification du commerce équitable et biologique (formation des producteurs des épices). Mais le projet n'a pas suffisamment investi dans l'approfondissement de ces expériences et son effort semble avoir été accaparé par le fonctionnement des centres d'accès au marché (voir le chapitre sur la performance du portefeuille). Quant à PROSPERER, les premières expériences de contractualisation des relations entre les opérateurs commerciaux et les entreprises rurales sont prometteuses (ex. filière sisal et soie). Les entrepreneurs apprécient les efforts des projets à bâtir des partenariats, mais signalent que tout serait plus simple si les entrepreneurs pouvaient être mieux impliqués au moment de la formulation des projets et n'étaient pas appelés à s'y adapter "ex post". Ceci pourrait être facilité par exemple à travers des fonds spéciaux pour la préparation des projets, comme il arrive dans d'autres institutions financières internationales.
183. **Partenariats avec les collectivités locales mais peu d'appui à leur maîtrise d'ouvrage.** Le COSOP 2006 reconnaît que l'efficacité des collectivités locales au niveau régional et communal est limitée par le manque de capacités techniques et par la pénurie de ressources financières. Il mentionne l'importance de mettre en œuvre la "Lettre de politique pour la décentralisation et la déconcentration" (2005). Le projet qui semble avoir plus travaillé avec les communes pour renforcer leur capacité de maîtrise d'ouvrage est le PHBM II (voir chapitre IV). Les projets AD2M et PPRR ont collaboré avec les communes de façon substantielle dans les questions touchant à la gestion foncière. AD2M a collaboré pour l'entretien et la police des infrastructures et la fiscalité. Ces collaborations n'ont pas encore développé des véritables partenariats visant à habiliter les communes en matière de maîtrise d'ouvrage en planification stratégique du développement local. Pourtant les communes devront jouer un rôle important pour lever les défis de la décentralisation de la gestion foncière.

⁷¹ La chambre d'agriculture est une superstructure dont la mise en place définitive et le fonctionnement à tous les niveaux (national, régional, district, commune) nécessitera des investissements financiers et en temps pour renforcer les capacités.

184. L'EPP constate que le développement des partenariats a été globalement bien mené, ce qui justifie une notation satisfaisante (5).

B. Gestion des savoirs

185. Le COSOP 2006 a prévu de promouvoir le partage des savoirs fondé sur des systèmes d'information reliant les projets, les autorités locales et nationales, et les organisations professionnelles. Il a identifié comme domaines d'action pour la gestion des savoirs: (i) l'amélioration des systèmes de suivi et évaluation; (ii) l'utilisation de la plateforme régionale IMAWESA sur la gestion des eaux agricoles; (iii) la collaboration avec l'International Land Coalition⁷² sur la question du foncier et (iv) des activités de communication à travers la presse nationale et internationale.
186. **Amélioration du système de Suivi et Evaluation et Gestion des Savoirs.** Le FIDA a mis à la disposition de son programme à Madagascar un financement fourni par son initiative globale "*Innovation Mainstreaming Initiative*", ce qui a permis la création en 2007 de la plateforme d'*Amélioration du système de Suivi-Evaluation et de gestion des savoirs (SEGS/ZARAFIDA)*. Ceci a commencé par l'élaboration d'un manuel de Suivi-Evaluation et Gestion des Savoirs. Ce manuel retient 4 axes: (i) système de S&E; (ii) plateforme des nouvelles technologies de l'information et des communications; (iii) développement de connaissances; (iv) dimension humaine.
187. Le SEGS, décrit dans le rapport "*Report on the Knowledge Management Assessment Mission to Madagascar*" (2009), a permis d'établir le lien entre les indicateurs du cadre logique du COSOP et ceux des projets pour faciliter le Suivi-Evaluation, le flux d'information, l'analyse des données, et la gestion des savoirs. Il a constitué une bonne base de données à laquelle tous les projets contribuent à l'information, et y ont également accès. Il combine plusieurs niveaux dans une approche de chaîne des savoirs. C'est d'abord une bibliothèque électronique regroupant tous les documents des projets. Ceux-ci y mettent également les données techniques et financières du Suivi-Evaluation selon des indicateurs standardisés. Des études de cas sur les réussites ou échecs des projets et programmes sont aussi publiées. Ceci permet d'extraire l'information du Suivi-Evaluation des projets et de la librairie électronique en vue de l'analyser et produire des cartes, photos, graphiques, ou écrire des articles. Enfin, au-delà du pays, l'expérience s'intègre au réseau FIDAfrique/IFADAfrica et son site internet permettant de disséminer les expériences de terrain.
188. **Gestion des connaissances et Communication des expériences.** Le FIDA a mis en œuvre des initiatives de capitalisation et communication des expériences des projets. Ceci se fait à travers la préparation de brochures, avec vidéo-documentaires en DVD. On peut mentionner la publication de deux livres (Harmattan: Nourrir la terre, nourrir les hommes, avec un deuxième livre, sur l'expérience PARECAM, en préparation), le site web de la CAPFIDA et les sites des projets. En plus, dans chaque projet, la cellule de Suivi-Evaluation anime un volet communication ciblant les agriculteurs en utilisant divers médias (radio rurale, journal trimestriel).
189. IMAWESA, est un don pour la gestion améliorée des eaux agricoles en Afrique de l'Est et australe. Les activités de ce don comprenaient des études d'évaluation des effets des politiques, législations et institutions, et d'analyse de solutions en matière de politiques. Des rapports, manuels de formation et films documentaires ont été produits. Le recueil d'étude de cas "*Agricultural Water Management Delivers Returns on Investment in Africa*" comprend les résultats de 3 recherches conduites à Madagascar. S'agissant de la communication des expériences, les produits élaborés

⁷² L'International Land Coalition regroupe 116 organisations de 50 pays, dont des organisations multilatérales, organisations gouvernementales, ONG et organisations de la société civile qui travaillent pour la promotion de l'accès équitable à la terre pour les ruraux pauvres. Tout en étant une organisation séparée, elle est hébergée dans le bâtiment du siège du FIDA (<http://www.landcoalition.org/fr>). Avec l'appui de l'International Land coalition, une étude de cas a été réalisée sur la question de l'accapement de terres. Cette étude intéressante présente des estimations sur les superficies faisant l'objet de baux entre gouvernements et sociétés privées dans cinq pays africains dont Madagascar. <http://www.landcoalition.org/publications/land-grab-or-development-opportunity>

sur base des données du SEGS servent à la communication des résultats dans différentes structures telles que les réseaux régionaux, les ateliers, les médias). Un des réseaux régionaux utilisés est FIDAfrique-IFADAfrica⁷³ qui a permis des échanges des savoirs entre Madagascar et d'autres pays: par exemple, des experts de Madagascar se sont rendus au Rwanda pour former les riziculteurs locaux aux systèmes de riziculture intensive (SRI). A leur tour, les rwandais formés au SRI ont passé leur nouveau savoir aux riziculteurs burundais.

190. En résumé, l'évaluation fait le constat d'une très bonne performance en matière de gestion des connaissances et de la promotion d'initiatives originales d'information et documentation des expériences et acquis et de leur systématisation en vue d'une véritable gestion par programme. Ceci va bien au-delà des activités observées dans d'autres pays jusqu'à présent, ce qui justifie une notation très satisfaisante (6).

C. Concertation sur les politiques

191. Le COSOP 2006 avait défini comme priorités pour la concertation sur les politiques: (i) le développement équitable et les cadres politiques favorables aux pauvres, (ii) les politiques en faveur des petites et micro-entreprises pour lutter contre la pauvreté, (iii) la contribution à la participation des organisations paysannes dans le dialogue sur les politiques publiques.
192. **Engagement dans le dialogue sur les stratégies du secteur agricole favorables aux pauvres.** Une contrainte importante a été le contexte de crise depuis 2009 dans lequel le pays a connu une chute de la coopération internationale réduisant les consultations officielles entre bailleurs et contrepartie nationale. Au niveau "macro", l'activité principale en matière de la participation du FIDA au dialogue sur les politiques publiques a été l'appui à la préparation du *Programme sectoriel agricole*⁷⁴ (PSA) en collaboration avec la FAO et la Banque Mondiale. Le Gouvernement malgache a ouvert le chantier du PSA en 2007. De 2009 à 2010, le processus s'est interrompu du fait de la crise politique, et c'est en janvier 2011 qu'il a repris. Le PSA s'aligne avec le CAADP et le FIDA plaide pour la participation des organisations des agriculteurs dans ce processus. La lacune constatée est que les apports du FIDA ne reposent pas sur des analyses ou notes de préparation préalables. L'élaboration de telles notes sur des thèmes spécifiques, en plus d'approfondir les analyses, permettrait de mieux faire remonter les expériences des projets ou les données des études et enquêtes.
193. **Un départ sur le dialogue en matière des petites et micro-entreprises pour lutter contre la pauvreté.** Le projet PROSPERER apporte l'appui aux dialogues politiques sur ces trois axes: (i) appui institutionnel au Ministère de l'Agriculture pour l'élaboration d'une stratégie nationale du financement agricole et rural; (ii) appui à la Fédération des Chambres de Commerce et d'Industrie (FCCIM) pour l'élaboration d'un projet de nouveau décret portant statuts des CCI et de la FCCIM; (iii) appui institutionnel au Ministère en charge de l'Economie pour l'élaboration d'une politique de soutien aux entreprises.
194. La Coordination Nationale de PROSPERER a eu des échanges avec la Vice-Primature chargée de l'Economie et de l'Industrie et d'autres partenaires de développement. Ces échanges ont permis d'appréhender l'absence d'un cadre général de développement et le manque d'une stratégie politique dans le domaine de la microentreprise. Le projet a ainsi travaillé avec la Vice-Primature pour préparer un Arrêté de création d'un organe technique dénommé "Comité Technique d'Orientation du Programme - Promotion de l'Entrepreneuriat". Une fois créé, cet organe constituera un cadre stratégique de développement de la "Petite Entreprise" en milieu rural, périurbain et urbain.

⁷³ Réseau de promotion du partage des savoirs pour la réduction de la pauvreté rurale en Afrique subsaharienne.

⁷⁴ MEP (2008). Programme sectoriel Agricole. Version révisée du 17 Mars 2008 (revue par FAO/FIDA sur base version 11 Mars corrigée). A finaliser à Antananarivo par groupe sectoriel agricole.

195. Le **plaidoyer pour la participation des organisations paysannes** dans les instances de dialogue sur les politiques nationales a eu lieu lors des discussions sur le Programme sectoriel agricole (voir ci-dessous) à travers l'appui de l'AROPA aux organisations paysannes de base et faitières et à la Chambre de l'agriculture. Durant ses réunions avec les représentants des associations paysannes et des producteurs, l'équipe d'évaluation a noté que les apports des leaders des associations se concentrent sur des revendications assez générales. Le travail de concertation avec les associations paysannes n'a pas encore abordé des thèmes plus concrets inspirés et alimentés par une remontée de l'expérience des projets sur le terrain.
196. **Effort d'articuler les expériences des projets en matière de sécurisation foncière.** L'AD2M a appuyé le dialogue sur les politiques publiques en matière de la sécurisation foncière. Cet appui a porté sur la contribution à l'établissement et au fonctionnement de l'Observatoire foncier national. Il a appuyé également la rénovation du cadre juridique foncier, l'élaboration du cadre logique d'intervention du Programme National Foncier, la définition et l'élaboration d'outils méthodologiques pour le suivi et l'évaluation des résultats et de l'impact de la réforme foncière.
197. En commentaire général, l'EPP estime que le Gouvernement et le FIDA ont fait des efforts pour mettre à profit les expériences qui remontent des projets et cela malgré les difficultés de poursuivre un dialogue sur les politiques durant une crise politique, ce qui a alimenté un processus de révision de politiques publiques. L'appréciation est par conséquent satisfaisante (5).

D. Dons

198. Le COSOP de 2006 a prévu de mettre les dons à profit pour compléter les initiatives nationales en matière de développement rural, notamment dans les domaines de la micro-finance, du suivi et évaluation, du renforcement des capacités des organisations paysannes, et dans les concertations sur les politiques de développement équitable. Le FIDA a approuvé six dons à caractère régional ou multi-pays et un don spécifique pour Madagascar.
199. **La situation de collaboration entre dons et projets montre un profil variable.** Certains de ces dons ont été gérés par ESA et d'autres par la Division des politiques et du conseil technique du FIDA ce qui a compliqué la coordination. Les activités du don SCAMPIS et du don à l'INBAR se sont intégrées avec succès dans les activités des projets financés par le FIDA à Madagascar sur intervention de la CAPFIDA et du CPM. Pour d'autres dons, les synergies sont plus faibles et leurs effets et impacts ne sont pas détectés au niveau du suivi du programme par le SEGS/ZARAFIDA. En effet, ces dons ne sont pas pris en compte dans le montage des projets, et il manque une approche de rétroaction pouvant permettre de les intégrer dans les cadres logiques des projets ainsi que dans le système de suivi du programme.
200. Le don à l'ICRISAT pour le programme de gestion améliorée des eaux agricoles en Afrique de l'Est et australe, phase II (IMAWESA) a déjà été évoqué dans la section sur la gestion des savoirs et a appuyé des échanges entre les programmes financés par le FIDA à Madagascar et au Rwanda.
201. Le don SCAMPIS, qui a démarré en 2009 vise à contribuer à l'amélioration de la sécurité alimentaire par des systèmes de micro-irrigation et par la ferti-irrigation dans des zones d'économies paysannes appauvries. Il a pris le maraîchage comme porte d'entrée et a collaboré avec AROPA, le PPRR et le PROSPERER. Il y a également des échanges entre Madagascar et d'autres pays concernés par le programme (Guatemala et Inde). Une récente évaluation montre l'intérêt des paysans pour adopter les techniques proposées⁷⁵.

⁷⁵ CEVAL (2012) Evaluation of "SCAMPIS" – Scaling up micro-irrigation systems in India, Madagascar and Guatemala.

202. Le don régional à l'IRRI d'un montant de 1,5 million d'USD pour réduire la pauvreté rurale à travers l'amélioration de la production rizicole en Afrique de l'Est et australe et le don à l'ICIPE de 1,4 million pour le développement de l'apiculture et de la sériciculture ne sont pas bien connus à Madagascar et n'ont pas eu d'activités ni de collaboration significative avec les projets-prêts.
203. La situation a été meilleure pour le don au INBAR de 1,25 million d'USD (au niveau régional) pour le programme de subsistance améliorée basée sur le bambou avec une série d'initiatives de renforcement des organisations de base et intermédiaires, des systèmes de production communautaires, la reproduction adaptative et l'expansion des produits en bambou. Les zones d'intervention prioritaires sont celles du PROSPERER et du PPRR. L'ONG Bararata qui gère ces initiatives a comme objectif la promotion de la filière bambou à Analamanga, Itasy et dans d'autres régions.
204. Le don (financé par le gouvernement norvégien) au Ministère de l'agriculture malgache de 0,15 million d'USD pour le Programme pilote de promotion des femmes rurales leaders à Madagascar a collaboré avec les quatre projets en cours (AROPA, AD2M, PPRR, PROSPERER). Le démarrage de la formation des femmes leaders rurales a commencé avec AROPA dans la région de Haute Matsiatra en mars 2011.
205. Concernant le don à la Commission de l'océan Indien de 0,750 million d'USD pour l'Initiative régionale pour l'adaptation de la petite agriculture au changement climatique dans les îles de l'océan Indien, des activités de collaboration sont prévues avec trois projets: AD2M, PROSPERER et AROPA.

Tableau 17

Notation pour les activités hors-prêt

	<i>Notation</i>
Développement des partenariats	5
Gestion des savoirs	6
Concertation sur les politiques publiques	5
Notation globale	5

Points clés

- Les partenariats sont généralement bien développés avec les acteurs publics, internationaux et privés. Il manque encore des partenariats avec les institutions nationales en charge de l'environnement, des véritables cofinancements avec les Banques multilatérales et une plus active implication des entrepreneurs privés dans la formulation des projets.
- Les initiatives de capitalisation des expériences remontant des projets sont multiples, y compris le SEGS/ZARAFIDA qui fournit une interface entre suivi de projet et suivi stratégique.
- En dépit des blocages liés à la crise politique de 2009, il y a eu des efforts de la part du FIDA et du Gouvernement d'articuler les expériences et les appuis des projets avec le dialogue sur les politiques, notamment en termes de sécurisation foncière et micro entreprises.

VII. Performance du COSOP

A. Pertinence

206. Dans cette section, l'évaluation considère les documents stratégiques (COSOP) de 2000 et 2006, avec particulière attention pour le dernier. En effet, le COSOP 2006 est le résultat d'un processus participatif qui a consisté en consultations entre le FIDA et ses partenaires (gouvernement, bailleurs de fonds, collectivités locales, organisations professionnelles agricoles, et ONG). Cet exercice a été assisté par l'utilisation d'outils d'analyse de la pauvreté (analyse participative des moyens d'existence durable) qui a

notamment permis d'identifier 12 régions d'intervention prioritaires, compte tenu des indicateurs de pauvreté et des potentiels de développement. Ces outils étaient adaptés pour appuyer la formulation de projets et pour permettre une interaction et un partage d'information avec les communautés rurales pauvres et avec d'autres acteurs ruraux dans le contexte de la préparation du COSOP. Le COSOP de 2006 ne fait pas partie de la génération des COSOP "basés sur les résultats" mais il est doté d'un cadre de résultats assez bien articulé.

207. **Les objectifs du COSOP sont pertinents par rapport aux stratégies nationales et sectorielles** de réduction de la pauvreté, notamment le "Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP)" de 2003 et le Programme National de Développement Rural (PNDR, voir aussi le chapitre II)⁷⁶. Les objectifs du COSOP cadrent bien avec le "Madagascar Action Plan" ou MAP 2007-2012, qu'il a précédé d'une année et qui définit les priorités de développement du pays⁷⁷.
208. **Vers une focalisation thématique et une consolidation géographique.** Entre 2000 et 2012 on peut observer une dynamique dans la stratégie d'intervention. En 2000 les interventions soutenues par le FIDA consistaient en projets à l'échelle géographique limitée, multi-composantes et de contenus "techniques". A travers les COSOP 2000 et 2006, on a assisté à une évolution vers des interventions à couverture géographique élargie (plusieurs régions) et plus spécialisées du point de vue thématique, ce qui a aussi permis d'ancrer des activités de gestion de savoirs, communication et de dialogue sur les politiques au sein des projets.
209. La consolidation géographique a aussi permis d'éviter le risque de dispersion qui existait dans les anciennes générations des projets (voir aussi chapitre III) et de penser en termes de "couloirs" ou pôle de développement. Même s'il s'est encore tôt pour porter une appréciation sur les résultats, il semble que cette stratégie pourrait permettre de: (i) créer une "masse critique" d'initiatives en synergie mutuelle, capable d'accompagner et impulser d'autres initiatives de développement local et (ii) bâtir des collaborations entre les acteurs des filières (ex. producteurs, transformateurs, commerçants, exportateurs). Cette approche sollicite le FIDA, le Gouvernement et leurs partenaires à penser en termes de développement local et régional.
210. On note aussi une attention de plus en plus marquée pour l'appui institutionnel aux institutions publiques et parapubliques (c'est le cas notamment du PROSPERER, AROPA, FORMAPROD), alors que les anciens projets intervenaient surtout au niveau des ménages et des communautés, ainsi que des efforts pour "régionaliser" la gestion des interventions. Ceci va dans le sens des orientations globales du FIDA: approche programme et mise à échelle.
211. **Evolutions dans les ancrages institutionnels des projets.** Il y a eu des évolutions dans les montages institutionnels, en matière de la localisation et du rôle des unités de projet et leurs institutions d'hébergement. Les anciens projets (y inclus PHBM II, PPRR, AD2M) étaient confiés à des structures de gestion *ad hoc*. Par contre, la gestion du PROSPERER a été confiée à la Fédération des Chambres de commerce, renforcée par une unité technique. Ce projet a aussi connu une déconcentration substantielle en donnant des attributions étendues aux unités régionales. Il en va de même avec AROPA, malgré les problèmes déjà relevés, avec la création en 2010 de deux unités régionales. Il a articulé une déconcentration avec les structures régionales des organisations chargées de la maîtrise d'ouvrage, à savoir les Chambres d'agriculture régionales.

⁷⁶ Primature, République de Madagascar (2005) Programme national de développement rural (PNDR) janvier 2006.

⁷⁷ L'Engagement 4 porte spécifiquement sur le «Développement Rural», avec six défis majeurs à relever: (i) sécuriser la propriété foncière; (ii) améliorer l'accès au financement rural; (iii) lancer une Révolution Verte durable; (iv) promouvoir les activités orientées vers le marché; (v) diversifier les activités agricoles; (vi) accroître la valeur ajoutée agricole et promouvoir l'agrobusiness.

212. L'articulation de PROSPERER avec les Chambres de commerce et d'Industrie a établi des bonnes bases pour la diversification des activités du FIDA à Madagascar vers des domaines non agricoles, contribuant à l'amélioration des conditions de vie d'un grand nombre de familles rurales pauvres. L'approche suivie démontre ainsi un potentiel d'atténuation des effets de la périphérisation des ruraux disposant de micro-exploitations, voire sans terre.
213. Cependant, dans l'ensemble du programme, la logique de déconcentration n'a pas été poussée jusqu'au bout pour accompagner la décentralisation, et développer également des partenariats avec les communes comme maîtres d'ouvrage du développement local, une fonction stratégique essentielle en rapport avec leur rôle d'acteurs de développement. Cette tâche a été aussi rendue plus difficile par la conjoncture de crise politique. Des initiatives pilotes ont été mises en œuvre par le PROSPERER: clustering des micro-entreprises pour qu'elles puissent être mieux approvisionnées en utilités publiques (électricité, eau, assainissement, etc.), et en services privés (communication, microfinance, gardiennage, etc.), avec un co-financement en nature des communes.
214. **Attention aux filières agricoles et rurales et à la collaboration avec les entrepreneurs privés.** Le COSOP 2006 a mis en exergue le thème important de la collaboration avec les entreprises privées dans le développement des filières agricoles (transformation, commercialisation) pour augmenter la valeur de la production. Cet aspect est très pertinent par rapport à la faible performance du secteur agricole malgache qui contribue à expliquer aussi le progrès décevant dans la réduction de la pauvreté (voir aussi chapitre II). Les opérations financées par le FIDA ont bien répondu à ces enjeux avec une ouverture et une capacité d'adaptation à collaborer avec les acteurs privés.
215. En même temps, **les deux dernières interventions (AROPA, FORMAPROD) se caractérisent par la complexité du montage institutionnel** et jusqu'à présent par l'introduction d'une approche "faire-faire" qui est justifiée en principe mais appliquée avec peu de rigueur. L'évaluation a d'ailleurs noté que les mécanismes internes de contrôle de qualité du FIDA ont détecté des faiblesses dans la conception, mais ces deux projets ont continué le processus vers la présentation au Conseil d'administration sans changements significatifs. Et finalement, le thème de formation agricole (FORMAPROD) représente une priorité reconnue pour le pays, même s'il ne s'agit pas d'un domaine d'expérience et d'expertise reconnue du Fonds.
216. **Analyse correcte mais peu d'investissements dans les thématiques environnementales transversales.** Dans son diagnostic sur les questions environnementales, le COSOP 2006 a noté à juste titre que la performance médiocre de l'agriculture est imputable aux faiblesses structurelles, y compris la dégradation environnementale, aggravées par une forte vulnérabilité aux aléas climatiques. Il a souligné que le déboisement et la dégradation des terres par l'érosion sont des sujets importants de préoccupation. Malgré ce bon diagnostic, le COSOP n'a pas fourni des orientations à suivre pour tenir compte de l'environnement, la gestion durable des ressources naturelles, et des aléas climatiques comme thèmes transversaux lors de l'élaboration des projets.
217. Le COSOP ne fait pas mention du changement climatique. Il y a une absence de vision sur le développement du potentiel des ressources naturelles et sa complémentarité avec la production vivrière dans la lutte contre la pauvreté rurale. Il y a eu peu de souci marqué pour développer une agriculture qui prend conscience des questions environnementales et écologiques. La même lacune s'observe dans les documents de projets, à l'exception de l'AD2M qui a défini une composante "Appui à la mise en valeur durable de la base productive". Au total, la pertinence stratégique est considérée plutôt satisfaisante (4).

B. Efficacité

218. L'appréciation de l'efficacité du COSOP 2006 se base sur ses trois objectifs principaux (voir tableau 4 et ci-dessous). **Madagascar représente une exception au sein du FIDA.** Dans la majorité de programmes pays, les instruments et les activités de suivi au niveau du COSOP sont marginaux. Par contre, à Madagascar il existe un suivi au niveau du COSOP alimenté par un système de traitement d'information et données (SEGS/ZARAFIDA, voir aussi "Gestion des savoirs") qui permet d'effectuer un cadrage entre indicateurs des projets et indicateurs établis au niveau du COSOP, ce qui n'est pas possible dans la majorité des programmes FIDA où les indicateurs au niveau des projets et du COSOP ne sont pas liés. Le suivi du COSOP produit non seulement un rapport annuel mais aussi des notes semestrielles de synthèse. Jusqu'à présent, le suivi du COSOP s'est concentré sur les aspects de portefeuille mais moins sur les activités "hors prêt", un aspect qui mérite d'être intégré dans la revue du COSOP. De toute façon, l'expérience de Madagascar est encourageante et a été possible grâce aussi à la contribution de la CAPFIDA, un modèle qui pourrait servir d'exemple pour d'autres programmes appuyés par le FIDA.
219. Le SEGS/ZARAFIDA a permis de mettre en cohérence les objectifs et les domaines d'impact au niveau des projets avec les trois objectifs du COSOP (voir aussi les tableaux 7 et 11 de ce rapport). Selon cette évaluation, les résultats atteints par rapport au **premier objectif** du COSOP ("Améliorer la gestion des risques et réduire la vulnérabilité des ruraux pauvres en leur donnant plus largement accès aux ressources et aux services") montrent des progrès importants. Grâce aux appuis multiformes des projets, notamment l'introduction des technologies d'irrigation, la vulgarisation des méthodes SRI et SRA pour la production du riz, la diffusion des intrants et des semences améliorées, les rendements moyens ont sensiblement augmenté. Le riz est la meilleure illustration des progrès réalisés. Avec les techniques de maîtrise d'eau et d'utilisation des meilleures techniques culturelles, les productions ont pu augmenter de 1,5-2 t/ha à 4-5 t/ha.
220. Une deuxième mesure que préconisait le COSOP pour atteindre le premier objectif est l'accès des petits producteurs aux services financiers afin de renforcer leur capacité de générer des investissements productifs. Le programme a réalisé des résultats probants dans la pénétration des institutions de financement dans le monde rural. Le pourcentage d'emprunteurs parmi les bénéficiaires du programme d'environ 2% en 2006 est passé à environ 18% en 2010 (avec une haute proportion de femmes). Sur la même période, la valeur brute du portefeuille de prêts s'est multipliée par 43, et a presque doublé entre 2009 et 2010⁷⁸.
221. Sécurisation foncière: couverture limitée mais contribution aux politiques nationales. Comme troisième mesure, le COSOP préconisait de contribuer à réduire les risques liés à l'insécurité foncière. Dans leurs zones d'action, AD2M et PPRR ont contribué à la vulgarisation des guichets fonciers au niveau communal. Les résultats demeurent encore modestes en termes quantitatifs (nombre de certificats enregistrés). Dans le cas d'AD2M, les guichets délivrent une quarantaine de certificats par an, ce qui est légèrement supérieur à la moyenne régionale de 31 certificats par an dans la région respective. Même si la demande de certificats varie avec la densité démographique et d'autres facteurs locaux, les capacités limitées des communes pour héberger les guichets se sont avérées un facteur limitant non négligeable. Il ne faudrait pas oublier, cependant, que le programme a donné une contribution au développement des politiques nationales de sécurisations foncière grâce au travail de capitalisation des expériences de terrain (voir chapitre VI) et que, après la crise de 2009, en dehors du FIDA, très peu d'organisations internationales ont financé ces interventions.

⁷⁸ CAPFIDA. Madagascar – Programme Pays. Note de synthèse du système de suivi-évaluation du COSOP N°5/2010 – CAPFIDA – Décembre 2010.

222. Avec le **deuxième objectif** "Améliorer les revenus des ruraux pauvres par la **diversification des activités agricoles et la promotion de l'entrepreneuriat rural**", les résultats atteints sont très probants. Le COSOP avait prévu l'appui à l'intégration des petits producteurs dans l'économie de marché afin qu'ils puissent accroître leurs revenus et accumuler les actifs. Les mesures préconisées sont la promotion du développement des micro-entreprises ainsi que des petites et moyennes entreprises rurales, l'amélioration de l'accès des petits producteurs aux marchés, et la formation professionnelle. PROSPERER a marqué des résultats impressionnants dans ces domaines. Actuellement le projet touche environ 14 000 micro-entreprises dans les 5 régions où ses zones d'action sont localisées et on peut noter l'augmentation des chiffres d'affaires (chapitre IV). L'effort de promotion met l'accent sur la formation pour renforcer les capacités et les compétences, l'accès à la micro-finance et l'accompagnement des personnes formées.
223. Concernant le **troisième objectif**, "Professionnaliser les petits producteurs et leurs organisations pour les associer plus étroitement au développement économique et politique", les résultats atteints sont globalement mitigés. Une des mesures que le COSOP avait prévues pour atteindre cet objectif est d'aider les associations de petits producteurs et leurs organisations faîtières à fournir à leurs membres des services dans les domaines où elles ont un avantage comparatif, ou à établir des partenariats équitables avec le secteur privé. Le programme a connu le succès lorsqu'il s'agit d'apporter les appuis de proximité aux organisations paysannes de base, par exemple pour l'amélioration des capacités de gestion d'exploitations agricoles familiales, ou pour l'accroissement de la productivité agricole. Cependant l'objectif de professionnaliser des organisations paysannes a été dilué par l'objectif parallèle de renforcer la Chambre d'agriculture à travers des ONG et des bureaux d'étude.
224. Une deuxième mesure préconisée par le COSOP est de promouvoir les organisations d'agriculteurs par filières et d'améliorer leurs compétences. Dans l'ensemble les résultats atteints sont également mitigés. Ils sont probants pour PROSPERER qui a apporté des appuis au renforcement des capacités des coopératives des micro-entreprises dans sa zone d'actions. Grâce à ces appuis, les coopératives se sont avérées des instruments fonctionnels pour commercialiser la production des membres. Dans le cas du PPRR, les résultats dans l'appui aux coopératives sont fragilisés par la mauvaise performance du modèle CAM.
225. Une troisième mesure est de faciliter le dialogue entre les organisations de petits producteurs et le gouvernement au sein des principales structures consultatives nationales et régionales associées à l'élaboration des politiques et des programmes. Ceci a été réalisé: les chambres d'agriculture et les chambres du commerce et de l'industrie sont représentées dans les consultations sur les politiques et les stratégies qui intéressent leurs membres. Comme déjà évoqué (chapitre VI), il a eu peu d'appui pour les associations paysannes afin d'articuler leur plaidoyer vers des thèmes plus concrets inspirés par l'expérience de terrain des projets.
226. Tous les trois objectifs du COSOP étaient et restent des priorités eu égard au degré de pauvreté rurale à Madagascar, et en vue des défis qui relèvent d'une période de crise politique que le pays traverse depuis 2009. Cependant la synergie entre les deux premiers objectifs et le troisième objectif a été faible, ce qui a limité la portée des progrès que le programme était en mesure de réaliser. La notation pour l'efficacité du COSOP est satisfaisante (5) et tient compte des bons résultats en termes de développement en correspondance avec les objectifs 1 et 2 du COSOP, ainsi que du progrès important fait à Madagascar par l'introduction d'instruments d'organisation des savoirs (SEGS/ZARAFIDA) et de suivi et gestion au niveau stratégique, ce qui représente un cas spécial pour le FIDA.

Points clés

- Les trois objectifs du COSOP 2006 sont pertinents au regard des stratégies nationales et sectorielles. Il a eu une évolution intéressante du point de vue du montage institutionnel des interventions qui a créé l'option d'une décentralisation progressive de la gestion des projets vers des structures régionales, ainsi que l'introduction des approches de couloirs ou pôles de développement agricole et de focalisation sur les filières. Cependant les deux derniers projets se caractérisent par un montage institutionnel trop complexe. L'attention pour les thématiques environnementales transversales a été limitée.
- Les résultats atteints par rapport aux objectifs 1 et 2 du COSOP montrent des progrès importants en matière d'amélioration de la production agricole, de la sécurisation du foncier, et de l'augmentation du revenu des populations rurales qui ont bénéficié de l'appui des projets. En termes de suivi au niveau du COSOP, le système SEGS a permis un cadrage entre objectifs et indicateurs au niveau projet et stratégique, ce qui n'est pas le cas dans la majorité des programmes de pays du FIDA.

C. Appréciation globale du partenariat entre le Gouvernement et le FIDA

227. Le tableau 18 présente l'appréciation globale du partenariat entre le gouvernement malgache et le FIDA, qui se base sur l'appréciation de la performance du portefeuille, des activités hors-prêt et de la performance du COSOP. La performance du partenariat a été notée satisfaisante, ce qui tient compte d'une appréciation satisfaisante pour les activités hors prêt et pour la performance du COSOP et plutôt satisfaisante pour le portefeuille. On peut noter que la notation pour la performance du portefeuille est plus faible que celle des activités hors prêt et de la performance du COSOP. La notation du portefeuille (chapitre IV.H) reflète quelques préoccupations pour la durabilité des acquis des opérations en cours, des niveaux d'efficacité variable entre projets et sous-secteurs et quelques inquiétudes pour la conception des tout derniers projets. Par contre dans les chapitres VI et VII on a souligné l'attention portée aux activités hors prêt et au suivi du COSOP et le progrès significatif fait dans au moins deux de ses trois objectifs. Les principales conclusions et recommandations de l'évaluation sont articulées dans la section suivante.

Tableau 18

Evaluation du partenariat Gouvernement-FIDA

Performance du portefeuille	4
Activités hors-prêt	5
Performance du COSOP	5
Partenariat Gouvernement-FIDA	5

VIII. Conclusion et recommandations

A. Conclusions

228. Cette évaluation a considéré une période d'environ 10 ans, tout en se concentrant sur les années post-COSOP 2006, car ce COSOP a développé pour la première fois un cadre de résultats au niveau stratégique. Les années après 2009 ont été marquées par une crise institutionnelle et politique qui a causé une réduction considérable de l'aide internationale à Madagascar. Durant cette conjoncture, le FIDA n'a pas interrompu son appui financier et opérationnel au Gouvernement malgache. Par ailleurs, en dépit de la crise, on n'a pas assisté à une détérioration de la performance du portefeuille du FIDA, tout au contraire, les projets ont globalement marché à vitesse de croisière, et la situation des décaissements s'est même améliorée sans

compromettre la qualité de l'exécution. Ceci a été possible grâce à l'autonomie dont ont bénéficié les équipes de gestion des projets par rapport aux processus politiques.

229. La diminution de l'aide internationale a touché aussi le secteur agricole. Suite à la crise, à Madagascar le FIDA a été un bailleur important du point de vue quantitatif, ce qui n'est pas le cas dans la majorité des pays, et a ainsi gagné un profil élevé vis-à-vis de la contrepartie nationale et des apports d'autres partenaires de développement.
230. **Le programme a contribué à l'amélioration de la productivité agricole et au renforcement du secteur rural non agricole. La consolidation des acquis dans la durée n'a pas encore été suffisamment appuyée.** Dans un pays qui a connu une stagnation de la productivité agricole sur quatre décennies, l'apport du FIDA a été pertinent et conséquent, en termes d'appui à la petite irrigation, à la diffusion de techniques améliorées de production vivrière (notamment pour les systèmes de riziculture intensive et améliorée), mais aussi des cultures de rente (fruits, légumes, canne à sucre, épices). Le programme des dons est susceptible d'appuyer la productivité agricole mais la collaboration avec les prêts est variable (bonne pour les dons SCAMPIS, INBAR et IMAWESA, moindre dans d'autres cas). L'expérience dans le domaine des entreprises rurales procède dans le sens de différencier les sources de revenu dans les zones où la taille des exploitations est trop petite pour assurer une rentabilité. Les entreprises peuvent contribuer à mettre en valeur la production agricole (effet de synergie) quand elles s'occupent de transformation, de conditionnement ou de l'emballage des produits agricoles. Les projets ont fait preuve d'initiative en forgeant des partenariats avec des entrepreneurs privés dans les années difficiles de crise (chapitres IV.B1; VI.A; VI.D).
231. Les résultats des investissements dans la productivité agricole ont des opportunités assez favorables de pérennisation, surtout grâce à la collaboration avec des entrepreneurs privés ou à des coûts d'entretien relativement faibles. L'expérience suggère que, dans les zones enclavées (PHBM II, AD2M), il est nécessaire de continuer l'appui sur une période plus longue que la durée actuelle des projets. Les projets ont entamé des réflexions sur les partenariats à renforcer pour travailler sur la durée. Il semblerait nécessaire, dans la majorité des cas, prévoir une phase d'accompagnement et consolidation, plus légère et sélective, à travers le financement du FIDA ou d'autres bailleurs. Une telle stratégie d'accompagnement n'a pas encore été prévue de manière systématique. L'attention à la préparation des derniers projets (très complexes), semble avoir soustrait l'intérêt pour formuler une stratégie de consolidation pour les anciens projets (chapitre IV.E).
232. Du point de vue de **l'évolution stratégique des dernières années**, la coopération entre Madagascar et FIDA, se distingue par une attention accrue pour **l'appui aux institutions, aux politiques nationales et une déconcentration progressive** de la gestion des projets vers les institutions régionales, ce qui est d'ailleurs prévu par les stratégies nationales. L'évaluation a pu apprécier un cas de succès (PROSPERER) dans le renforcement des capacités de la Fédération des chambres de commerce de l'industrie et son réseau de chambres au niveau régional. Cet appui n'a pas seulement permis à la Fédération et aux chambres régionales d'appuyer des partenariats entre secteur public et entrepreneurs privés, mais il a aussi renforcé le système de gouvernance et de contrôles de gestion internes de la Fédération (chapitres IV.A; IV.D5; VI.A; VII.A)
233. Les mêmes bonnes intentions d'appuyer la régionalisation progressive de la gestion des programmes ont inspiré la formulation des deux derniers projets (AROPA et FORMAPROD). L'AROPA est censé appuyer la mise en œuvre du *Programme sectoriel agricole* qui cherche à établir des mécanismes régionaux et locaux de financement et d'appui-conseil aux producteurs (les Fonds régionaux de développement agricole et les Centres de services agricoles). Le FORMAPROD, qui appuie la stratégie nationale de formation agricole, prévoit lui aussi de déconcentrer la gestion vers les régions.

234. Pourtant l'évaluation note une série de risques et faiblesses dans la conception de ces projets qui semblent être construits par accumulation progressive de 2-3 sous interventions avec des objectifs assez différents (et parfois même contradictoires) et à des niveaux différents (production agricole et associations de base, institutions au niveau régional et national) et avec des liens qui ne sont pas toujours clairs. Et surtout la prise en compte des risques d'implémentation et des faiblesses des institutions locales a été incomplète (chapitres IV.A; VI.A; VII.A).
235. Au niveau de l'appui de la décentralisation vers les communes, tous les projets ont collaboré avec ces collectivités locales. Seulement un projet (PHBM II) semble avoir aidé les communes à acquérir les fonctions de maîtrise d'ouvrage en planification du développement local. Les autres projets ont collaboré avec les communes, notamment sur la question de la gestion des guichets fonciers mais avec moins de focalisation sur l'appui à la maîtrise d'ouvrage. L'idée d'appuyer les institutions décentralisées n'est pas une modalité d'intervention facile, surtout durant une période de crise politique, mais elle reste importante du point de vue stratégique (chapitre IV.D.5).
236. Le programme affiche des expériences prometteuses de **développement des filières agricoles et de partenariats entre secteur public et entrepreneurs privés**. Le cas du PROSPERER est encore une fois le plus convaincant: l'approche par filière était au cœur de sa conception originale, des diagnostics par filière ont été effectivement menés et le projet a su capter l'attention de plusieurs entrepreneurs impliqués dans la transformation des produits agricoles. Par ailleurs, on ne peut pas ignorer les quelques expériences du PPRR concernant la transformation et l'exportation de produits de niche et à haute valeur ajoutée, ainsi que l'approche filière par "pôle de production" prônée par l'AD2M, mettant en relation des producteurs avec les marchés et promouvant la formation des groupements de producteurs (chapitres IV.B; VI.A).
237. **L'aspect de la protection de l'environnement n'a pas encore reçu toute l'attention qu'il mérite**. Le COSOP 2006 a en effet identifié le problème, sans pourtant proposer des solutions concrètes. L'agriculture peut être une source de dégradation mais aussi une partie de la solution si la préservation des ressources (ex. fertilité des sols, équilibre hydrologique, protection des bassins versants, séquestration de carbone) est prise en compte dans une optique de long terme. Les projets se sont peu engagés dans des mesures de lutte contre l'érosion ou de conservation de la fertilité du sol et du reboisement. Dans le domaine de l'irrigation, des interventions protectives existent au niveau des exploitations individuelles mais non au niveau des bassins versants élémentaires qui les emboîtent. Certes, des investissements au niveau des macro-bassins versants demanderaient des ressources financières bien au-delà de la disponibilité de la majorité des projets du FIDA, pourtant une planification à l'échelle méso ou micro est nécessaire pour pérenniser les investissements réalisés dans les bas-fonds en assurant une gestion efficace et durable de l'eau et du sol. Ceci peut se faire à travers des mesures comme la lutte antiérosive, l'agroforesterie, le reboisement et la gestion des parcours (chapitres IV.D.4, VI.A; VII.A).
238. **Le programme a prêté beaucoup d'attention aux "activités hors prêt"**. A Madagascar, des ressources additionnelles ont été mises à la disposition de ces activités. Il s'agit surtout de la CAPFIDA, qui a été restructurée de façon à fournir une contribution stratégique, et dernièrement du bureau de pays du FIDA à Antananarivo. Grâce à ces ressources, les partenariats ont été solides avec les institutions du gouvernement et les organisations internationales.
239. Les **efforts de capitalisation des expériences, gestion des savoirs et communication** (vidéo-documentaires, livres, sites web, bulletins, émissions radio) ont été **particulièrement intensifs**. Cas unique, le programme a mis en place une plateforme d'interface et synthèse entre indicateurs au niveau des projets et indicateurs au niveau du programme (SEGS/ZARAFIDA) qui a été utilisée pour le suivi

du COSOP et pourra servir d'inspiration pour d'autres programmes de pays soutenus par le FIDA (chapitres V.A; V.B; VI.A; VI.B).

240. Même durant une période de crise où le dialogue sur les politiques publiques est considéré "prohibitif" par certains bailleurs, le FIDA et le Gouvernement ont fait des efforts significatifs en termes d'analyse des expériences concrètes des projets pour informer la discussion des réformes nationales (c'est le cas de la sécurisation foncière) et pour appuyer la création d'institutions nationales, comme l'Observatoire national foncier (chapitre VI.C).
241. L'évaluation note que la division du travail et des responsabilités entre la CAPFIDA et le bureau de pays FIDA (qui bénéficiera du déplacement du chargé de programme de Rome à Antananarivo d'ici 2014) est en évolution. L'expérience de la CAPFIDA est un modèle intéressant (aussi du point de vue de son financement, assuré à travers des fonds de prêts du FIDA) à approfondir et adapter (chapitres V.A et V.B).

B. Recommandations

B.1. Poursuivre et affiner les orientations stratégiques sur trois axes:

(i) appui à la déconcentration et à la décentralisation, (ii) diffusion de techniques agricoles et (iii) approches filières

242. En termes de priorités institutionnelles, le nouveau COSOP devrait continuer dans la direction de l'appui à la déconcentration et à la décentralisation. Ceci se réfère à la continuation de l'appui aux structures régionales prévues par le *Programme sectoriel agricole* (fonds régionaux de développement agricole, centres de services agricoles), à la régionalisation progressive des structures de gestion des projets, aux services techniques déconcentrés de l'État. Mais, il sera également important de mettre l'accent sur le développement des partenariats avec les communes rurales, pour appuyer le renforcement de leur capacité de maîtrise d'ouvrage en matière de planification du développement local (réf. paragraphes 233-236).
243. Concernant les axes d'intervention, il sera important de continuer l'appui à la vulgarisation de techniques agricoles améliorées (notamment les systèmes de riziculture intensive et améliorée), ce qui constitue une priorité nationale au regard de la faible productivité de l'agriculture malgache. Les expériences prometteuses de certains dons et fonds supplémentaires (ex. SCAMPIS, INBAR) suggèrent de mieux intégrer les activités des dons dans le programme de pays, en mobilisant une enveloppe de dons spécifiques au pays (réf. paragraphe 232).
244. L'évaluation recommande la continuation des approches de développement des filières agricoles, en évitant des mécanismes peu efficaces (ex. les centres d'accès aux marchés), en mettant plus d'accent sur des approches d'agriculture contractualisée et impliquant davantage, et dès le début (i.e. durant la phase de formulation des projets), les commerçants, les entrepreneurs privés, afin de renforcer la synergie entre production agricole, transformation et commercialisation (réf. paragraphe 237).

B.2. Protection de l'environnement et adaptation au changement climatique comme activités transversales dans la stratégie et les opérations

245. Pour mieux prendre en considération le thème transversal de l'environnement, il sera important de s'inspirer de la stratégie du FIDA en la matière et prendre des mesures en termes de partenariats, notamment: (i) en établissant un partenariat stratégique avec le ministère chargé de l'environnement et (ii) en renforçant la coordination et les échanges d'expériences avec les principaux bailleurs impliqués dans la gestion des bassins versants (ex Banque mondiale, BAD, AFD) pour intégrer cette approche dans les interventions appuyées par le FIDA. La planification au niveau des bassins versants n'est pas faisable avec les seules ressources financières du FIDA mais serait possible à travers des partenariats avec d'autres bailleurs (réf. paragraphe 238).
246. Une collaboration plus marquée entre les dons et les prêts, permettrait aussi de mettre en exergue: (i) des mesures de conservation des eaux et du sol et (ii) le développement durable de produits non-ligneux (ex. bambou et rotin) pour l'artisanat

et la construction, par exemple en tirant des leçons de l'expérience du don INBAR et du don approuvé pour la Commission de l'Océan indien (réf. paragraphe 238 et chapitre VI.D).

B.3. Placer la pérennisation des acquis au cœur du programme

247. À cause de leur caractère innovant et de l'accent mis sur des zones enclavées et sur les groupes les plus pauvres et vulnérables, les projets FIDA ont typiquement un démarrage lent et une progression accélérée durant les 2-3 dernières années de mise en œuvre. Ceci ne permet pas toujours de consolider les acquis. Il est indispensable d'envisager, dans le prochain COSOP, une stratégie de consolidation des acquis (ex. dans le cas du PPRR et de l'AD2M) moyennant des initiatives d'accompagnement sélectif (i.e. financer la suite seulement pour les composantes performantes) et une durée plus réaliste pour les nouveaux projets (par exemple une dizaine d'années plutôt que six ans, en tenant compte des difficultés de démarrage). Ceci concerne la production rizicole et la petite irrigation, mais aussi l'appui aux filières de rente et les guichets uniques multi-services pour l'appui aux entreprises (réf. paragraphe 232).

B.4. Mieux définir les rôles respectifs de la CAPFIDA et du bureau FIDA à Madagascar dans l'appui au portefeuille, aux activités hors prêt et au suivi du COSOP

248. Il sera important de définir plus en détails, à travers un processus progressif et itératif, les rôles respectifs de la CAPFIDA et du bureau de pays du FIDA. Il sera souhaitable de ne pas surcharger le bureau FIDA de fonctions administratives, de privilégier le rôle de guidage stratégique dans les activités hors prêt, et l'engagement dans des activités sous régionales pour mieux capter et diffuser les expériences (dons régionaux, échanges d'expériences entre pays). Il est recommandé de partager et discuter l'expérience de la CAPFIDA et de son financement au sein du Département des opérations du FIDA comme exemple d'instrument de soutien à la mise en œuvre du programme de pays et des activités hors prêt. Le FIDA devra aussi préparer le déplacement du chargé de programme à Antananarivo (réf. paragraphe 242).
249. Dans ce contexte, il est également souhaitable d'inclure le suivi des activités hors prêt et des dons dans le cadre des activités de suivi du COSOP et du dispositif SEGS/ZARAFIDA (réf. paragraphe 240).

B.5. Dans le court-moyen terme, une attention spéciale pour deux opérations (AROPA, FORMAPROD)

250. Ces deux opérations posent quelques risques qu'il conviendra de traiter dès que possible à travers une revue de la mise en œuvre, voire de la conception. Concernant l'AROPA, il pourrait s'avérer nécessaire de reconsidérer l'approche du projet à travers une définition plus claire des différents objectifs et mécanismes d'appui: (i) aux organisations paysannes et leurs organisations faitières dans les communautés les plus pauvres, (ii) à la chambre d'agriculture et (iii) aux institutions prévues par le Programme sectoriel agricole (fonds régionaux de développement agricole et centres de services agricoles).
251. Dans le cas du FORMAPROD, il sera nécessaire d'appuyer la préparation de la mise en œuvre et d'établir une équipe solide de gestion au niveau central (plutôt qu'une gestion déléguée aux autres équipes de projet qui ne s'occupent pas de formation agricole). Il sera important de continuer et renforcer la collaboration avec des partenaires ayant une expérience technique démontrée dans la formation agricole (ex. AFD, îles de la Réunion et d'autres partenaires à identifier), de mener une étude des expériences performantes en Afrique sub-saharienne ou ailleurs dans le même domaine et d'organiser des visites d'échange (réf. paragraphes 234-235).

Tableau des notations des projets^a

Analyse du portefeuille	PHBM II	PPRR	AD2M	PROSPERER	AROPA	FORMAPROD	Portefeuille
Performance du projet							
Pertinence	4	4	5	5	3	3	4
Efficacité	5	4	4	5	3		4
Efficienc	5	3	5	5	3		4
Performance du projet^b	4,7	3,7	4,7	5	3		4
Impact sur la pauvreté rurale							
Impact sur les revenus et avoirs	6	4	5	5			5
Impact sur le capital humain et social	6	4	5	5			5
Impact sur la productivité agricole et la sécurité alimentaire	5	5	5	5			5
Impact sur l'environnement et changement climatique	3	4	3	3			3
Impact sur les institutions et les politiques	5	4	5	5			5
Impact sur la pauvreté rurale^c	5	4	5	5			5
Autres critères							
Durabilité	3	4	4	4			4
Innovation et élargissement	5	4	4	5	4		4
Égalité de genre et autonomisation des femmes	5	5	4	5			5
Appréciation générale du projet^d	5	4	4	5			4
Performance des partenaires^e							
Performance du FIDA	4	5	5	5			5
Performance du Gouvernement	5	4	5	5			5

^a Barème de notation: 6 = très satisfaisant; 5 = satisfaisant; 4 = plutôt satisfaisant; 3 = plutôt insuffisant; 2 = insuffisant; 1 = très insuffisant.

^b Moyenne arithmétique des notes attribuées aux critères de pertinence, d'efficacité et d'efficience.

^c Il ne s'agit pas de la moyenne des notes attribuées aux différents domaines d'impact.

^d Il s'agit pas de la moyenne des notes des critères individus d'évaluation mais d'une évaluation d'ensemble du projet, s'appuyant sur la pertinence, l'efficacité, l'efficience, l'impact sur la pauvreté rurale, la durabilité, l'innovation.

^e Les notes de la performance des partenaires ne constituent pas une composante de la note d'évaluation.

Liste des projets financés par le FIDA à Madagascar, 1979-2012

Disponible seulement en anglais

Identifiant projet	Nom de projet	Coûts totaux de projet en millions d'USD	Financement actuel du FIDA en millions d'USD	Montant du cofinancement approuvé en millions d'USD	Contrepartie gouvernementale approuvée en millions d'USD	Date d'approbation du Conseil	Effectivité du prêt	Date d'achèvement du projet	Date prévue de clôture	Institution coopérante	État du projet
1 11	Mangoky Project	28,572	5,628	WB-IDA (12,000)	10,944	26 Mar 79	06 Mar 80	28 Feb 86	31 Aug 86	World Bank: IDA	Closed
2 91	Second Village Livestock	12,811	3,911	WB-IDA (7,343)	1,557	30 Mar 82	08 Mar 83	30 Jun 88	31 Dec 88	World Bank: IDA	Closed
3 119	Highlands Rice Project	16,638	7,508	WB-IDA (2,818)	6,312	21 Apr 83	21 Oct 83	30 Jun 89	31 Dec 89	World Bank: IDA	Closed
4 231	Agric. Dev. in Highlands	16,246	9,577	Beneficiaries (5,716)	0,953	29 Nov 88	08 Dec 89	30 Jun 96	31 Dec 96	UNOPS	Closed
5 286	PDMO	17,390	10,840	OFID (3,100)	3,450	04 Sep 91	02 Dec 92	30 Jun 99	31 Dec 99	UNOPS	Closed
6 429	PHBM I	8,421	6,898	Beneficiaries (0,199)	1,324	12 Apr 95	29 Dec 95	30 Jun 01	31 Dec 01	UNOPS	Closed
7 499	PADANE	16,880	11,703	Beneficiaries (1,254); Desjardins International (0,444)	3,479	17 Apr 96	25 Nov 97	31 Dec 05	30 Jun 06	UNOPS	Closed
8 1020	Second Environment Programme	155,000	8,100	European Union (1,760) France (4,600) GEF (20,800) Germany (8,420) Netherlands (5,810) Switzerland/SDC (6,000) To be determined (5,080) UNDP (2,000) United States USAID (22,200) WB-IDA (30,000) WWF (9,250)	30,980	29 Apr 97	20 Mar 98	31 Dec 02	30 Jun 03	World Bank: IDA	Closed
9 1167	PHBM II	23,138	12,590	Beneficiaries (1,787) WB-IDA (3,589)	5,172	07 Dec 00	07 Aug 01	30 Sep 08	31 Mar 09	IFAD/IFAD	Closed
10 1239	PPRR	28,248	14,500	Beneficiaries (0,645) Private Sector Local (0,092) OFID (7,664)	5,347	18 Dec 03	07 Dec 04	31 Dec 12	30 Jun 13	IFAD/IFAD	Ongoing

Identifiant projet	Nom de projet	Coûts totaux de projet en millions d'USD	Financement actuel du FIDA en millions d'USD	Montant du cofinancement approuvé en millions d'USD	Contrepartie gouvernementale approuvée en millions d'USD	Date d'approbation du Conseil	Effectivité du prêt	Date d'achèvement du projet	Date prévue de clôture	Institution coopérante	État du projet
				Beneficiaries (0,527) NGOs Local (0,342) European Union (1,622) Swiss Intercooperation (0,100)							
11	1318	Menabe and Melaky Regions	18,757	13,485	2,681	20 Apr 06	13 Nov 06	31 Dec 14	30 Jun 15	IFAD/IFAD	Ongoing
12	1401	PROSPERER	30,305	18,008	4,510	13 Dec 07	28 Apr 08	30 Jun 15	31 Dec 15	IFAD/IFAD	Ongoing
				Beneficiaries (2,209) OFID (4,972) UNCDF (0,606)							
				Beneficiaries (2,657) AfDB (8,197)							
13	1429	AROPA	56,392	19,188	6,661	11 Sep 08	13 Jan 09	31 Mar 18	30 Sep 18	IFAD/IFAD	Ongoing
				European Union (10,358) WB-IDA (9,331)							
				Beneficiaires: (3,9) OFID (14,7) Spain (18,8) Other potential donors (AFD, UNESCO, La Réunion): 5,8	7,90	-	-	-	-	-	-
		FORMAPROD	86,3	33,0							
SUM			428,798 (excluding FORMAPROD)	141,936 (excluding FORMAPROD)	203,492 (excluding FORMAPROD)	83,37 (excluding FORMAPROD)					

Les prêts du FIDA sont consentis à des conditions particulièrement favorable.

Source: PPMS (Août 2010).

Dons régionaux avec des activités à Madagascar

Disponible seulement en anglais

<i>Gros dons globaux/régionaux</i>		<i>État</i>	<i>Titre</i>	<i>Approbation</i>	<i>Effectivité</i>	<i>Achèvement</i>	<i>Pays</i>
695	CYMMIT	closed	Developing and Disseminating Stress-Tolerant Maize for Sustainable Food Security in East, West and Central Africa. Phase II	April 2004	10/05/2005	30/06/2008	1 300 000 Burundi, Ethiopia, Kenya, Madagascar, Rwanda, Tanzania, Uganda
1078	IOC	approved	Regional Initiative for Conservation-Based Agriculture and Climate Change Adaptation in the Indian Ocean Islands - IRAD/OI	Dec-08			700 000 Comoros, Madagascar, Mauritius, Reunion (France) and Seychelles
819	ICIPE	effective	Development of Sericulture and Apiculture products for the poor in fragile ecosystems, using the value chain approach	Sept. 2006	03/04/2006	30/06/2009	1 400 000 Madagascar, Tanzania, Kenya, Rwanda and Uganda
955	IRRI	effective	Alleviating Rural Poverty Through Improving Rice Production in East and Southern Africa	April 2007	20/09/2007	30/09/2010	1 500 000 Madagascar, Malawi, Mozambique, Rwanda, Tanzania, Uganda
1132	ICRISAT	closed	Improved management of agricultural water in Eastern and Southern Africa (IMAWESA)	June 2009	June 2009	March 2011	200 000 ESA
<i>Petits dons globaux/régionaux global/regional</i>							
936	SACAU	effective	Support to the Southern African Confederation of Agricultural Unions (SACAU) for Capacity		09/02/2007		200 000 Madagascar, Malawi, Namibia, South Africa, Zambia, Zimbabwe

Note méthodologique sur l'Évaluation des programmes de pays

1. L'Évaluation d'un programme de pays (EPP) répond à deux grands objectifs: évaluer la performance et l'impact des opérations financées par le FIDA dans le pays et produire une série de conclusions et de recommandations qui serviront au prochain programme d'options stratégiques pour le pays (COSOP) axé sur les résultats. Elle est menée conformément aux directives de la Politique en matière d'évaluation du FIDA¹ et selon la méthodologie et les processus de base prévus pour les EPP dans le Manuel de l'évaluation² du Bureau indépendant de l'évaluation (IOE). La présente note décrit les éléments clés de cette méthodologie.
2. **Cible.** Une EPP est centrée sur trois aspects complémentaires à la base du partenariat entre le FIDA et le gouvernement: (i) le portefeuille de projets; (ii) les activités hors prêts; et (iii) le(s) COSOP. A partir de ces éléments constitutifs, l'EPP propose une évaluation globale des résultats obtenus par le programme de pays.
3. Pour évaluer la performance du portefeuille de projets (premier élément), l'EPP utilise pour chaque projet une méthodologie d'évaluation standard fondée sur les critères d'évaluation internationalement reconnus que sont la pertinence, l'efficacité, l'efficacité et l'impact sur la pauvreté rurale – y compris l'impact sur les revenus et avoirs des ménages, le capital humain et social, la sécurité alimentaire et la productivité agricole, les ressources naturelles et l'environnement (y compris le changement climatique)³, ainsi que les institutions et les politiques. Les autres critères de performance sont la durabilité, l'innovation et la transposition à plus grande échelle, ainsi que l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes. La performance des partenaires (FIDA et gouvernement) est également évaluée, par un examen de leur contribution spécifique à la conception, à l'exécution, à la supervision, à l'appui à la mise en œuvre, ainsi qu'au suivi-évaluation des différents projets et programmes. L'annexe V donne la définition de tous les critères d'évaluation.
4. L'évaluation des **activités hors prêts** (deuxième élément) analyse la pertinence, l'efficacité et l'efficacité des efforts combinés du FIDA et du gouvernement en matière de concertation sur les politiques, gestion des savoirs et développement de partenariats. Elle examine également les dons mis en œuvre au niveau mondial, régional, et national ainsi que les résultats obtenus et les synergies avec le portefeuille de prêts.
5. L'évaluation de la **performance du COSOP** (troisième élément) constitue un niveau d'analyse plus agrégé et qui couvre la pertinence et l'efficacité du COSOP. Alors que l'évaluation du portefeuille porte sur l'analyse des projets, cette étape prend en considération les objectifs d'ensemble du programme. L'évaluation de la pertinence examine l'alignement et la cohérence des objectifs stratégiques –couverture géographique, choix des secteurs et des partenaires, ciblage, et synergies avec d'autres opérations de développement rural –, ainsi que les dispositions en matière de gestion du programme de pays et de gestion du COSOP. L'évaluation de l'efficacité définit le degré de réalisation des objectifs stratégiques globaux figurant dans le COSOP. L'EPP aboutit au total à une évaluation d'ensemble des résultats obtenus par le programme.
6. **Approche.** Conformément aux pratiques internationales en matière d'évaluation, l'EPP inclut: i) un examen interne de la documentation existante: documents internes, évaluations précédentes conduites par IOE, d'informations générées par les projets, et

¹ <http://www.ifad.org/gbdocs/eb/102/f/EB-2011-102-R-7-REV-1.pdf>.

² http://www.ifad.org/evaluation/process_methodology/doc/manual_f.pdf.

³ Pour les questions de changement climatique, de transposition à plus grande échelle et de problématique de genre, voir l'annexe II du document EC 2010/65/W.P.6, approuvé par le Comité de l'évaluation du FIDA en novembre 2010:

<http://www.ifad.org/gbdocs/eb/101/f/EB-2010-101-R-8.pdf>.

données mises à disposition par le gouvernement ou par le FIDA, y compris données et rapports d'autoévaluation; (ii) des entretiens avec les parties prenantes au sein du FIDA et dans le pays; et (iii) l'observation directe des activités sur le terrain.

7. Pour ce qui est du travail sur le terrain, différentes méthodes sont généralement associées pour la collecte de données: (i) discussions thématiques en groupe, sur la base d'une série de questions à l'intention des participants au projet et de groupes témoin; (ii) réunions avec les parties prenantes au niveau de l'administration nationale, régionale ou locale, y compris le personnel du projet; (iii) visites auprès d'un échantillon de ménages, comportant une liste prédéterminée de questions aux membres du ménage et visant à obtenir une indication du niveau de participation au projet et de son impact; (iv) réunions avec des parties prenantes clés n'appartenant pas à l'administration – par exemple, des représentants de la société civile et du secteur privé.
8. Les conclusions de l'évaluation sont obtenues par croisement des informations recueillies auprès des différentes sources.
9. **Barème de notation.** La performance au titre de chacun des trois éléments mentionnés ci-dessus et le résultat global sont notés sur une échelle allant de 1 à 6 (6 étant la meilleure note et 1 la plus basse), ce qui permet de regrouper les notes attribuées en deux grandes catégories: performance satisfaisante (notes 4, 5 et 6) et performance insuffisante (1, 2 et 3). Les notes sont attribuées à chaque projet ou programme et, sur cette base, à la performance de l'ensemble du portefeuille de projets. Des notes sont également attribuées à la performance des partenaires et pour les activités hors prêts, à la pertinence et à l'efficacité du COSOP ainsi qu'aux résultats obtenus pour l'ensemble du programme.
10. Conformément à la pratique des institutions financières internationales, le barème de notation, en particulier lorsqu'il s'agit d'évaluer les résultats attendus et l'impact d'une opération, répond aux définitions suivantes, compte tenu cependant de l'approximation inhérente à de telles définitions:

<i>Très satisfaisant (6)</i>	L'intervention (projet, programme, activités hors prêts, etc.) a permis d'accomplir – au regard d'un critère spécifique ou dans l'ensemble – d'importants progrès pour chacun des principaux objectifs fixés et en matière d'impact, et ce avec des résultats exemplaires pour un ou plusieurs de ces objectifs ou pour cet impact.
<i>Satisfaisant (5)</i>	L'intervention a permis d'accomplir des progrès acceptables pour chacun des principaux objectifs fixés et en matière d'impact, et des progrès importants pour plusieurs de ces objectifs ou pour cet impact.
<i>Plutôt satisfaisant (4)</i>	L'intervention a permis d'accomplir des progrès acceptables (mais peu importants) pour la plupart des principaux objectifs fixés ou en matière d'impact.
<i>Plutôt insuffisant (3)</i>	L'intervention n'a pas permis d'accomplir des progrès acceptables pour la plupart des objectifs fixés et en matière d'impact.
<i>Insuffisant (2)</i>	L'intervention n'a permis d'accomplir des progrès acceptables pour aucun des objectifs fixés ni en matière d'impact.
<i>Très insuffisant (1)</i>	L'intervention n'a permis d'accomplir de progrès pour aucun des objectifs fixés ni en matière d'impact.

11. Des différences peuvent exister entre les évaluateurs dans la compréhension et l'interprétation des notations (variabilité entre les évaluations). Afin de minimiser cette variabilité, IOE assure une formation systématique du personnel et des consultants, et soumet les évaluations à un examen approfondi par les pairs.
12. **Processus d'évaluation.** Une EPP est menée préalablement à l'élaboration d'une nouvelle stratégie de coopération dans un pays donné. Elle comporte trois phases principales: (i) conception et étude interne; (ii) travail dans le pays; et (iii) rédaction du rapport, observations et communication.
13. La *phase de conception et d'examen interne* consiste à élaborer le document d'orientation de l'EPP. Ce document précise les objectifs de l'évaluation, sa méthodologie, son processus, son calendrier et les questions clés. Cette étape est suivie d'une mission préparatoire dans le pays, destinée à examiner ce document avec les partenaires clés. Lors de cette étape, la documentation disponible est analysée. Des notes d'examen interne sur les projets et un rapport de synthèse sont établis et soumis à la division régionale du FIDA et au gouvernement. Le principal objectif de ce rapport est d'émettre des hypothèses préliminaires et d'identifier les questions à analyser durant la mission d'EPP proprement dite. Pendant cette phase, le FIDA et le gouvernement effectuent une autoévaluation du portefeuille, des activités hors prêts et du COSOP.
14. Pendant la *phase de mission dans le pays*, une équipe pluridisciplinaire de consultants se rend dans le pays afin de réaliser des entretiens dans la capitale avec l'administration et d'autres partenaires, et d'aller dans différentes régions du pays pour examiner sur le terrain les activités menées dans le cadre des projets financés par le FIDA et en discuter avec les bénéficiaires, les autorités, le personnel de gestion du projet, les ONG et d'autres parties prenantes. À l'issue de la mission, un aide-mémoire concis est présenté au gouvernement et à d'autres partenaires clés.
15. Durant la *phase de rédaction du rapport, d'observations y afférentes et de communication des résultats de l'évaluation*, IOE prépare le projet de rapport final d'évaluation du programme de pays et le soumet à la division régionale du FIDA, au gouvernement et à d'autres partenaires pour examen et commentaires. Ce rapport a été auparavant examiné par les pairs au sein d'IOE et par un conseiller indépendant externe expérimenté. IOE transmet ensuite le rapport d'évaluation aux partenaires pour diffuser les résultats de l'EPP. IOE et le gouvernement organisent un atelier d'apprentissage sous forme de table ronde nationale permettant aux différentes parties prenantes de discuter des principales conclusions et recommandations de l'évaluation. Ce rapport est ensuite publié.
16. Un *partenariat d'évaluation*, composé des principaux utilisateurs de l'évaluation, formule des conseils à l'intention d'IOE lors des principales étapes du processus d'évaluation; en particulier, il examine et commente le document d'orientation, le rapport de synthèse interne et le rapport d'évaluation, et il participe à la table ronde nationale de l'EPP.
17. Chaque EPP s'achève par un *accord conclusif*. Il s'agit d'un document concis qui résume les principales conclusions de l'évaluation et présente les recommandations contenues dans le rapport d'EPP que le FIDA et le gouvernement ont convenu d'adopter et de mettre en œuvre dans un délai précis.

Définition des critères d'évaluation utilisés par IOE

<i>Critère</i>	<i>Définition^a</i>
Performance du projet	
Pertinence	Mesure dans laquelle les objectifs d'une intervention de développement coïncident avec les besoins des bénéficiaires et du pays, les priorités du Fonds et les politiques des partenaires et des donateurs. Ce critère comprend également une évaluation de la cohérence avec laquelle le projet tend à atteindre ses objectifs.
Efficacité	Mesure dans laquelle les objectifs de l'intervention de développement ont été atteints ou devraient l'être, compte tenu de leur importance relative.
Efficiences	Mesure dans laquelle la conversion des ressources (fonds, compétences, temps, etc.) en résultats est économique.
Impact sur la pauvreté rurale^b	Ce critère apprécie les changements intervenus ou devant être intervenus dans la vie des ruraux pauvres (positifs ou négatifs, directs ou indirects, délibérés ou non intentionnels) à la suite des interventions de développement.
<ul style="list-style-type: none"> • Revenus et actifs des ménages 	Les revenus des ménages permettent d'évaluer les avantages économiques apportés à un individu ou à un groupe, tandis que les avoirs se rapportent à un stock d'éléments ayant une valeur économique.
<ul style="list-style-type: none"> • Capital humain et social et autonomisation 	Il s'agit en l'occurrence d'évaluer les changements qui caractérisent l'autonomisation des individus, la qualité des organisations et institutions communautaires, et les capacités intellectuelles et collectives des pauvres.
<ul style="list-style-type: none"> • Sécurité alimentaire et productivité agricole 	Il s'agit d'évaluer les résultats obtenus sur le plan de la sécurité alimentaire en ce qui concerne la disponibilité et la stabilité de l'accès à l'alimentation, tandis que les changements qui caractérisent la productivité agricole sont mesurés en termes de rendements.
<ul style="list-style-type: none"> • Ressources naturelles, environnement et changement climatique 	Il s'agit surtout d'apprécier la mesure dans laquelle un projet a contribué à la protection ou à la remise en état de ressources naturelles et de l'environnement ou à leur épuisement.
<ul style="list-style-type: none"> • Institutions and politiques 	Ce critère tend à analyser le changement qui caractérise la qualité et les performances des institutions, des politiques et du cadre réglementaire qui affectent les conditions de vie des pauvres.
Autres critères	
<ul style="list-style-type: none"> • Durabilité 	Il s'agit d'apprécier la pérennité probable des avantages nets apportés par une intervention de développement après qu'aura pris fin l'appui financier externe. Cette évaluation comprend également une analyse de la probabilité que les résultats obtenus et prévisibles seront maintenus pendant toute la durée du projet en dépit des risques identifiés.
<ul style="list-style-type: none"> • Innovation et reproduction à plus grande échelle 	Mesure dans laquelle les interventions de développement du FIDA ont: (i) introduit des approches novatrices de la réduction de la pauvreté rurale; et (ii) ont été ou seront vraisemblablement reproduites à plus grande échelle par des gouvernements, des donateurs, le secteur privé et d'autres organisations.
<ul style="list-style-type: none"> • Egalité entre les sexes et autonomisation des femmes 	Ce critère évalue les efforts déployés pour promouvoir l'égalité entre les sexes et l'émancipation des femmes lors de la conception, la mise en œuvre, la supervision et l'appui à la mise en œuvre, et l'évaluation des projets soutenus par le FIDA.
Résultats globaux du projet	Évaluation générale du projet à la lumière des analyses réalisées sur la base des divers critères d'évaluation susmentionnés.
Performance des partenaires	Contributions apportées par les partenaires à la conception, à l'exécution, au suivi, à la supervision, à l'appui à l'exécution et à l'évaluation des projets et aux rapports. La performance de chaque partenaire doit être évaluée individuellement à la lumière du rôle et des responsabilités qui lui incombent pendant toute la durée du projet.
<ul style="list-style-type: none"> • FIDA • Gouvernement 	

^a Ces définitions ont été tirées du Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats établi par le CAD de l'OCDE ainsi que du Cadre méthodologique d'évaluation des projets convenus avec le Comité de l'évaluation en septembre 2003.

^b Il est à souligner que le Manuel de l'évaluation aborde également "l'absence d'intervention". Il se peut qu'il n'ait pas été prévu, délibérément ou non, d'intervention spécifique concernant l'un ou plusieurs des cinq domaines de l'impact. Cependant, si des changements positifs ou négatifs sont décelés et peuvent être imputés - entièrement ou en partie - au projet, il conviendra d'attribuer une note au domaine d'impact concerné. En revanche, si aucun changement n'est décelé et si aucune intervention n'était prévue, il n'y a pas lieu d'attribuer une note quelconque (ou bien il conviendra d'apposer la mention "sans objet").

Liste des personnes rencontrées

Ministère de l'Agriculture

M. Roland RAVATOMANGA, Ministre de l'Agriculture
M. Philibert RAKOTOSON, Secrétaire Général du Ministère de l'Agriculture
M. Julien M. RASELISON, Directeur Général de la Planification et du Contrôle
Mme Voahangy Arijaona RAONIARINJAKA, Directrice de l'Appui à l'Organisation des Filières
M. Elias RANDRIANARISOA, Chef du Service d'appui aux Centres de Service Agricole
Mme Micheline RANDRIAMANANA, Directrice de la Coopération Agricole

Vice-Primature en charge du Développement et de l'Aménagement du Territoire

M. Hajo Herivelona ANDRIANAINARIVELO, Vice Premier Ministre chargé du Développement et de l'Aménagement du Territoire
M. A. Seth RAVOKATRA, Directeur de Cabinet
Mme Tantely RAVELOJAONA, Directeur Général des Services fonciers
Mme Bakoly ANDRIANASOLO, Directeur de la Promotion des Logements et de l'Habitat
M. Rija RANAIVOARISON, Coordonnateur national du Programme National Foncier

Ministère des Finances et du Budget

M. Hery RAJAONARIMAMPINANINA, Ministre des Finances et du Budget
Mme Haingo RAJEMISA, Directeur de la Dette Publique
Mme Haingo RAHANIRAKA, Chef Service de la gestion de la dette extérieure
Mme Mbola RAJAONARIVELO, Chef de Division Suivi des Projets

Ministère de l'Élevage

Mme Ihanta RANDRIAMANDRATO, Ministre de l'Élevage

CAPFIDA

M. John RAMAMONJISOA, Conseiller Financier CAPFIDA
M. Ndriana RAHAGA, Responsable Suivi-Évaluation CAPFIDA
Mme Jocelyne VALSIN, Assistante administrative

PPRR - Unité de gestion du projet (UGP)

M. Soja SESY, Coordonnateur du Programme
Mme Marelàs VELONIE RAZAFINDRAFARA, Responsable Administratif et Financier
M. Jean Luc RANAIVOMANANA, Chef de département Production Infrastructure
M. Marcellin LEON, Responsable de Suivi évaluation
M. Titus Dimasy LEHA, Responsable d'Antenne de Fénériver-Est
M. Alain ANDRIANANDRAININA, Assistant Technique Agronome - Département Production & Infrastructure

AD2M

M. Andrianiainasoa RAKOTONDRATSIMA, Coordinateur du projet
M. Samuel RAKONDRABE, Responsable des infrastructures rurales
M. Manoa ANDIANTSILAVO, Chef des productions végétales
M. Mandimby ANDRIANIASY, Chef des productions animales
M. Jean Maximin ANDRIANATOANDRO, Responsable d'Appui aux organisations paysannes/AD2M
M. Alain RAZAFINDRATSIMA, Responsable Suivi-Évaluation
M. Christian RAMAROSON, Assistant Suivi-Évaluation /AD2M

PROSPERER

M. Lucien RANARIVELO, Coordinateur National du Programme
M. Tiana José RABENJA, Responsable Administratif et Financier
M. Harimisa Andrianony RAMAHAZO, Responsable Suivi Evaluation

AROPA - Unité de gestion du projet (UGP)

UGP AROPA National

M. Claude Henri RALIJAONA, Coordinateur Technique du Projet AROPA
Mme Luce RAZAFINDRAMANGA MINONIAINA, Responsable de suivi & évaluation ad intérim

UGP - AROPA Amoron'i Mania

M. Davida RASON, Coordonnateur Inter-Régional, Zone Centre
Mme Gina RASOARIMANGA, Chargée de Gestion Administrative et Financière Inter-Régional,
Zone Centre
Mme Landisoa ROBSON, Assistant Technique Régional, Amoron'i Mania

FORMAPROD – Cellule d’appui à la Stratégie Nationale de la Formation Agricole et Rurale (SFAR)

Chef de service
Conseiller technique AFD

FIDA

M. Kevin CLEAVER, Vice-Président Adjoint, Département gestion des programmes
M. Perin SAINT-ANGE Directeur, Division régionale pour l’Afrique de l’Est et Australe
M. Adolfo BRIZZI, Directeur, Division des politiques et du conseil technique
M. Shyam KHADKA, Administrateur Principal du portefeuille, Département gestion des programmes
M. Norman MESSER, Chargé du Programme Madagascar
M. Benoit Thierry, Ancien Chargé du Programme Madagascar, Division régionale pour l’Afrique de l’Est et Australe
Mme Caroline BIDAULT, Chargée adjointe du Programme Madagascar
Mme Wafaa EL KHOURY, Conseiller technique principale, Division des politiques et du conseil technique
Mme Rima ALCADI, Conseiller technique, Division des politiques et du conseil technique
Mme Helen Gillman, Ancienne responsable de la gestion des savoirs, Division régionale pour l’Afrique de l’Est et Australe
M. Haingo RAKOTONDRATSIMA, Chargé des Opérations, Bureau du FIDA à Madagascar

Banque Mondiale

Mme Haleh BRIDI, Directeur de pays
M. Ziva RAZAFINTSALAMA, Spécialiste Senior en Développement Rural

Banque Africaine de Développement

M. Abdelkrim BENDJEBBOUR, Représentant Résident
M. Hajavola RAKOTONDRAZAKA, Senior Private Sector Officer
M. Jean Marie DABIRE, Économiste Pays
M. Bruno BOETS, Chargé des opérations

Organisation des Nations Unies pour l’alimentation et l’Agriculture (FAO)

M. Alexandre HUYNH, Représentant par intérim

Union Européenne

M. Paolo CURRADI, Conseiller

M. Philippe DROMARD, Chargé de programme, politique agricole et sécurité alimentaire

Coopération Suisse

M. Nicola FELDER, Représentant de la Coopération Suisse à Madagascar

Agence Française de Développement

Mme Caroline PIQUET, Chargée de mission Développement Rural, Environnement et Pêche

Secrétariat Multi-Bailleurs Développement Rural

Mme Dominique LOUETTE, SMB

HELVETAS Swiss Intercooperation

Mme Nicolette MATTHIJSEN, Directrice de programme

Chambre d'Agriculture

M. Solofo ANDRIANJAFIMAHATRATRA, Président National

M. David Richard RABETRANO, Vice-Président Coalition Paysanne de Madagascar

M. William RAKOTOMALALA, Secrétaire Technique Permanent National, Chambre de l'agriculture

M. Jean Louis RATSIMBAZAFY, Président Réseau SOA

M. Jules RANDRIANARIVELO, Président National OPF Koloharena

Chambre de Commerce et d'Industrie

M. Jean Martin RAKOTOZAFY, Président

Mme Josielle RAFIDY, DG Fédération CCI de Madagascar

M. Lantomanana ANDRIAMAHERY, Directeur Administratif et financier, Chambre de Commerce et de l'industrie d'Antananarivo

Mme Mino RAMAROSON, Coordonnatrice Nationale, Confédération des agriculteurs de Madagascar

Association de coopération internationale (FERT) Antsirabe

Mme Solange RAJAONAH, Représentante FERT Madagascar

CARE, Antananarivo

Mme Nivo RANAIVOARIVELO RANDRIAMAMONJY, Directeur de Programmes

Mme Malala Tiana RAZAFIMANDIMBY, Conseiller Technique Senior Gouvernance et Education

Agriculteurs Français et Développement International (AFDI) Antananarivo

Mme Fanja RALAMBORANTO, Responsable Cellule de Coordination AFDI Madagascar

Mme Julie LECOMTE, Chargée de mission Pôle Partenariats

Centre International de Recherche Agricole pour le Développement

M. François MONICAT, Directeur régional

Organisme d'Appui et Agents (ODDIT)

M. Hughes Aubert RAKOTONDRAMANANA, Chef de mission ODDIT/PPRR

M. Tsiaro RAKOTOMALALA, Assistant Superviseur des ATC - ODDIT

M. Jean Paul RANDRIANANTENAINA, Assistant Technique au CAM (ATC) - ODDIT

Opérateurs économiques

M. Yvan RAZAKANDISA, DG QualityMad

Mme Florence POUESSEL, Société des Produits Alimentaires (SOPRAL), Responsable des achats

Coopérative PAACO/UGPCSB (Produits Agricoles et Artisanaux de la Côte Orientale/ Union des Groupements des Producteurs de Canne à Sucre Biologique), Fanandrana

M. Jean Bellarmin LAVA, Directeur Exécutif

Coopérative Fanohana, Fénérive Est

M. Henri TOTO, Vice-président de la Coopérative

M. SERGE, Directeur Technique

Pôles d'Iazafo Sud, d'Onibe, de Marofaria, Ivondro, Rianila

Maires, présidents de Fokontany, producteurs et productrices

Services déconcentrés -Région Amoron'i Mania

M. Daudel TSIRAFY, Directeur Régional de la Pêche et des Ressources Halieutiques

Dr. Joseph RADANIEL, Chef Service de l'Élevage, Direction Régionale de l'Élevage Antsirabe

M. Jean Rémi RAJAONARISON, Service régional de l'agriculture

M. Samuel RAKOTONIRINA, SRCAAAOF

BEST AROPA Amoron'i Mania

M. Rivo RAMBOARISON, Conseiller technique principal BEST/AROPA

M. Félix RABOTOJAONA, Chef d'antenne régionale

M. Tsifera-Henintsoa RAKOTOMAMONJY, Responsable Gestion Base de données / Système d'Information Géographique

M. Roberjack REDSON, Responsable de suivi & évaluation

M. Andriambololona RABIALAHY, Responsable du volet appui aux organisations des producteurs/CSA/FRDA

Mme Ihary Mina RABAKOSON, Responsable du volet alphabétisation fonctionnelle

M. François Kenny RABIALAHY, Responsable administratif et financier - Passation de marchés

M. Augustin Paul RANDRIATSIANDRAOFANA, Information-communication

M. Fihavana Antonio ANDRIANTSOA, Responsable de la Coordination des Activités Terrain

Mme Stella RATIANJANAHARY, Responsable Techniques Agricoles

Centres de service agricole (CSA) Amoron'i Mania

M. Jacques Clément RANAIVOSON, Coordonnateur CSA Manandriana

M. Thomas RANDRIANARISON, Coordonnateur CSA Fandriana

M. Hery RAKOTOMANANA, Coordonnateur CSA Soamadina Ambositra

M. A Alfred RABENDRIN, Président COPILO, CSA Manandriana

M. Gervais RALAIVELOMAHARAVO, Membre COPILO, CSA Ivato Centre Ambositra

Chambre d'Agriculture Régionale Amoron'i Mania

M. Nirina MAHERISON, Président

M. Gilbert RANDRIAMANANTENA, Secrétaire Comptable

M. Jocelyn Jacques ELIHARISAONA, Secrétaire Technique Permanent Régional

M. Herilala Rochel ANDRIANTSOA, Information-communication

Fonds régional de développement agricole (FRDA)

M. Tsitohaina Eddy RANDRIAMBAHOAKA, Directeur Exécutif Régional

Organisations de producteurs de base (OPB)

OPB Akanga Miradia, Ambodiara, District Manandriana

OPB Marolahy Fanantenana I, Ikianja

Opérateurs économiques

M. RAZAKANDISA Yvan, DG QualityMad

Mme POUESSEL Florence, Société des Produits Alimentaires (SOPRAL), Responsable des achats

Coopérative PAACO/UGPCSB (Produits Agricoles et Artisanaux de la Côte Orientale/ Union des Groupements des Producteurs de Canne à Sucre Biologique), Fanandrana

M. LAVA Jean Bellarmin, Directeur Exécutif

Coopérative Fanohana, Fénérive Est

M. TOTO Henri, Vice-président de la Coopérative

M. SERGE, Directeur Technique

Pôles d'Iazafo Sud, d'Onibe, de Marofaria, Ivondro, Rianila

Maires, présidents de Fokontany, producteurs et productrices

Partenaires de terrain AD2M

ONG de terrain

M. RAFENOMANJATO Heritojo, Coordonnateur adjoint ONGT Toky Famapandrosoana

M. RAKOTONDRAMANO Pierre Célestin, Coordonnateur Adjoint ONGT Saragna

Mme MINOSOA Lala, Coordonnateur ONGT Toky Fampandrosoana

M. RAZAFINTSALAMA Mahaleo, Coordonnateur ONGT Code Menabe

M. FARATIANA, Coordonnateur ONGT MADE SARL

M. RANAIVOMANANTSOA Théodore Donné, MADE SARL Miandrivazo

Programme National Foncier (PNF)

M. RAKOTOMALALA Junot RSCR/ PNF

Champs-école paysan et groupe d'alphabétisation Antsoha

Animateurs, paysans, paysannes, enseignants et enseignantes, alphabétisés(ées)

Association d'usagers d'eau (AEU) du périmètre Lavaheloka

Membres du bureau et membres de l'AUE

Association d'usagers d'eau (AUE) – Ankilizato

Membres du bureau et membres de l'AUE, groupe de productrices/producteurs d'oignons

Service déconcentré

M. FARA Tahiry Menjaraso, Génie rural

Agence foncière Malaimbandy

ONG de terrain

Mme MINOSOA Lala, Coordonnatrice ONGT

M. MANDIAMANANA, Socio organisateur ONGT

M. BENOANY Gérard, Socio organisateur ONGT

Bureau Exécutif

M. RADAODIMARISAONA Samuel, Premier adjoint au Maire

Guichet Foncier

M. MAHAFALY René, Agent Foncier

M. RANDRIARIVONY Jean Jacques, Agent Foncier

Conseillers communaux

Mme RAZAFIARISOA Albertine, Conseillère communale

M. MAROPANAGNA, Conseiller communal

Partenaires de terrain du PROSPERER

Association "VATSY", Antanandava

M. RABEVOHIZY, Président
M. RAZAFINDRANAIVO André, Vice-Président
M. RAFARALAHY Silasy, Trésorier
Mme MORAVELONA, Secrétaire
M. LAZA, Conseiller
M. RANDRIARISOA Armand, Vice-Président Fokontany
Plusieurs membres de l'association

Groupement de cultures vivrières (GCV) "ZOTO", TSINJOFARY

M. LEMAZAVA, Président
M. SOANAINA, Vice-Président
M. MANAFY, Trésorier

Centre d'apprentissage pour micro-entreprises rurales (MER), Port Bergé

Conseiller d'entreprise et apprentis

Institutions de microfinance, Port Bergé

M. SALIMATA Ali Madi, Agent polyvalent du programme d'appui à la microfinance (PAMF)
M. RASOANOTIANALO H., Chargé des sociétaires des Caisses d'épargne et de Crédit Agricole Mutuels (CECAM)

Association Vonona-Anjiamangirana - femmes productrices d'oignons

Membres de bureau et membres actifs de l'association

FFTS Antsohihy – "Fikambanana Fampivoarana ny Tantsaha eto Sofia"

Conseillers d'administration et responsables financiers

Chambre de Commerce et d'Industrie et Centre de Gestion Agréé, Sofia

M. BARTHELEMY, Président CCI SOFIA
M. BEARINIAINA Harrivel, Directeur exécutif CCI, Sofia
M. ZAFIMANAMPY Eugène, Président CGA, Sofia

Groupement des Femmes vannières Mahialambo, Antsohihy

Membres de bureau et membres actifs du Groupement

Equipe PROSPERER Régionale

M. PAULIN, Conseiller régional
M. RAMAHAVERIAVONA Jean Erricko, Responsable suivi & évaluation
M. RAVELOMANANTSOA Rodin Hery, Service administrative et financier
Mme SASY Mireille Joséphine, Assistante de comptabilité
M. BALY Wilfrid, Service administrative et financier
M. TOMBOSOA Ndremitasy, Conseiller technique de base Senior

Observations sur le rapport final de l'Évaluation du programme de pays de la République de Madagascar

M. Seydou Traoré, expert éminent indépendant (Senior Independent Advisor), Consultant et ancien Ministre de l'agriculture de la République du Mali

1. Le rapport final d'Évaluation du programme de pays de la République de Madagascar a été produit après la prise en compte des commentaires faits sur le draft par (i) la "revue des pairs", (ii) la division régionale du FIDA pour l'Afrique de l'Est et Australe, (iii) du Gouvernement de Madagascar et (iv) un Senior Independent Advisor (SIA). Il est alors juste d'affirmer que la méthodologie d'exécution décrite dans le rapport respecte les prescriptions du manuel d'évaluation du FIDA, de même que la structure du rapport est logique et cohérente. En somme, il répond aux normes admises en la matière au sein des programmes FIDA.
2. Le contenu est également consistant, néanmoins deux (02) faits marquants méritent une attention plus soutenue du FIDA et du Gouvernement de Madagascar. (i) la réussite des activités relatives au genre de façon générale dans les programmes, nonobstant l'accès difficile des femmes au foncier, et (ii) la performance globale satisfaisante des programmes FIDA, malgré des crises à répétition qui atteste d'une bonne capacité de résilience du dispositif FIDA dans ce pays.
3. Les acquis des programmes sur la question du genre doivent être valorisés. Alors, Il me semble important de prendre cette thématique comme activité transversale dans les stratégies et les opérations au même titre que celle de l'environnement et des changements climatiques. Les acquis dans ce domaine pourraient être ainsi pérennisés et la stratégie d'équité entre genres que prévoit de développer le FORMAPROD pourrait être étendue aux autres programmes ou mise en exergue dans le COSOP à venir. Les pourcentages respectifs des femmes et des jeunes dans la population malgache militent pour cette recommandation.
4. Il est impressionnant de voir le bon maintien des activités des programmes FIDA malgré les crises qu'a connues Madagascar, d'où la question de savoir à quoi ou à qui est due cette capacité de résilience. Des réflexions doivent être menées autour de cette question. Les réponses apportées pourront aider dans l'avenir, à affiner l'évaluation des risques dès le stade de la conception des projets en zone difficile ou potentiellement sujette à conflit. Ainsi, les stratégies qui en découleront seront mises en œuvre automatiquement par les acteurs afin de préserver la bonne exécution des programmes en cas de crise.
5. Au regard de la qualité du rapport, le sentiment de satisfaction de l'équipe d'évaluation doit être d'autant plus légitime que c'est la première évaluation du genre conduite à Madagascar dans le cadre du FIDA et portant sur un plus d'une décennie (2000 - 2012). Il a certainement fallu un management rigoureux et efficace de la part du Bureau Indépendant de l'Évaluation du FIDA. Au final le rapport d'Évaluation du Programme Pays de la République de Madagascar est consistant et peut valablement servir à préparer un prochain COSOP.

Bibliographie

A. Documents du FIDA

IFAD (2000), *Republic of Madagascar, Country Strategic Opportunities Paper*, Rome.

IFAD (2006), *Republic of Madagascar, Country Strategic Opportunities Programme*, Rome.

IFAD (2008) *Revue du programme de pays*, Rome.

IFAD (2009), *Revue annuelle du programme de pays*, Rome.

IFAD (2010), *Revue annuelle du programme de pays*, Rome.

IFAD (2011), *Revue annuelle du programme de pays*, Rome.

IFAD (2011), *Revue annuelle du portefeuille régional en Afrique de l'Est, volume 2, Madagascar*.

FIDA (2012), *Rapport Annuel sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA (ARRI)*, Rome

PHBM II

FIDA, *Rapport et recommandation du Président au Conseil d'administration concernant une proposition de prêt à la République de Madagascar pour le Projet de mise en valeur du Haut Bassin du Mandraré - PHASE II, décembre 2000.*

FIDA, *Rapport d'achèvement du Fonds international pour le développement agricole, projet de mise en valeur du Haut Bassin du Mandraré (PHBM), 2008-2009.*

FIDA, *République de Madagascar, Projet de mise en valeur du Haut Bassin du Mandraré, Rapport de pré-évaluation, octobre 2000.*

FIDA, *Rapport de supervision du Fonds international pour le développement agricole, République de Madagascar, Projet de mise en valeur du Haut Bassin du Mandraré - PHASE II, 5 au 17 juin 2008.*

FIDA, *Évaluation de projet, République de Madagascar, Projet de mise en valeur du Haut Bassin du Mandraré - PHASE II, évaluation terminale, juin 2009.*

FIDA, *République de Madagascar, Projet de Mise en Valeur du Haut Bassin du Mandraré - PHASE II, Evaluation finale, Aide-mémoire de la mission principale, 2008.*

PADANE

FIDA, *Rapport et recommandation du Président au Conseil d'administration concernant une proposition de prêt à la République de Madagascar pour le Projet d'amélioration et de développement agricole dans le Nord-Est, avril 1996.*

FIDA, *République de Madagascar, Projet d'amélioration et de développement agricole dans le Nord-Est, Rapport d'évaluation du projet, Volume I: rapport principal et annexes, juin 1996.*

FIDA, *République de Madagascar, Projet d'amélioration et de développement agricole dans le Nord-Est, Rapport d'évaluation du projet, Volume II: Documents de travail, juin 1996.*

UNOPS, *Projet d'amélioration et de développement agricole dans le Nord-Est, Rapport de Supervision N° 9 du 15 avril au 29 avril 2005.*

UNOPS, *Projet d'amélioration et de développement agricole dans le Nord-Est, Rapport de supervision N°8 du 18 septembre au 01 octobre 2004.*

FIDA, *République de Madagascar, Projet d'amélioration et de développement agricole dans le Nord-Est, Rapport d'achèvement de projet (RAP), Rapport principal et annexes, 2007.*

PPRR

FIDA, *Rapport et recommandation du Président au Conseil d'administration concernant une proposition de prêt à la République de Madagascar pour le Programme de promotion des revenus ruraux*, décembre 2003.

FIDA, *République de Madagascar, Programme de promotion des revenus ruraux (PPRR), Rapport de pré-Evaluation, Volume I: Rapport principal*, décembre 2003.

FIDA, *République de Madagascar, Programme de promotion des revenus ruraux (PPRR), Revue à mi-parcours*, mars 2008.

FIDA, *Rapport de supervision du Fonds international pour le développement agricole, Programme de promotion des revenus ruraux (PPRR)*, 23 mai – 12 juin 2010.

FIDA, *Programme de promotion des revenus ruraux (PPRR), Mission de supervision, 04 au 23 Juin 2011, Aide-mémoire*.

PPRR, *Rapport d'auto-évaluation*, Toamasina, septembre 2012.

AD2M

FIDA, *Rapport et recommandation du Président au Conseil d'administration concernant une Proposition de prêt à la République de Madagascar pour le Projet d'appui au développement de Menabe et Melaky*, avril 2006.

FIDA, *République de Madagascar, Projet d'Appui au Développement de Menabe et Melaky (AD2M), Rapport de Pré-Evaluation, Volume I, Rapport Principal*, mars 2006.

FIDA, *République de Madagascar, Projet d'appui au développement de Menabe et Melaky (AD2M), Revue intermédiaire de projet*, 13 août – 3 septembre 2009, Rapport principal et documents de travail.

FIDA, *République de Madagascar, Projet d'Appui au Développement de Menabe et Melaky (AD2M), Mission de supervision du 27 août au 16 septembre 2011, Aide-mémoire*.

FIDA, *République de Madagascar, Projet d'appui au développement de Menabe et Melaky (AD2M), Mission de supervision du 06 septembre au 17 septembre 2010, Aide-mémoire*.

FIDA, *Rapport de Supervision du Fonds International pour le Développement Agricole, Projet d'Appui au Développement de Menabe et Melaky (AD2M)*, 13 août – 3 septembre 2009.

AD2M, *Rapport d'auto-évaluation*, Morondava, septembre 2012.

AROPA

FIDA, *Proposition de prêt et de don à la République de Madagascar pour le Projet d'appui aux organisations professionnelles et aux services agricoles*, septembre 2008.

FIDA, *République de Madagascar, Projet d'appui au renforcement des organisations professionnelles et des services agricoles (AROPA), Rapport final de conception, Volume I: rapport principal*, août 2008.

FIDA, *Rapport de supervision du Fonds international pour le développement agricole, Projet d'appui au renforcement des organisations professionnelles et des services agricoles (AROPA)*, 28 février-18 mars 2011.

FIDA, *République de Madagascar, Projet d'appui au renforcement des organisations professionnelles et des services agricoles (AROPA), Mission de suivi du 26 septembre au 12 octobre 2011, Aide-mémoire*.

FIDA, *Rapport de supervision du Fonds international pour le développement agricole, Projet d'appui au renforcement des organisations professionnelles et des services agricoles (AROPA)*, 25 mai - 08 juin 2010.

FIDA, *Rapport de la Commission d'évaluation du comité d'examen technique (CET) sur le projet AROPA à Madagascar.*

CIRAD, *Observations sur les documents de projet FIDA AROPA Madagascar, février 2008.*

AROPA, *Rapport d'auto-évaluation, Antananarivo, septembre 2012.*

PROSPERER

FIDA, *Rapport du Président, Proposition de prêt et de don à la République de Madagascar pour le Programme de soutien aux pôles de micro-entreprises rurales et aux économies régionales (PROSPERER), décembre 2007.*

FIDA, *République de Madagascar, Programme de soutien aux pôles de micro entreprises rurales et aux économies régionales (PROSPERER), rapport de pré-évaluation, Volume I: Rapport principal, octobre 2007.*

FIDA, *République de Madagascar, Programme de soutien aux pôles de micro-entreprises rurales et aux économies régionales (PROSPERER), Mission de supervision, 17 juillet au 7 août 2010, Aide-mémoire.*

FIDA, *République de Madagascar, Programme de soutien aux pôles de micro-entreprises rurales et aux économies régionales (PROSPERER), Mission de revue à mi-parcours: du 22 novembre au 14 décembre 2011.*

FIDA, *Madagascar, Rapport de mission de suivi, Programme de soutien aux pôles de micro-entreprises rurales et aux économies régionales (PROSPERER), 04 juillet au 22 juillet 2011, Rapport 1, juillet 2011.*

FIDA, *Rapport de suivi du Fonds international pour le développement agricole, Programme de soutien aux pôles de micro-entreprises rurales et aux économies régionales (PROSPERER), 7 - 27 Janvier 2011.*

Harmonisation des mécanismes de financement des activités agricoles au sein du Programme FIDA Madagascar, financé par PROSPERER en 2012.

PROSPERER, *Rapport d'auto-évaluation, Antananarivo, septembre 2012.*

FORMAPROD

FIDA, *République de Madagascar, Programme de formation professionnelle et d'amélioration de la productivité agricole (FORMAPROD), Rapport de conception finale, Volume I: Rapport principal, 21 mars 2011.*

Union européenne, *Délégation à Madagascar, Observations sur le Rapport de conception finale du programme FORMAPROD.*

CIRAD, *Commentaires et suggestions portant sur les questions liées à l'augmentation de la productivité agricole et sur les moyens d'apporter aux agriculteurs des innovations capables d'améliorer de façon durable les systèmes de culture et de production, Montpellier, mai 2010.*

FORMAPROD, *Rapport d'auto-évaluation, Antananarivo, septembre 2012.*

B. Bureau indépendant de l'évaluation (IOE)

FIDA-IOE (2009) *Manuel de l'évaluation, méthodologie et processus, Rome Italie.*

FIDA-IOE (2011), *Corporate-level Evaluation of IFAD's Private-Sector Development and Partnership Strategy Corporate-level Evaluation, Rome Italie.*

FIDA-IOE (2010), *Corporate-level Evaluation of IFAD's Performance with regard to Gender Equality and Women's Empowerment, Rome Italie.*

FIDA-IOE (2010), *Corporate-level Evaluation of IFAD's Capacity to Promote Innovation and Scaling Up, Rome Italie.*

C. Politiques du FIDA

FIDA (2009), *Finance rurale*, Rome.

FIDA (2004), *Entreprises rurales*, Rome.

IFAD (2003), *Mainstreaming a Gender Perspective in IFAD's Operations, Plan of Action 2003-2006*, Rome.

FIDA (2007), *Stratégie du FIDA pour la promotion de l'innovation*, Rome.

FIDA (2006), *Politique du FIDA en matière de ciblage*, Rome.

FIDA (2006), *Politique du FIDA en matière de prévention de crises et redressement*, Rome.

FIDA (2010), *Stratégie du FIDA en matière de changement climatique*, Rome.

FIDA (2011), *Politique et stratégie du FIDA concernant la présence dans le pays*, Rome.

FIDA (2008), *Politique du FIDA sur l'amélioration de l'accès à la terre et de la sécurisation foncière*, Rome.

FIDA (2011), *Politique de l'évaluation*, Rome.

FIDA (2012), *Politique du FIDA sur l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes*, Rome.

FIDA (2012), *Sécurité foncière et réduction de la pauvreté, brochure de présentation avec considération du cas de Madagascar*, Rome.

D. Études et rapports d'autres institutions

AFD (2008), *Évaluation d'institutions de micro-finance en milieu rural à Madagascar*, Alain Ries et Grégoire Chauvière Le Drian, juillet 2008.

AfDB (2005), *Republic of Madagascar, Country Strategy Paper 2005-2009, The African Development Bank*, August 2005.

AfDB (2009), *Madagascar. Rapport de revue du portefeuille et de mise à jour du DSP*, Banque africaine de développement, janvier 2010.

African Development Bank, *Outliers and Exceptions Report*, April 2012. Also:

<http://www.afdb.org/fr/countries/central-africa/madagascar/>

ASTI (2010), *Madagascar. Le point sur la recherche agricole du secteur public*, Gert-Jan Stads et Rivoanjaka Randriamanamisa, International Food Policy Research Institute and Rural Economy Institute, avril 2010.

BAfD, OCDE, PNUD, CEA, *Perspectives économiques en Afrique 2011. Madagascar*, Organization for Economic Co-operation and Development.

CAPFIDA/Ministère de l'Agriculture de l'Élevage et de la Pêche (MAEP) (2007), *Programme de promotion des revenus ruraux (PPRR), Étude de cas Programme pays Madagascar, Analyse de la filière riz*, août 2007, Cellule d'appui au programme FIDA à Madagascar.

CAPFIDA/Ministère de l'Agriculture de l'Élevage et de la Pêche (MAEP) (2007), *Programme de Promotion des Revenus Ruraux (PPRR), Étude de cas Programme pays Madagascar, Filière litchi*, août 2007, Cellule d'appui au programme FIDA à Madagascar.

CAPFIDA/Ministère de l'Agriculture de l'Élevage et de la Pêche (MAEP) (2008), *Programme de promotion des revenus ruraux (PPRR), Étude de cas Programme pays Madagascar, L'élevage porcin dans la région d'Analanjifofo (Tamatave, Madagascar)*, octobre 2008, Cellule d'appui au programme FIDA à Madagascar.

J. Comby, JM Durand, S Jonckheere, H Liversage, P Mathieu, J Mérat, D Nourrissat, E Raparison et R Ramboarison, *Évaluation de la réforme foncière à Madagascar, rapport final*, Antananarivo, novembre 2011 (www.observatoire-foncier.mg).

Cranfield University, *Madagascar Climate Change Briefing*, Tom Heath 2010, t.heath@cranfield.ac.uk

DCD-DAC (2008), *Survey on Monitoring the Paris Declaration - Country Chapters. Madagascar*, Development Co-operation Directorate, Organization for Economic Co-operation and Development.

EIU (2011), *Madagascar Country Report*, Economist Intelligence Unit, London, UK.

EIU (2008), *Madagascar Country Profile*, Economist Intelligence Unit, London, UK.

EPP-PADR/APB Consulting (2007), *Dimensions structurelles de la libéralisation pour l'agriculture et le développement rural*, Programme RuralStruc – Phase I, Équipe permanente de pilotage du plan national du développement rural, EPP, Banque mondiale, Janvier 2007.

FAO /AGL, National Soil Degradation Maps, 2004

FAO (2005), *Livestock Sector Brief: Madagascar*, Food and Agricultural Organization of the United Nations, October 2005.

FAO (2007), *Intégrer les questions de genre dans le secteur forestier en Afrique. Madagascar*, par Marie Randriamamonjy, Organisation des Nations unies pour l'Alimentation et l'Agriculture, FAO.

FAO, *Profil Fourrager. Madagascar*, par J.H. Rasambainarivo et N. Ranaivoarivelo, Organisation des Nations unies pour l'Alimentation et l'Agriculture, FAO.

FCCIM, *Résumé – Activités réalisées – Premier semestre 2012, Antananarivo, 15 juin 2012. Voir aussi FCCIM. Rapport de la commission du contrôle de la gestion budgétaire*, Antananarivo, 15 juin 2012.

FOFIFA (2003), *Conférence "AGRICULTURE ET PAUVRETE", Élevage et pauvreté à Madagascar, 20 mars 2003*, Antananarivo, par Eliane Ralison, Centre national de la recherche appliquée au développement rural, FOFIFA.

FOFIFA/SCAC, (2005), *Crise hier, opportunités aujourd'hui, défis pour demain: le cas de la filière riz à Madagascar*, par Marie-Hélène Dabat (CIRAD) et Simon Razafimandimby (FOFIFA), dans *Colloque scientifique "Changements induits dans les campagnes malgaches par l'évolution des prix des produits agricoles"* 6 – 7 décembre 2005, Antananarivo, Centre national de la recherche appliquée au développement rural, FOFIFA et service de coopération et d'action culturelle de l'Ambassade de France, SCAC.

Frontier Advisory (2012), *Understanding the Magnitude and Character of Chinese Investment and Economic Activities in Madagascar*,), Antananarivo, Madagascar.

GIEWS (2011), *Country Brief: Madagascar*, Global Information and Early Warning System on Food and Agriculture, April 8, 2011.

ICRAF, Soil Science Society of America (1997), *Replenishing Soil Fertility in Africa, Special Publication Number 51*, Madison, Wisconsin, USA, 1997.

IFPRI (2010), *2010 Global Hunger Index: Facts and Findings: Sub-Saharan Africa*, 2010.

Nurul Islam, *Le secteur non agricole et le développement rural: analyse des problèmes et des faits*, International Food Policy Research Institute (IFPRI), Récapitulatif 2020 No. 47, Washington DC, août 1997.

International Monetary Fund (2009), *Republic of Madagascar, Poverty Reduction Strategy Paper, Annual Progress Report for 2007 and First Semester of 2008*, January 2009, International Monetary Fund, Washington, DC.

International Monetary Fund (2009), *Republic of Madagascar, Poverty Reduction Strategy Paper, Annual Progress Report— Joint Staff Advisory Note*, January 2009, International Monetary Fund, Washington D.C.

Independent Evaluation Group-IEG (2007), *Madagascar Country Assistance Evaluation*, The World Bank, December 13, 2006.

Inter-réseaux Développement rural, *Un financement innovant des services agricoles à Madagascar*, Grain de sel n. 49, mars 2010.

JICA (2011) *Études sur les profils et modalités d'intervention des bailleurs de fonds non traditionnels dans les pays d'interventions de la JICA (Comores, Madagascar, Maurice)*, Antananarivo, Madagascar.

R. Michellon, R. Randriamanantsoa, L. Séguy (CIRAD, FOFIFA), *Developing sustainable cropping systems with minimal inputs in Madagascar: direct seeding on plant cover with "soil smoldering (écobuage)" techniques*, World Congress on Conservation Agriculture, Madrid, 1-5 October 2001.

MAEP/UNOPS/FIDA (2003), *Projet d'amélioration et de développement agricole dans le Nord-Est (PADANE), Étude de cas, Filière vanille*, Ministère de l'Agriculture, de l'Environnement et de la Pêche.

MAEP/Ocean Consultant (2004), *Fiche n° 116, filière vanille*, juillet 2004, Ministère de l'Agriculture, de l'Environnement et de la Pêche.

MAEP (2006), PADANE "Projet d'amélioration et de développement agricole dans le Nord-Est de Madagascar", *Note de synthèse sur l'étude de la filière vanille*.

MAEP/Ocean Consultant (2004), *Fiche n° 113, filière manioc*, juillet 2004, Ministère de l'Agriculture, de l'Environnement et de la Pêche.

Ministère de l'Agriculture, Secrétariat Général, Service d'appui à l'organisation des filières, Service d'appui aux Centres de services agricoles, *Note sur le bilan de santé des Centres de services agricoles*, juin 2012.

Ministère de l'Agriculture, FERT, AFDI et CARE, *Évaluation finale, Mise en place des Fonds régionaux de développement agricole, Rapport définitif*, Octobre 2011.

Moteurs Économiques pour la réduction de la pauvreté à Madagascar, par Dorosh P., Haggblade S., Lungren C., Razafimanantena T. et Z. Randriamiarana, INSTAT (2003).

-NEPAD (2009), CAADP, *Déclaration de Maputo: où en sont les pays concernés ?*, *Rapport sur les politiques*. Juin 2009.

NEPAD (2010), *Implementing CAADP for Africa's Food Security Needs: A progress report on selected activities*, July 2010.

PRB (2010), *World population data sheet*, Population Reference Bureau, Washington, DC.

QualiREG/CIRAD (2010), *Valorisation des filières épices à Madagascar, Potentiel et conditions d'émergence d'indications géographiques IG sur les filières poivre et girofle de Madagascar, Rapport de mission du 2 au 11 novembre 2010*, QualiREG 2010.

République de Madagascar (2006), *Madagascar Action Plan 2007-2012*, novembre 2006.

République de Madagascar (2007), *Rapport national de suivi des OMD*.

République de Madagascar (2010), *Enquête démographique et de santé. Madagascar 2008-2009*, Institut national de la Statistique, Ministère de l'Économie et de l'Industrie, Antananarivo, avril 2010.

République de Madagascar (2011), *Enquête périodique auprès des ménages 2010, Policy Brief*, Janvier 2011.

République de Madagascar (2011), *Proceedings Report of Madagascar CAADP*, March, 1st 2011, Madagascar DLC Antananarivo & PAEPARD March, 2nd 2011, CERSAE Antananarivo.

PCP Systèmes de culture et riziculture durables (SCRID) FOFIFA/Université d'Antananarivo/CIRAD (2002), *Approvisionnement en riz d'Antananarivo à Madagascar. Stratégies d'acteurs et compétitivité des filières*.

W.A. Stoop (2005), *The System of Rice Intensification (SRI): Results from exploratory field research in Ivory Coast -- Research needs and prospects for adaptation to diverse production systems of resource-poor farmers*. West African Rice Development Association.

Transparency International (2010), *Indice de la perception de la corruption*, 2010.

UNDP (2010), *Human Development Report 2010*, United Nations Development Programme, UNDP.

UNDP (2011), *Madagascar: Country Profile of Human Development Indicators*, available at <http://hdrstats.undp.org/en/countries/profiles/MDG.html>, United Nations Development Programme, UNDP.

UNDP (2011), *Human Development Report 2011. Sustainability and Equity: A Better Future for All. Explanatory note on 2011 HDR composite indices. Madagascar*, United Nations Development Programme, UNDP.

UNICEF (2010), *Rapport national Madagascar, Analyse de la pauvreté des enfants à Madagascar*, Fonds de Nations unies pour l'enfance, UNICEF.

Union Européenne, FIDA, PARECAM. *Mesure des principaux indicateurs d'impact du PARECAM, AETIC, Rapport final*, octobre 2011.

USAID-FEWSNET (2011), *Southern Africa Food Security Outlook Update, September 2011*, Washington, DC.

World Bank (2/25/11), *Madagascar at a glance*, The World Bank.

World Bank (2006), *Africa Region working paper series n.102. Riz et pauvreté à Madagascar*, Bart Minten, The World Bank.

World Bank (2007), *Country Assistance Strategy for the Republic of Madagascar for FY 07-11*, The World Bank.

World Bank (2009), *Madagascar Country Data Profile*, available at: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/AFRICAEXT/MADAGASCAREXTN/0,,menuPK:356378~pagePK:141132~piPK:141109~theSitePK:356352,00.html>, The World Bank.

World Bank (2009), *Millennium Development Goals for Madagascar*, available at: http://ddp-ext.worldbank.org/ext/ddpreports/ViewSharedReport?&CF=&REPORT_ID=1305&REQUEST_TYPE=VIEWADVANCED, The World Bank.

World Bank (2010), *Madagascar: Vers un agenda de relance économique*, The World Bank, Juin 2010.

World Bank -IFC (2010), *Doing business 2011. Making a Difference for Entrepreneurs. Madagascar*, The World Bank and the International Finance Corporation.

World Bank -IFC (2011), *Doing business 2012. Economy profile: Madagascar*, The World Bank and the International Finance Corporation.

WEF (2010), *The Global Competitiveness Report 2010-2011*, World Economic Forum, Geneva, Switzerland

WHO (2008), *Global database on child growth and malnutrition on Madagascar*, available at: <http://www.who.int/nutgrowthdb/database/countries/mdg/en/>, World Health Organization.



Fonds international de développement agricole
Via Paolo di Dono, 44 - 00142 Rome, Italie
Téléphone: +39 06 54591 - Télécopie: +39 06 5043463
Courriel: evaluation@ifad.org
www.ifad.org/evaluation
www.ruralpovertyportal.org
 ifad-un.blogspot.com
 www.facebook.com/ifad
 www.twitter.com/ifadnews
 www.youtube.com/user/ifadTV



Imprimé au
FIDA imprimerie