

**Fonds Européen de Développement
République de Madagascar**

**Mission d'Evaluation à mi-parcours du
Programme «Amélioration de la
Sécurité Alimentaire et des Revenus
Agricoles (ASARA)», Madagascar**

Rapport final

**Contrat-cadre bénéficiaires BENEf 2013 – lot 1
Contrat spécifique n°2015/365 685.2**

Janvier 2016

Projet financé par
l'Union Européenne



Projet mis en œuvre par

COWI



Avertissement:

Le contenu de ce rapport relève de la seule responsabilité du Contractant et ne reflète pas nécessairement l'opinion de l'Union Européenne.

CONTENU

<u>Résumé exécutif</u>	1
<u>1 Introduction</u>	7
<u>2 Contexte</u>	7
<u>2.1 Contexte politique économique et social</u>	7
<u>2.2 ASARA et AINA</u>	9
<u>3 Pertinence</u>	9
<u>3.1 Stratégie développée par ASARA dans le contexte de la zone</u>	9
<u>3.2 Cohérence avec les politiques UE en matière de SA&N</u>	13
<u>3.3 Pertinence par rapport aux stratégies nationales</u>	13
<u>3.4 Réponses aux besoins des bénéficiaires</u>	14
<u>3.5 Clé de répartition des budgets dans les offres</u>	15
<u>3.6 Cohérence ASARA AINA et autres actions</u>	15
<u>3.7 Complémentarité avec les autres interventions</u>	16
<u>4 Efficience</u>	16
<u>4.1 Organisation et niveau de gestion du projet</u>	17
<u>4.2 Qualité de gestion des opérateurs</u>	18
<u>4.3 Contraintes</u>	23
<u>4.4 Rapports</u>	24
<u>4.5 Coordination entre les opérateurs et avec les autres projets, et communication</u>	25
<u>4.6 Rôle de l'UE et rôle des Ministères à travers les STD</u>	25
<u>4.7 Coordination et Suivi Evaluation des actions par l'USCP</u>	26
<u>4.8 Efficience financière</u>	27
<u>5 Efficacité</u>	27
<u>5.1 Avancement réalisé et termes de résultats attendus</u>	27

<u>5.2</u>	<u>Coût Efficacité</u>	38
<u>6</u>	<u>Impact Potentiel</u>	39
<u>6.1</u>	<u>Changements en termes de disponibilité alimentaire</u>	39
<u>6.2</u>	<u>Changements en termes d'accessibilité alimentaire</u>	40
<u>6.3</u>	<u>Changements en termes de nutrition</u>	40
<u>6.4</u>	<u>Contribution d'ASARA dans la dynamisation économique locale</u>	41
<u>6.5</u>	<u>Autres impacts potentiels</u>	41
<u>7</u>	<u>Durabilité potentielle des interventions</u>	42
<u>8</u>	<u>Questions transversales</u>	42
<u>8.1</u>	<u>Genre</u>	42
<u>8.2</u>	<u>Environnement et changement climatique</u>	43
<u>9</u>	<u>Visibilité</u>	44
<u>10</u>	<u>Conclusions</u>	45
<u>10.1</u>	<u>Conclusions générales sur l'intervention ASARA</u>	45
<u>10.2</u>	<u>Conclusions en matière de cohérence</u>	46
<u>11</u>	<u>Recommandations</u>	47
<u>11.1</u>	<u>Aspects à renforcer</u>	47
<u>11.2</u>	<u>Ajustements à préconiser</u>	48
<u>11.3</u>	<u>Pratiques à retenir au moment de la RMP / Leçons d'ASARA</u>	50

LISTE DES ACRONYMES

› Acronyme	› Description
› AaP	› Appel à Propositions
› AC	› Agent Communautaire
› ACSA	› Agents Communautaires de Santé animale
› ACT	› Argent Contre Travail
› ADRA	› Adventist Development and Relief Agency
› AFD	› Agence Française de Développement
› AFDI	› Agriculteurs Français et Développement International
› AGR	› Activités Génératrices de Revenus
› AIM	› Association Intercoopération Madagascar
› AINA	› Actions Intégrées en Nutrition et Alimentation
› AME	› Allaitement Maternel Exclusif
› ANCOS	› Agence Nationale de Contrôle Officiel des Semences
› ASARA	› Amélioration de la Sécurité Alimentaire et des Revenus Agricoles
› AUE	› Association des Usagers de l'Eau
› AVSF	› Agronome et Vétérinaire Sans Frontières
› CARE	› Cooperative for Assistance and Relief Everywhere
› CEP	› Champ Ecole Paysan
› CIRC	› Comité Inter Régional de Coordination
› CIRDA	› Circonscription de Développement Agricole
› CIRDR	› Circonscription du Développement Rural
› COPILO	› Comité de Pilotage
› CPSA	› Centre de Production de Semences d'Agnarafaly
› CRD	› Comité Régional de Développement
› CRS	› Catholic Relief Service
› CSA	› Centre de Service Agricole
› CSB	› Centre de Santé de Base
› CUMA	› Cultures maraichères
› DRDA	› Direction Régionale du Développement Agricole
› DRDR	› Direction Régionale du Développement Rural
› DREF	› Direction Régionale de l'Environnement et des Forêts
› DRZV	› Département de la Recherche Zootechnique et Vétérinaire du FOFIFA
› DUE	› Délégation de l'Union Européenne
› ECHO	› European Commission Humanitarian Aid (Service d'aide humanitaire de la Commission Européenne)

› Acronyme	› Description
› FAO	› Food and Agriculture Organisation of the United Nations
› FFS	› Farmer Field School (équivalent de CEP)
› FIDA	› Fonds International pour le Développement Agricole
› FIVOY	› Fitehirizana Vola Ifampisamborana
› FKT	› Fokontany
› FOFIFA	› Centre National de la Recherche Appliquée au Développement Rural
› FRDA	› Fonds Régional pour le Développement Agricole
› GCV	› Grenier Commun Villageois
› GIZ	› Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
› GPS	› Groupement Producteur de Semence
› GRET	› Groupe de Recherche et d'Echanges Technologiques
› HIMO	› Haute Intensité de Main d'Œuvre
› ICCO	› Interchurch Organisation for Development Cooperation
› IMF	› Institution Micro Finance
› INSTAT	› Institut National de la Statistique
› LRRD	› Link Relief Reconstruction Development
› MAEP	› Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche
› MAFA	› « Ambassadeur » Equivalent du Paysan Leader
› MAP	› Madagascar Action Plan
› NIHYCRI	› Normes pour la construction d'Infrastructures Hydroagricoles contre les Crues et les Inondations
› OCT	› Outils Contre Travail
› OMD	› Objectifs du Millénaire pour le Développement
› ONG	› Organisation Non Gouvernementale
› ONN	› Office National de Nutrition
› ORN	› Office Régional de Nutrition
› PAG	› Plan d'Action Genre
› PAM	› Programme Alimentaire Mondial (WFP)
› PANSA	› Plan d'Action National pour la Sécurité Alimentaire
› PL	› Paysans Leaders <i>aussi appelés MAFA</i>
› PMS	› Paysan Multiplicateur de Semences
› PPI	› Petit Périmètre Irrigué
› PR	› Paysans Relais
› PRG	› Personne Ressource Genre
› PSP	› Prestataire de Service Paysan
› QMM QIT	› Minerals Madagascar (filiale de Rio Tinto)
› RD	› Recherche Développement
› RIP	› Route d'Intérêt Provincial

› Acronyme	› Description
› SAP	› Système d'Alerte Précoce
› SIRSA	› Système d'Informations Rurale et de Sécurité Alimentaire
› SMI	› Système de Micro-Irrigation
› SNGF	› Silo National des Graines Forestières
› SOA	› Projet de structuration des orientations agricoles
› SQD/QDS	› Semences de Qualité Déclarée/Quality Declared Seeds
› SSD	› Service de Santé de District
› TDR	› Termes De Référence
› TMOS	› Technicien chargé de la Maîtrise d'œuvre et de Surveillance
› TNS	› Travailleur Non Spécialisé
› TVA	› Taxes sur les Valeurs Ajoutées
› UE	› Union Européenne
› USCP	› Unité de Suivi et de Coordination du Projet
› VCT	› Vivre Contre Travail
› WHH	› Welt Hunger Hilfe

REMERCIEMENTS

L'équipe de consultants remercie l'ensemble des organisations et des personnes qui leur ont facilité l'accès à l'information et/ou organisé les visites sur le terrain, sans lesquelles les objectifs de cette évaluation n'auraient pu être atteints. Une mention toute particulière est faite aux cadres de la Délégation de l'Union Européenne à Madagascar, aux agents et assistants techniques de l'Unité de Suivi et de Coordination du Programme « Amélioration de la Sécurité Alimentaire et des Revenus Agricoles – ASARA » (USCP/ASARA), des organisations et entreprises mettant en œuvre les activités du programme, des services centraux et déconcentrés impliqués dans la réalisation du programme qui nous ont accueillis et sans oublier tous les partenaires et bénéficiaires du Programme, dont la liste serait trop longue à énumérer dans le présent rapport, pour leur disponibilité et leur engagement.

CERTIFICATION DE CONTROLE QUALITE

En accord avec les procédures du Consortium de COWI Ce rapport et son contenu ont été relu et ont passé l'étape de contrôle qualité aux vues des termes de références du projet, et leurs possible modifications.

Nom Jean-Baptiste Laffitte

Société COWI Belgium _____

Date 21/01/2016 _____

Signature:



Résumé exécutif

La mission d'évaluation à mi-parcours du Programme ASARA a été menée à Madagascar du 26 octobre au 04 décembre 2015. Cette mission a examiné une abondante documentation, a tenu des réunions avec toutes les organisations chargées de la mise en œuvre, et a réalisé une quarantaine de visites de sites et plus de quatre-vingt entretiens individuels et collectifs avec différentes catégories d'acteurs, dans les 8 districts et 3 régions d'intervention du Programme.

Pertinence

Au terme de ses analyses, la mission conclut à une pertinence satisfaisante du Programme ASARA, malgré sa relative complexité. Le cadre logique du Programme est en effet cohérent avec la stratégie sectorielle de sécurité alimentaire qu'il appuie en tandem avec le Projet AINA et avec les orientations concernant la politique de développement de l'UE. Le programme répond bien aux problèmes des 8 districts d'intervention et de leur population, concernant l'amélioration de la disponibilité vivrière et l'accès à l'alimentation par les transports la microfinance et les AGR, la conservation post récolte, la diversification, l'innovation. Cependant les questions relatives aux semences et races améliorées auraient dû être prépondérantes, ainsi que la petite irrigation.

Le Programme ASARA a développé une stratégie autour de 6 axes, dont le centre est la promotion et la diffusion de l'innovation, basée sur l'apprentissage par l'action. Les lignes directrices donnent une orientation très détaillée pour chacun des 3 lots.

Le Programme ASARA est cohérent avec les orientations politiques et stratégies de l'UE et avec les politiques et stratégies globales et sectorielles nationales de Madagascar. ASARA répond également aux problèmes d'insécurité alimentaire et aux carences de financement dans le grand sud.

Malgré sa conception centralisée le programme a établi localement des collaborations avec les services techniques déconcentrés surtout dans le développement rural et le génie rural. Les STD participent régulièrement et activement aux réunions de CIRC et de COPILO, démontrant un intérêt certain dans la mise en œuvre.

Les stratégies des composantes présentent certaines limites dans des aspects importants tels que les semences et races améliorées ou la maîtrise de l'eau. La conception est certainement ambitieuse et les actions souvent dispersées par les projets qui veulent couvrir des zones trop importantes tout en traitant de nombreuses composantes. Les opérateurs doivent faire face à des contraintes de taille : les difficultés de déplacement, l'insécurité, le nombre limité d'opérateurs privés ou les tabous culturels.

L'efficacité d'ASARA à mi-parcours est encore très faible et des déficiences ont été notées avec en premier lieu des retards importants dans la mise en œuvre.

La complexité d'ASARA qui doit en principe s'articuler avec AINA sur les 8 districts communs, ne facilite pas la coordination.

Le Suivi Evaluation mérite des aménagements complémentaires pour assurer une meilleure efficacité des opérateurs, car la documentation ne reflète pas toujours la réalité et des écarts sont constatés entre les données reportées et les résultats effectifs.

Efficacité

Parmi les opérateurs chargés de la mise en œuvre le GRET et de GIZ ont été efficaces au démarrage, alors que la plupart des autres ont été très lents à mettre en place le staff, avec au moins deux mois de délai, et connaissant des turnovers importants pour certains comme CRS ou FIVOY.

Les projets ont finalement été opérationnels 6 mois après la signature des contrats, sur une durée de 3 à 4 ans.

Lot 1 - Les deux opérateurs de la microfinance ont effectivement mis en place caisses et points de services en suivant relativement bien la programmation, mais les résultats sont en deçà de la programmation car les produits financiers sont onéreux et pas toujours adaptés au niveau de vulnérabilité, surtout dans le cas de FIVROY.

Lot 2 - C'est au niveau des FRDA que l'on rencontre les plus grandes difficultés pour mettre en œuvre avec efficacité les financements des différents guichets et services

Lot 3 - Les opérateurs des actions non financières, montrent des capacités très variables, des actions très ambitieuses et parfois un peu dispersées. Les recrutements de staff ont engendré des retards. C'est le GRET et le consortium ADRA AIM qui montrent la meilleure efficacité. Les méthodes de diffusion sont assez similaires, avec l'utilisation des Paysans Leaders avec des Apprenants/Adoptants ; mais les Paysans Semenciers ne sont pas assez intégrés.

GIZ – La GIZ dispose d'un staff compétent et le travail préalable a abouti à la sélection de 4 Chaines de Valeur, caprin, ricin, miel et haricot. L'efficacité peut être améliorée si les actions productives sont mieux suivies et le mapping des Chaines de Valeur plus précis et régulièrement ajusté.

Pistes - Pour les pistes, les réalisations ont montré des anomalies pour deux entreprises très déficientes en matière de gestion de trésorerie, et le siège du bureau d'études Louis Berger chargé du suivi montre des faiblesses pour le backstopping de l'équipe de terrain et de transparence de gestion.

Contraintes – la mission a noté les difficultés de déplacements, le manque de partenaires privés en particulier pour les chaines de valeur, l'insécurité surtout dans les zones enclavées, les problèmes financiers des CSA ainsi que le niveau faible de qualification. Certaines procédures internes des opérateurs sont mal adaptées, et les coutumes et tabous, ainsi que la culture de dépendance sont aussi un frein.

Rapports - Les rapports annuels des opérateurs suivent le canevas de l'UE et décrivent en général l'avancement des activités mais il y a souvent un décalage entre les résultats affichés et la réalité ; un suivi rapproché est nécessaire. Les rapports de l'USCP se limitent trop au suivi de l'unité et moins du programme.

Efficacité

Lo1 - La microfinance affiche des bons résultats quant à l'installation des 27 nouvelles caisses. Il faudra cependant améliorer les produits financiers pour mieux répondre à la demande et au niveau de vulnérabilité élevé dans un contexte économique difficile. FIVROY n'a pas réussi à distribuer de crédit solidaire alors que CECAM en a fait son premier produit financier. Cette action est nécessaire pour garantir rapidement les équilibres financiers institutionnels.

Lot 2 - Les résultats sont très faibles pour les 3 bénéficiaires. Les raisons sont surtout le manque de pragmatisme dans l'utilisation de l'outil FRDA pour répondre aux priorités des lignes directrices qui ne se limitent pas à la mise en place et au fonctionnement des CROA, mais aussi à « l'administration des financements et des fonds en fonction des priorités régionales », ce qui implique une plus grande ouverture sur les guichets qui répondent en particulier à l'accroissement des disponibilités alimentaires et à la diminution des pertes post récolte, par exemple le projet guichet encore inutilisé.

Lot 3 - Les bénéficiaires des AaP incluent la RD avec le GRET et 7 projets dont quatre présentent des similitudes d'approche (AVSF Tsiombe /Amboasary, et ADRA / AIM).

Les actions sont assez dispersées dans les thématiques et géographiquement. La mise en place des 850 Champs Ecole Paysans est effective mais les résultats restent encore limités à des actions de formation. En outre, le manque de matériel végétal et animal amélioré limite l'efficacité, d'autant plus que les Paysans Multiplicateurs de Semences (PMS) ne sont pas intégrés dans ces CEP. Si l'on

rapporte quelques 10 000 adoptants à ce jour, les objectifs sont mal définis et la stratégie d'adoption reste incertaine.

Les sites d'élevage moins nombreux donnent moins d'adoption car les apprenants sont frustrés de ne pas bénéficier des mêmes avantages que les paysans leaders.

Les accroissements de production et de rendements sont cependant très probables du fait des aménagements et lorsque les CEP bénéficient de matériel amélioré (riz, les tubercules, les légumineuses, maraîchage, poulets), ainsi que variétés à cycle court (patate douce) qui participent à la diminution de la soudure.

Plus de 100 boutiques d'intrants ont été mises en place particulièrement grâce au GRET, mais aucun résultat n'est constaté sur la diminution des pertes post-récolte.

GIZ - L'évaluation à partir des 15 filières potentielles a été très bien réalisée même si les mappings sont très généraux pour les chaînes de valeur exceptée pour le ricin qui est assez bien conçu et précis. Les résultats sont assez variables avec deux filières montrant des valeurs ajoutées certaines, miel et caprin, alors que les deux autres nécessitent des approfondissements sur les contraintes tout au long de la chaîne depuis la production, l'intermédiation jusqu'à la commercialisation. Il s'agit des filières ricin et haricot.

Impacts potentiels

Les impacts du Programme ASARA ne sont pas encore visibles. Cependant, divers indices montrent que le Programme présente plusieurs impacts positifs potentiels en terme d'accroissement de la disponibilité et de l'accessibilité alimentaire, mais ces impacts restent à mesurer sur base d'une référence fiable.

Il est certain que l'adoption d'innovations si elle s'avère importante aura des effets positifs sur l'augmentation de la production et les rendements vivriers ; de même que les périmètres aménagés.

La réduction de la période de soudure est tangible dans certains districts en particulier avec les variétés de patate douce à cycle court. L'appui au stockage est insuffisant et on ne constate aucun effet sur la réduction des pertes post récolte

La réduction significative des coûts de transport a été notée sur certains tronçons de pistes réhabilités.

Viabilité potentielle

Les niveaux d'appropriation par les bénéficiaires sont meilleurs lorsque les actions sont gérées par des groupements très structurés.

Les perspectives de pérennisation des résultats varient d'un lot à l'autre. L'équilibre institutionnel n'est pas à espérer pour la microfinance pendant la phase ASARA. Les FRDA sont bien établis et l'espoir de voir le FDA bientôt opérationnel les renforcera dans la poursuite des actions, mais il est certain qu'un changement doit être opéré pour opérationnaliser les guichets avec une meilleure efficacité. Dans le lot 3 des changements structurels s'imposent pour rendre les CEP viables. La mise en place d'actions économiques comme la commercialisation de semences améliorées est indispensable.

Actions transversales

La prise en compte de problématique de genre, qui est un objectif significatif du programme ASARA, est variable selon les projets ; mais elle est globalement insuffisante en référence au principe énoncé sur l'égalité de genre dans la convention de financement.

L'intégration de l'environnement le changement climatique constitue comme les questions de genre un objectif significatif pour le Programme ASARA et elle est tenue en compte de manière acceptable

dans les projets du lot 3, de la GIZ et des travaux routiers HIMO, et quasiment absente dans les actions de financement excepté pour CECAM.

Visibilité

La Visibilité n'est pas présente sur tous les sites mais lorsqu'elle l'est les normes de communication sont généralement bien appliquées. Dans le cas de FIVOY l'exemption contractuelle de visibilité doit être reconsidérée.

Recommandations

(1) Recommandation / Activité	(3) Acteur					(4) Phasage	
	(5) MF	(6) RDA	(7) NF	(8) IZ	(9) SCP	(10) Court terme	(11) Moyen terme
1. Le recentrage des activités des opérateurs lorsqu'elles sont trop dispersées;			X			X	
2. l'amélioration du système de Suivi Evaluation de l'USCP avec un TA et un suivi trimestriel rapproché;					X		
3. Le renforcement des capacités de négociations des producteurs face aux intermédiaires;					X		X
4. Les priorités pour l'introduction de matériel végétal et animal amélioré ainsi que la micro-irrigation;		X	X	X	X	X	
5. Des stratégies structurantes des CEP permettant de viabiliser les innovations techniques et maintenir le capital de semences et races améliorées;			X		X	X	
6. l'amélioration de la coordination horizontale entre ASARA et AINA;			X		X	X	
7. L'introduction de critères économiques et une analyse de rendements;			X	X	X		
8. La généralisation de la micro irrigation et des semences et races améliorées;			X	X		X	X
9. La vérification de l'efficacité de certaines techniques améliorées, exemple le Basket Compost;			X				
10. La définition de normes pour la construction des poulaillers;			X		X		X
11. Des appuis techniques spécifiques pour l'aquaculture (APDRA);					X	X	
12. L'activation de tous les guichets des FRDA en commençant par le guichet projet;		X				X	
13. Le lancement d'une Etude de faisabilité sur la possibilité d'extension CTAS à travers deux antennes CPAS sur le littoral et sur la zone cristalline;					X		X

(1) Recommandation / Activité	(2)	(3) Acteur					(4) Phasage	
		(5) I MF	(6) F RDA	(7) S NF	(8) G IZ	(9) U SCP	(10) Co urt terme	(11) Mo yen terme
14. L'établissement d'une référence SDI permettant de mesurer l'incidence des subventions sur les IMF;	X					X	X	
15. Les services aux plus vulnérables et aux femmes pour les 2 IMF;	X						X	
16. Le renforcement des capacités pour les aménagements gérés par les FRDA ;		X					X	
17. Le dialogue régional approche LRRD avec un contrôle et d'alerte sur les introductions de semences tout-venant;			X			X	X	
18. Le renforcement de la collaboration avec les STD en particulier le Service du génie rural;		X	X				X	
19. Le respect des critères de financement des travaux d'infrastructure sur FRDA ;		X					X	
20. L'amélioration du rendement de l'approche « HIMO structurée »;						X	X	
21. L'application des termes du contrat pour les entreprises défaillantes des marchés N°3 et N°5;							X	
22. L'amélioration de la gestion de l'archivage des données pour les travaux pistes HIMO;							X	
23. La réalisation d'une formation sur les questions de genre pour le personnel des projets;	X	X	X	X	X	X	X	X
24. L'étude sur la possibilité de diminuer ou annuler les apports bénéficiaires pour les femmes chefs de ménages ;		X	X			X	X	
25. La réalisation des travaux Infrastructures rurales du tronçon de 2 km entrant dans la ville de Bekily;							X	
26. Pour les entreprises défaillantes : un avenant pour reprise des travaux par les entreprises performantes ou deuxième option, continuer les travaux;							X	
27. La systématisation de la visibilité.							X	X

1 Introduction

Le Programme « Amélioration de la Sécurité Alimentaire et des Revenus Agricoles – ASARA » a été conçu en 2011, après que le Conseil de l'Europe ait autorisé (le 30 mai 2011) la mise en œuvre de certains projets et programme bénéficiant directement à la population, vu le constat d'aggravation des effets néfastes de la crise sur les couches les plus défavorisées de la population. L'objectif spécifique du Programme ASARA est de réduire l'insécurité alimentaire, à travers : 1) l'amélioration de la capacité d'autosuffisance des ménages en produits vivriers de base (dimension "disponibilité" de la sécurité alimentaire) et 2) l'augmentation du revenu agricole des exploitations (dimension "accessibilité") par le développement des activités génératrices de revenus (AGR). Quatre résultats ont été définis pour atteindre cet objectif :

Résultat 1 : le niveau de rendement des cultures vivrières de la zone est amélioré;

Résultat 2 : les pertes durant le stockage des produits vivriers sont réduites;

Résultat 3 : les systèmes de production sont diversifiés grâce au développement d'activités agricoles génératrices de revenus;

Résultat 4 : les coûts de transports sont réduits, facilitant l'accès aux intrants et la commercialisation des produits.

La convention de financement n°23503 a été ainsi signée le 18 décembre 2012 et a alloué une subvention de 36 millions d'euros pour le financement des actions. Elle prévoit une durée de mise en œuvre opérationnelle de 60 mois et la réalisation d'une évaluation à mi-parcours du programme.

L'objectif global de la mission d'évaluation à mi-parcours, tel que spécifié dans les termes de référence, est « d'émettre des constats portant sur la qualité de la mise en œuvre du projet ASARA et les mesures correctives à prendre éventuellement », c'est-à-dire « fournir aux instances décisionnelles, toutes les informations nécessaires et suffisantes permettant de rendre compte des résultats obtenus, d'améliorer la qualité de l'intervention pour la période de mise en œuvre restante et de veiller à une utilisation efficiente des ressources ». Les objectifs spécifiques de l'évaluation à mi-parcours et pour chacun des résultats consistent à :

analyser la pertinence et dresser le bilan des réalisations achevées et analyser l'atteinte des objectifs du programme;

analyser et apprécier les premiers effets des actions à mi-parcours et les perspectives d'impact;

avancer des recommandations dans l'amélioration de la conduite et de l'efficacité du projet pour la suite de la mise en œuvre du programme

identifier les leçons qui pourront être tirées de ce programme et pouvant être capitalisées dans le cadre des appuis ultérieurs.

1. Contexte

1.1 Contexte politique économique et social

Le contexte politique, économique et social à Madagascar au moment de la conception du projet en 2011-2012 était caractérisé par quatre faits majeurs :

le pays était sous régime de transition politique avec un gouvernement qui assurait les affaires courantes avec un budget consacré en grande partie au fonctionnement, en l'absence de reprise des financements des bailleurs de fonds internationaux, qui ont été majoritairement suspendus en 2009;

la signature de la « Feuille de route pour la sortie de crise » en septembre 2011 qui a été jugée comme un développement politique positif¹ et qui a permis d'obtenir une certaine « stabilité » et d'envisager de nouvelles actions de développement chez certains bailleurs;

la « pauvreté [qui reste] généralisée, profonde et relativement élevée et sans tendance au changement » et plus accentuée en milieu rural² : selon la définition nationale³, 71,5% de la population était pauvre. Ce taux est de 91% de ménages pauvres si le seuil utilisé est celui du niveau international de 2 dollars par habitant par jour. Les taux de pauvreté dans les 3 régions d'intervention du Programme ASARA étaient parmi les 5 les plus élevés à Madagascar (96,7% pour l'Androy, 93,1% pour le Sud-Est et 85,4% pour l'Anosy) tandis que les intensités de la pauvreté dans ces régions sont les plus élevées (63,8% pour l'Androy, 56,8% pour le Sud-Est et 46,6% pour l'Anosy)⁴; et

près de ¾ de la population malgache n'atteignait⁵ pas le niveau minimum d'apport calorique de 2.133 Kcal/j. Ce taux n'a pas eu de variation significative depuis 2005, sauf dans la Région Atsimo Atsinanana où la proportion de population n'atteignant pas l'apport calorique a augmenté entre 2010 et 2012.

La première phase de réalisation du Programme ASARA (mi-2013 – fin 2015) correspond à la tenue des élections présidentielles (décembre 2013), législatives (décembre 2013) et communales (juillet 2015). Elle a également vu l'adoption de la Politique Nationale de Développement (PND 2015-2019) et de son Plan de Mise en Œuvre (PMO) au cours du premier semestre 2015, qui ont été définis par rapport à la Politique Générale de l'Etat. Dans le même temps, les documents de politiques et de stratégies pour le secteur agriculture, élevage et pêche ont été adoptés : Lettre de Politique Sectorielle Agriculture, Elevage, Pêche (LPAEP) en avril 2015 et le Programme Sectoriel Agriculture, Elevage, Pêche (PSAEP) avec le Programme National d'Investissement Agricole, Elevage et Pêche (PNIAEP) en juillet 2015.

L'achèvement des processus électoraux n'a cependant pas amené une stabilité suffisante et une amélioration significative de la situation économique. Celle-ci reste difficile selon le FMI⁶ car la reprise économique est lente. L'évolution récente⁷ n'est pas très positive : accélération du taux d'inflation (7.6 % en juin 2015 en glissement annuel) principalement en raison de la hausse des prix des produits locaux (7,9% en glissement annuel) et affectant de manière plus importante les couches les plus pauvres ; perturbations météorologiques ayant endommagé 120.000 ha de surfaces agricoles et de nombreuses infrastructures ; impact très limité de la baisse du prix du pétrole au niveau du marché international sur l'activité locale ; dépenses publiques allouées en grande partie aux dépenses de personnel, aux transferts et subventions ; dépenses d'investissement restant encore faible pour permettre à l'État de relancer l'économie ; dépréciation de la monnaie nationale de 11% par rapport au US\$ entre décembre 2014 et juin 2015. Ainsi, Madagascar n'atteindra pas le taux de croissance⁸ de 5% projetée en 2015.

¹ Fiche d'Identification du Projet ASARA

²Ministère de l'Economie et de la Planification, Plan National de Développement, avril 2015, pp 25-26

³ Idem : sur la base du seuil de pauvreté fixé à 535.603 Ar de consommation par personne par an

⁴ Institut National de la Statistique, Enquête Nationale sur le Suivi des Objectifs du Millénaire pour le Développement (ENSOMD) : Objectif 1 : Réduire l'extrême pauvreté et la faim, 2013, p.140

⁵ Ibid, p.152

⁶ Fonds Monétaire International (FMI), La mission du FMI conclut sa visite à Madagascar, 4 juin 2015

⁷ Banque Mondiale, Madagascar – Evolution économique récente, septembre 2015, pp. 4-7.

⁸ Ibid, p.3

La mission n'a pas eu connaissance d'éventuels résultats d'investigation menée en 2015 concernant la situation alimentaire à Madagascar ou dans les régions d'intervention du Programme ASARA.

1.2 ASARA et AINA

Le Programme ASARA a été conçu pour être complémentaire au Projet « Actions Intégrées en Nutrition et Alimentation – AINA ». Ce projet, formulé en 2011, s'inscrit dans le cadre de l'Initiative de l'Union Européenne visant à accélérer l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), et plus spécifiquement l'OMD1c : « réduire de moitié, d'ici 2015, la proportion de la population vivant dans l'extrême pauvreté et souffrant de la faim ». Le Projet AINA, doté d'un financement de 12,5 millions d'euros pour 36 mois, est mis en œuvre dans 6 régions, dont 3 régions d'intervention du Programme ASARA (Anosy, Androy et Atsimo Atsinanana). Il est piloté par la FAO et est mené en consortium avec deux agences des Nations Unies (FIDA et PAM) et cinq ONG (AIM, CARE, GRET, ICCO, WHH).

La logique du Projet AINA est d'intervenir sur 3 aspects de la sécurité alimentaire et nutritionnelle :

la disponibilité : résultat 1 sur l'amélioration et la diversification de la production,

l'accessibilité : résultat 2 sur la réduction des pertes au stockage, l'amélioration des chaînes de valeur agricole ainsi que de l'accès physique et monétaire aux denrées alimentaires,

l'utilisation : résultat 3 sur les pratiques nutritionnelles, d'hygiène et sanitaires.

Le Programme ASARA travaille sur les deux premiers volets du Projet AINA (la disponibilité et l'accessibilité), mais sur une période plus longue.

2. Pertinence

La pertinence du Programme ASARA est toujours satisfaisante, si l'on considère (i) le contexte de pauvreté et de difficultés en matière de production et de commercialisation de produits agricoles et alimentaires qui persiste dans les 8 districts d'intervention, (ii) le cadre stratégique de l'Union Européenne sur la sécurité alimentaire qui propose d'œuvrer sur 4 piliers dont la disponibilité et l'accès, (iii) les politiques et stratégies nationales, à l'instar du PND/PMO et de la LPAEP, orientées vers l'amélioration de la sécurité alimentaire, de l'accès à des services agricoles et au financement rural et (iv) sa complémentarité avec d'autres actions menées dans la zone

Les aspects suivants ont été tenus en compte dans l'analyse de cette pertinence :

pertinence des différentes composantes par rapport aux objectifs de départ à travers l'analyse de la stratégie développée par ASARA

cohérence du programme et de ses composantes avec le contexte et la politique nationale, en relatant et prenant en compte les évolutions de ceux-ci

cohérence du programme avec les stratégies de coopération de l'UE

cohérence avec les besoins des bénéficiaires en considération des autres actions menées.

2.1 Stratégie développée par ASARA dans le contexte de la zone

La stratégie développée par le Programme ASARA et les composantes du programme sont pertinentes mais présentent des limites conceptuelles traduites par un manque de vision sur quelques aspects clés (semences, race, maîtrise de l'eau), par une conception quelque peu ambitieuse et une certaine dispersion des projets à vouloir couvrir toutes les communes et à traiter beaucoup de spéculations, par l'insuffisance de vigilance face aux contraintes connues

comme les difficultés de déplacement ou l'étroitesse du tissu d'opérateurs privés et par une trop grande focalisation de la composante FRDA sur son opérationnalisation

2.1.1 Pertinence de la stratégie et des composantes

Le Programme ASARA a développé sa stratégie autour de 6 axes, outre la coordination et le suivi du programme, qui sont assurés par l'Unité de Suivi et de Coordination du Programme (USCP) :

1. la promotion et la diffusion des innovations dans des sites (Champs Ecoles Paysans ou CEP) en accompagnement des paysans relais favorisant la diversification et l'adaptation de variétés culturales et zootechniques adaptées avec la collaboration du FOFIFA et du Centre Technique Agronomique du Sud ou CTAS (résultat 1 – lot 3).
2. le développement et le renforcement des services d'appui à l'agriculture avec de nombreux prestataires intervenant dans la formation, les services vétérinaires et phytosanitaires, l'outillage agricole, le stockage, etc. (résultats 1 et 2 – lot 3)
3. le développement de la production agricole commerciale, pour les filières « phares » ciblées sur les demandes, en partenariat avec les privés (ricin, miel, haricots secs et caprins" (résultat 3 – délégation de gestion GIZ)
4. la réhabilitation d'infrastructures rurales (transport, irrigation, stockage, aménagements antiérosifs, et pistes réalisés par des entreprises locales avec l'approche HIMO (résultat 4 – HIMO Entreprise)
5. l'extension des réseaux de microfinance à travers l'augmentation des points de services de proximité, l'accroissement du volume de financement à l'agriculture, la professionnalisation des institutions de microfinance et l'amélioration de la gouvernance (résultat 1,2 et 3 – lot 1) ;
6. l'opérationnalisation du FRDA dans les 3 régions d'intervention (résultat 1,2 et 3 – lot 2).

Les 4 premières composantes (sécurité alimentaire et développement rural - SA/DR) du Programme ASARA gardent toute leur pertinence. Les entretiens et visites sur le terrain montrent que les problèmes considérés lors de la formulation du programme n'ont pas encore été résolus : « faible potentiel productif du matériel végétal utilisé (ricin, haricot, niébé, riz, légumes) ou variétés performantes en quantité encore insuffisante, dégradation des sols et des infrastructures productives, sous-équipement des exploitations, faible diffusion des technologies appropriées, enclavement et faible diversification des systèmes de production, peu tournés vers les marchés⁹ ».

Au niveau global, les problèmes semblent même s'aggraver avec l'insuffisance de pluies depuis 2 saisons dans les zones littorales du district de Tolagnaro, et dans les districts d'Amboasary, d'Ambovombe, de Tsihombe et de Beloha ; la non-maîtrise de l'eau par l'irrigation dans plusieurs sites ou le drainage dans le district de Vangaindrano, l'augmentation de l'insécurité dans les districts d'Amboasary, de Bekily et de Betroka ; et la détérioration de plusieurs portions des routes nationales¹⁰ 10, 12 et 13 et de routes d'intérêt provincial. En outre, la focalisation des axes d'intervention du programme sur la sécurité alimentaire constitue une réponse aux difficultés alimentaires et au risque de famine dans quelques sites d'intervention du programme, signalés par les autorités locales et relayés par plusieurs organisations de la société civile.

En outre, les logiques d'intervention des 8 projets, exécutés par les ONGs sur la SA/DR (lot 3 – 4 composantes), qui se concentrent sur l'amélioration des rendements et de la production ainsi que sur le développement des activités génératrices de revenus, sont cohérentes avec les objectifs du

⁹ Convention de financement n°MG/FED/23-503 du Programme ASARA, Annexe II, Dispositions Techniques et Administratives, p.3

¹⁰ 2h pour aller d'Ambovombe à Tsihombe pour un trajet de 62 km ; 4 - 4h30 pour aller de Tolagnaro à Ambovombe distants de 110 km ; 16 h pour rallier Betroka depuis Tolagnaro

programme et les lignes directrices de l'appel à propositions. Toutefois, elles semblent parfois incomplètes car elles n'abordent pas suffisamment ou peu la réduction des pertes durant le stockage des produits vivriers (3^{ème} résultat du programme).

Le contrat spécifique de GIZ sur les chaînes de valeur se concentre sur la génération de revenus pour 4 filières sélectionnées suite à la réalisation d'études diverses. Il est cohérent avec le 3^{ème} résultat du Programme.

Les composantes 4 et 5 axées sur l'extension des IMF et l'opérationnalisation des FRDA visent le développement de services de financement de l'agriculture et constituent des alternatives adéquates pour répondre aux besoins de financement des formations, des intrants et des matériels exprimés par les paysans dans les 8 districts, à travers les Centres de Services Agricoles. Plusieurs types de crédit (productif, location-vente de matériels) et de subvention (formation, matériels, infrastructures) accessibles auprès de ces institutions sont en accord avec les besoins de financement des paysans, qu'ils soient induits ou non par les projets SA/DR d'ASARA. Le développement de services de financement de l'agriculture avec les IMF et les FRDA constitue le complément indispensable aux actions de diffusion des innovations promues par les ONGs. De ce point de vue et en comparaison avec les objectifs du programme, ces composantes demeurent pertinentes.

Enfin, la coordination prévue au niveau de l'USCP est indispensable compte tenu du nombre élevé d'acteurs, de la grande diversité des actions et des capacités différentes des opérateurs ainsi que la nécessité d'harmoniser les interventions. Le risque de contradiction dans les approches est en effet réel, vu par exemple les formes et le niveau différents de rémunération/motivation des paysans leaders appliqué par les ONGs dans les districts mitoyens de Tolagnaro, d'Amboasary et d'Ambovombe¹¹.

Elle s'avère également essentielle pour le suivi de l'évolution des actions des opérateurs et de la progression vers la réalisation des résultats. Ce suivi nécessite des visites fréquentes sur le terrain.

2.1.2 Infrastructures rurales

La réhabilitation de périmètres irrigués, la construction des infrastructures productives et les travaux des piste par l'approche HIMO font partie des activités d'ASARA qui contribuent à l'atteinte des résultats sur les dimensions « disponibilité » et « accessibilité ». La mise en œuvre et la gestion de ces travaux couvrent trois aspects :

les travaux réalisés par les opérateurs et qui rentrent dans le cadre du Lot 3 de leurs activités. Ces travaux concernent généralement les travaux dont les montants sont supérieurs au plafond fixés par le FRDA.

les travaux répondants aux critères de sélections du FRDA dont le montant est inférieur à 25 millions de MGA dans les zones enclavées. Leur exécution est gérée par les FRDA : CARE à ANOSY, CRS à Atsimo Atsinanana et AFDI à Ambovombe.

les travaux des pistes HIMO réalisées par des PME dont la Maîtrise d'ouvrage est la DUE. Elle est assistée et représentée dans ce rôle par le bureau d'études EGIS à travers le contrat AT HIMO.

2.1.3 Limites conceptuelles du Programme ASARA et des projets

Cependant, quatre types de limites ont été relevés par rapport à la conception du Programme et des projets mis en œuvre par divers acteurs :

manque de vision en matière de semences, de races et de maîtrise de l'eau;

¹¹ WHH alloue une rémunération mensuelle dégressive dans le district de Tolagnaro. Son voisin AVSF basé à Amboasary n'octroie qu'un minimum de matériels agricoles. GRET, également voisin d'AVSF, octroie quant à lui une indemnité journalière en fonction des capacités du paysan, appelé à devenir prestataire

projets souvent ambitieux et dispersés;
absence de vigilance sur des contraintes connues; et
offres concernant la composante FRDA trop concentrées sur l'opérationnalisation.

En premier lieu, un manque de vision a été constaté en ce qui concerne l'amélioration des espèces végétales (semences d'arachide, de riz, de haricot, etc.) et animales (races de caprins, poulets) ainsi que sur la maîtrise de l'eau. Pour les semences, seul le GRET¹² a prévu un dispositif structuré et significatif pour la mise en place et l'encadrement de paysans multiplicateurs de semences. Or l'insuffisance de matériel végétal productif a été identifiée lors de la formulation comme un problème important que le programme devait résoudre et que, par ailleurs, beaucoup de bénéficiaires et acteurs ont réclamé des efforts sur ce sujet¹³. L'absence d'une politique nationale adéquate en matière de semences et de capacités en la matière peut en partie expliquer cette lacune, mais ne peut pas la justifier.

Les éleveurs/éleveuses de caprins et de poulets ont aussi évoqué le risque élevé de consanguinité et le constat de faible productivité des races existantes. Mais aucun des projets ne semble avoir prévu et/ou envisagé la résolution de ces problèmes et répondre à la demande des bénéficiaires, soit par introduction de nouvelles espèces, soit par l'insémination artificielle.

La maîtrise de l'eau par la micro-irrigation - surtout pour le maraîchage - et le drainage n'a pas été suffisamment mise en exergue dans le Programme et dans les projets. L'accent a été surtout mis sur la réhabilitation de barrages et canaux d'irrigation, sauf dans quelques cas.

En second lieu, plusieurs projets et le Programme ASARA dans son ensemble apparaissent ambitieux de par leur couverture géographique et face à la situation de référence. A part GRET et CARE, qui sont présents depuis plusieurs années dans leur zone d'intervention respective, les autres opérateurs sont relativement nouveaux dans la zone. Il était donc nécessaire pour ces opérateurs de consacrer un temps pour l'adaptation des équipes de terrain et l'établissement de relations de confiance avec les acteurs et bénéficiaires, ce qui paraissait difficile lorsque leur action devait couvrir des dizaines de communes.

En outre, la diffusion des innovations par l'approche CEP - comme analysé dans l'efficience - semble adaptée au contexte et aux objectifs. Cependant, la probabilité d'adoption dépendait de plusieurs facteurs, dont la prise de « risque » que plusieurs exploitants familiaux, vulnérables et de niveau technologique assez bas, ne pouvaient pas choisir.

Enfin, le montage du Programme ASARA impose une coordination et un phasage adéquat des activités des ONGs, des IMF et des gestionnaires des FRDA. Cette coordination et ce phasage ne sont pas évidents, surtout pour des organisations qui n'ont pas encore travaillé dans le contexte du FRDA, comme c'est le cas de quelques entités sélectionnées par appel à propositions. Dans leurs projets, les ONGs n'ont pas provisionné et ne pouvaient pas provisionner assez de fonds pour financer les actions des paysans, adoptants et doivent relayer ces besoins auprès des FRDA ou des IMF. Il est constaté que les financements et les actions des ONG n'étaient pas en phase : les IMF étaient opérationnels avant plusieurs ONG, alors que les FRDA étaient en retard et ne pouvaient pas satisfaire des services demandés par les paysans, car ces services - infrastructures notamment - n'étaient pas encore disponibles.

¹² Sur les 683 PMS formés et mis en place jusqu'en octobre 2015, 599 (soit 88%) sont du GRET

¹³ Les paysans expriment des besoins en semences productives à cycle court en quantité afin de se prémunir de l'irrégularité croissante du régime de pluies. En effet, un paysan peut re-semer plus de 3 à 4 fois en fonction de la pluviométrie. AVSF sur les 2 projets Zoloke et Sohavelo, a la possibilité de subventionner l'acquisition de semences pour les adoptants (en revolving).

En troisième lieu, le Programme ASARA a bien identifié les difficultés de transport comme une contrainte majeure. Pour que les actions ne soient pas handicapées par ces difficultés, des travaux de réhabilitation de pistes ont été intégrés dans le programme. Ces travaux sont cependant limités et ne pouvaient pas concerner toutes les pistes de desserte. Mais la majorité des projets n'ont pas pris en compte cette donnée dans la conception et/ou la programmation de leurs actions (par exemple en prévoyant de petites réhabilitations de points noirs ainsi qu'il est prévu dans le projet de Fiantso, ou en l'inscrivant comme hypothèse, à suivre dans le cadre logique, comme dans le cas de WHH). Il en est de même pour les AGR et les cultures de rente pour lesquelles l'insuffisance d'opérateurs collecteurs ou d'organisations concernant la commercialisation ne semble pas avoir retenu l'attention voulue dans les hypothèses de travail, ni dans la formulation des activités.

En quatrième et dernier lieu, les offres concernant la composante FRDA se sont trop concentrées sur leur opérationnalisation. L'articulation des FRDA avec les projets - satisfaire par exemple aux besoins de financement des paysans adoptants - n'est pas suffisamment visible ni dans les documents de projets, ni sur le terrain.

De manière plus générale, les risques et les hypothèses n'ont pas été suffisamment approfondis dans la conception des projets (ex. les difficultés de recrutement de techniciens). Et les autres facteurs d'influence apparus au cours de la mise en œuvre (comme les difficultés des bénéficiaires à mobiliser rapidement leurs apports) ont été traités diversement par les projets.

2.2 Cohérence avec les politiques UE en matière de SA&N

Le Programme ASARA est cohérent avec les orientations politiques et stratégies de l'UE concernant la sécurité alimentaire et les questions transversales (environnement et genre).

Le « Programme pour le Changement » (Agenda For Change) publié en 2011 constitue le cadre politique de l'UE pour accroître l'impact de sa politique de développement. Ce document confirme l'engagement de l'UE à continuer à la gestion de la sécurité alimentaire au niveau international. Le « Cadre stratégique de l'UE pour aider les pays en développement à relever les défis liés à la sécurité alimentaire », quant à lui, propose de relever les défis portant sur les quatre piliers de la sécurité alimentaire : disponibilité alimentaire, accès à l'alimentation, qualité nutritionnelle et prévention des crises alimentaires.

En outre, le Programme pour le Changement stipule également que l'action de l'UE doit être axée, entre autres, sur les thèmes comme l'environnement et les ressources naturelles et l'égalité entre hommes et femmes. Les objectifs du Programme ASARA sont totalement cohérents avec ces orientations de l'UE, bailleur de fonds de l'action, aussi bien sur la sécurité alimentaire que sur les aspects transversaux.

2.3 Pertinence par rapport aux stratégies nationales

Le Programme ASARA reste cohérent avec les politiques et stratégies globales et sectorielles nationales de Madagascar et ses résultats pourraient éventuellement être exploités pour la mise en œuvre de ces politiques et stratégies

Le Programme ASARA a démarré dans la 2^{ème} moitié de 2013 avec la prise de fonction de l'assistance technique et l'initiation des actions concernant les chaînes de valeur avec GIZ. Ce démarrage s'est déroulé dans la phase de sortie de la crise politique, pendant laquelle les orientations en matière de politique de développement rural et de sécurité alimentaire encore basées sur le Madagascar Action

Plan (MAP) n'ont pas été remises en cause. Le Programme ASARA était pertinent par rapport à ces orientations¹⁴.

Les objectifs du Programme ASARA sont en phase avec les nouveaux documents de cadrage des politiques et de stratégies de développement national et sectoriel. En effet, ses axes de travail portant sur la disponibilité et l'accessibilité correspondent bien au sous-objectif d'amélioration de la sécurité alimentaire et nutritionnelle de l'axe stratégique n°4 de développement (capital humain adéquat au développement) du PND¹⁵.

Au niveau sectoriel, la LPAEP¹⁶ priorise « la sécurité alimentaire, à travers une contribution centrée sur la disponibilité et l'accessibilité », c'est-à-dire les deux dimensions traitées par ASARA - comme axe d'intervention de l'axe stratégique de lutte contre la pauvreté.

Le Programme ASARA est complètement en ligne avec la Stratégie de Services Agricoles et à l'approche par la demande qu'elle prône. Les activités du lot 1 d'extension des réseaux de microfinance sont notamment cohérentes avec l'axe stratégique 1.4 « améliorer l'accès aux financements », tandis que les projets du lot 3 répondent aux objectifs de l'axe 2 de la SSA « Promouvoir la structure et l'environnement des exploitations agricoles familiales ». Par contre, les projets du lot 3 n'ont pas suffisamment prévu dans leurs actions la structuration des exploitants dans les organisations paysannes et le développement de leurs capacités à fournir des services à leurs membres, tel que suggéré dans l'axe 2.2 de la SSA.

La réalisation d'infrastructures rurales dans le cadre d'ASARA est cohérente avec les différentes politiques agissant dans les dimensions de la sécurité alimentaire. elle contribue à: i) augmenter la production et animale donc la disponibilité de produits alimentaires à travers les infrastructures, périmètres irrigués, couloirs de vaccinations etc.... ; ii) favoriser l'accès aux produits agricoles, par l'accroissement des revenus et la diminution des pertes post récolte, à travers les infrastructures de stockage tels que les GCV ; iii) en principe favoriser l'accès aux intrants, à la commercialisation, aux réserves alimentaires en cas de crises; iv) l'approche HIMO génère des revenus non négligeables pour les ménages vulnérables.

2.4 Réponses aux besoins des bénéficiaires

Le Programme ASARA répond bien aux problèmes d'insécurité alimentaire et aux besoins des cibles en matière d'amélioration de la conduite des exploitations agricoles et d'accès à des financements des activités.

La mise à échelle des innovations agricoles pour augmenter le rendement et la production, en particulier à travers l'accès à des semences ou races améliorées, sont des questions prioritaires et pertinentes mais encore insuffisantes. La construction, la réhabilitation d'infrastructures, les subventions d'équipements et la formation répondent parfaitement à la situation déficitaire de la zone ASARA.

¹⁴ Madagascar Action Plan, Engagement 4 – défis 2 (améliorer l'accès au financement rural) et 6 (accroître la valeur ajoutée agricole et promouvoir l'agrobusiness), Engagement 5 – défi 7 (améliorer la nutrition et la sécurité alimentaire), Engagement 8 – défi 4 (améliorer l'appui aux très pauvres et vulnérables) et 5 (promouvoir l'égalité des genres et l'autonomisation des femmes)

¹⁵ République de Madagascar, Ministère de l'Economie et du Plan, Plan National de Développement, 02 avril 2015, p.101

¹⁶ République de Madagascar, Ministère de l'Agriculture, Ministère des Ressources Halieutiques et de la Pêche, Ministère de l'Elevage, Lettre de Politique Agriculture, Elevage, Pêche, avril 2015, p. 10

De même on peut dire que la microfinance était assez peu développée avec seulement FIVOY assez concentré sur Ambovombe et sur les axes Tsivory- Ranomafana et Tolagnaro-Amboasary, et l'insuffisance de services décentralisés de microfinance limite l'accès du financement pour les plus vulnérables, particulièrement enclavées. La mise en place de nouveaux produits mieux adaptés au contexte et encore peu connus montre la détermination à s'adapter aux besoins de la région et de servir les plus vulnérables. Le plus pertinent de ces produits est le crédit avec éducation (CAE), qui est une approche adaptée à partir du modèle Grameen Bank dans lequel les femmes forment des groupes de crédit solidaire de 4 à 6 personnes réunies dans des associations de 25 à 36 membres. Le *mobile banking* est également une action innovante qui permettra de résoudre les questions liées au risque de transferts de fonds.

Cependant, la pertinence des actions par rapport aux problèmes et besoins des bénéficiaires est parfois entachée par une communication insuffisante des modalités d'accès aux services du programme (ex. ouverture échelonnée des guichets des FRDA).

2.5 Clé de répartition des budgets dans les offres

Le chapitre suivant montre la clé de répartition des budgets fonctionnement et investissements dans les offres sur la base des contrats signés par l'UE. Au total 14 opérateurs sont concernés dans les 3 lots (2 IMF, 3 FRDA, 9 ONGs) et une organisation de coopération ayant obtenu une délégation de gestion : GIZ.

Le budget total des 16 projets atteint 27 M€, dont 24M€ alloués par l'UE soit 67% du montant total de la subvention de 36M€ du 10^{ème} FED consacré au programme.

De manière globale, la répartition des budgets alloués pour le fonctionnement et l'acquisition d'équipements, et pour les activités opérationnelles présente des disparités. Il est évident que le lot 2 est très consommateur de budget du fait de la présence des fonds FRDA très importants. Le Lot 1 est très faible sur les activités opérationnelles, de même que le lot 3 très disparate d'un opérateur à l'autre mais le pourcentage global de 40% confirme le manque de pertinence des offres de ce lot pour des actions concrètes structurantes, d'autant plus qu'une grande partie est concentrée sur les aménagements entrepris surtout sur Betroka et Bekily. En fait les ONG n'ont pas provisionné assez de fonds pour financer les actions tangibles au niveau des CEP, des paysans semenciers, ou dans les actions de conservation post récolte et doivent « en principe » s'appuyer sur les FRDA, dont l'enveloppe financière est très confortable.

	Fonctionnement et équipement	Activités opérationnelles
Lot 1 - IMF	80%	14%
Lot 2 – FRDA	22%	74%
Lot 3 – ONGs	52%	40%
Ensemble	44%	47%

2.6 Cohérence ASARA AINA et autres actions

La cohérence entre le Programme ASARA et AINA est acceptable mais leur complémentarité est insuffisante sauf dans le cas où un même opérateur gère les deux actions.

Le Programme ASARA et le Projet AINA travaillent sur 2 thèmes communs : la disponibilité et l'accessibilité alimentaire. Dans sa conception, le Programme ASARA devait compléter les actions menées par AINA en matière de financement des producteurs et de services d'appui, tandis que AINA devait se mettre en synergie avec ASARA pour les questions de nutrition. Dans la pratique, la collaboration entre les deux projets sur le terrain se résume à éviter le chevauchement des sites

d'intervention, c'est-à-dire pas assez d'échanges et de collaboration. Par contre, dans le cas où c'est le même opérateur qui gère ASARA et AINA (AIM, GRET), la complémentarité est effective.

Cette approche de se partager les zones relève sans doute du bon sens, étant donné que le risque de doublon est effectivement élevé pour les actions portant sur la disponibilité et l'accès. Mais elle peut réduire l'impact du Programme ASARA en ce qui concerne l'utilisation des productions améliorées dans l'alimentation. En outre, le Projet AINA se terminera bien avant le Programme ASARA, c'est-à-dire au moment où les augmentations de production agricoles seront sans doute les plus significatives et où les bénéficiaires auront le plus besoin de conseils en alimentation et nutrition.

2.7 Complémentarité avec les autres interventions

Le Programme ASARA continue à identifier les complémentarités potentielles et mettre en place des collaborations notamment avec les services techniques déconcentrés, mais cela reste insuffisant

Le Programme ASARA devait établir des synergies d'autres acteurs et d'autres interventions dans la zone. Les collaborations avec les acteurs suivants devaient être établies : Projet SALOHI (USAID), Projet PIC2 (Banque Mondiale), Projet AROPA (FIDA), QMM et le PNUD. Dans la pratique, les collaborations ont tardé à se concrétiser en raison de différence :

de calendrier : SALOHI de USAID clos en juin 2014 alors que les projets ASARA étaient en démarrage ; PIC2 de la Banque Mondiale au démarrage en août 2015

d'approche : AROPA (FIDA) œuvre sur la structuration des paysans dans le cadre des Chambres d'Agriculture alors que la plupart des projets ASARA n'ont pas intégré cette dimension dans leurs actions¹⁷

L'implication des ministères et de leurs services techniques déconcentrés (STD) n'a pas été explicitement définie dans la convention de financement du Programme ASARA. Ce qui a fait l'objet de certaines critiques de l'administration. Cependant, des collaborations ont été inaugurées et se sont développées entre les projets et les STD, en raison des fonctions régaliennes assurés par ces deniers. Ainsi, diverses actions ont été menées avec le FOFIFA, la Direction de la Protection des Végétaux, les Directions régionales de l'agriculture, en particulier le génie rural, les Directions régionales des travaux publics, les Directions régionales de l'élevage, la Direction des services vétérinaires et les vétérinaires mandataires, les Régions de l'Androy et de l'Anosy.

3. Efficience

L'efficience d'ASARA montre en général certaines déficiences qui retardent la mise en œuvre du programme. La complexité d'ASARA qui doit s'articuler avec AINA sur huit districts communs ne facilite pas la coordination et l'avancement qui à mi-parcours est encore très critique. Le Suivi Evaluation mérite des aménagements complémentaires pour assurer une meilleure efficience des opérateurs, alors que la documentation ne reflète pas toujours la réalité.

Les opérateurs chargés de mettre en œuvre les 3 Lots ainsi que les pistes, à l'exception de GRET et de GIZ, ont été très lents à démarrer, perdant en moyenne deux mois pour la mise en place du staff et de la logistique et quatre mois pour effectivement être opérationnels soit un total de six mois sur une durée de 3 à 4 ans, ce qui est considérable, d'autant plus que les notifications étaient annoncées deux mois avant signature des contrats.

¹⁷ GIZ apporte un appui indirect à la structuration des producteurs, via la Chambre d'agriculture. Mais cet appui de la Chambre d'agriculture devrait se renforcer

C'est dans le lot 2 lié aux FRDA que l'on rencontre les plus grandes difficultés pour mettre en œuvre avec efficacité les financements des différents guichets et services

Les deux opérateurs du lot 1 de la microfinance ont effectivement mis en place les caisses et points de services en suivant relativement bien la programmation, mais les résultats sont en deçà de la programmation car les produits financiers sont onéreux et pas toujours adaptés au niveau de vulnérabilité, surtout dans le cas de FIVOY.

Les opérateurs du lot 3, actions non financières, montrent des capacités très variables, des actions très ambitieuses et parfois un peu dispersées. Les recrutements de staff ont engendré des retards. C'est le GRET et le consortium ADRA AIM qui montre la meilleure efficacité. Les méthodes de diffusion sont assez similaires, avec l'utilisation des Paysans Leaders avec des Apprenants/Adoptants ; mais les Paysans Semenciers ne sont pas assez intégrés.

GIZ, dispose d'un staff compétent et le travail préalable a abouti à la sélection de 4 Chaines de Valeur, caprin, ricin, miel et haricot. L'efficacité peut être améliorée si les actions productives sont mieux suivies et le mapping des Chaines de Valeur plus précis et régulièrement ajusté.

Pour les pistes, les réalisations ont montré des anomalies pour deux entreprises très déficientes en matière de gestion de trésorerie, et le siège du bureau d'études Louis Berger chargé du suivi montre des faiblesses pour le backstopping de l'équipe de terrain et de transparence de gestion.

Les STD ont été associés et actifs dans la mise en œuvre, surtout dans le Développement Rural et le Génie Rural.

3.1 Organisation et niveau de gestion du projet

L'organisation des bureaux et des équipes après un démarrage assez lent surtout pour des difficultés de recrutement s'est stabilisée et toutes les ONGs et les IMF ont été finalement opérationnelles après 6 mois. CRS¹⁸ a cependant connu des problèmes avec son partenaire CITE et a dû mettre fin au contrat de partenariat, mais la plupart du personnel CITE sur le terrain a été repris par CRS.

Les équipes mises en place par les opérateurs ont en général un niveau technique moyen, voire un peu plus faible en gestion. Leur force est leur motivation à travailler dans des conditions difficiles en matière de déplacements qui dans certaines régions comme Betroka se font dans des zones de forte insécurité. Il y a une bonne prise en compte du haut niveau de vulnérabilité des bénéficiaires par tous les opérateurs ainsi que des coutumes locales, mais le GRET a prouvé que les tabous n'étaient pas des questions insurmontables (exemple du cajanus désormais adopté dans la zone des sables blancs). L'exception est à mettre aux réseaux CECAM et Fivoy qui ont formé systématiquement toutes les personnes impliquées dans leurs activités (personnel et comités divers).

Lot 1 – Les deux IMF sont organisées sans modification institutionnelle importante, si ce n'est pour FIVOY avec le recrutement d'Assistance Technique spécifique dans le cadre d'ASARA. Les capacités techniques sont supérieures à tous les niveaux de CECAM, alors qu'il s'agissait d'un point faible il y a encore peu d'années, mais depuis la disparition d'INTERCECAM les agents dans les caisses semblent avoir de meilleures compétences ce qui n'est pas encore le cas pour FIVOY qui a du mal à trouver de bons profils dans les petites caisses ; mais les rémunérations de FIVOY moins attractives, en comparaison avec CECAM, expliquent le haut niveau de turnover (27%) que la mutuelle a connu au démarrage du projet.

Lot 2 - les FRDA d'Ambovombe et d'Atsimo Atsinanana ont programmé phase par phase l'ouverture des guichets et services, ceci dans le but de mieux gérer les procédures et d'éviter les risques de

¹⁸ Le Directeur du FRDA Sud Est a encore un statut intérimaire. Il est venu du projet CRS Mahasoa de Beloha et son poste dans ce projet doit encore être pourvu sa nomination est confirmée au FRDA

dérage. Dans le principe il s'agit d'une sage décision du fait que ces deux FRDA sont nouvellement établis, cependant cette phase préparatoire a beaucoup tardé et l'accès au financement a non seulement été très retardé mais l'approche qui devrait répondre aux demandes du terrain s'est transformée en une stratégie « bottom up » qui ne répond pas aux besoins importants en matière d'infrastructures (aménagements et stockage en particulier) très demandés à travers le guichet Projet très peu activé par l'ensemble des FRDA.

Les CSA - en raison de l'irrégularité et de la disponibilité du budget alloué par l'Etat et des compétences de leur personnel, constituent un goulet d'étranglement pour la satisfaction des demandes de subvention de paysans auprès des FRDA. Il est donc incompréhensible que le CSA reste le guichet le plus utilisé, et que cela soit parfois imposé par l'administration.

Lot 3 - La gestion certaines ONG est fortement ralentie du fait que leur siège impose des procédures encore plus contraignantes que celles imposées par l'UE. C'est le cas particulier d'AVSF pour qui le siège impose des décisions centralisées pour des montants supérieurs à 600.000 MGA, ce qui les oblige à présenter plusieurs factures pro-forma, ce qui pratiquement irréaliste dans le contexte local. Ce genre de distorsion entre la vision du siège et l'environnement local qui manque d'entreprises privées a été constaté dans plusieurs cas y compris CRS qui semble établir des rapports qui ne reflètent pas l'avancement sur le terrain.

Aménagements - Les aménagements sont réalisés par les opérateurs du lot 3 ou le FRDA mais dans de nombreux cas en collaboration étroite avec le Service du Génie Rural de DRDA. En cas d'indisponibilité ou d'inexistence de ce service dans les districts d'intervention, les opérateurs procèdent à des recrutements de consultants individuels, de bureaux d'études ou à des techniciens permanents pour les études, la supervision, le contrôle et la surveillance.

Pistes - L'organisation HIMO est structurée comme dans la réalisation des grands travaux d'infrastructure. Le Maître d'ouvrage, la Délégation de l'Union Européenne (DUE), est représenté dans le suivi technique du projet par l'AT HIMO dont le titulaire du contrat est EGIS International. Elle intervient également sur les travaux HIMO de la réhabilitation de la RN12T. Son rôle principal est le suivi de l'exécution de 2 projets pistes RN13 et la route nationale RNT12 en veillant particulièrement au respect et à la conformité de l'approche « HIMO structurée ». Un ingénieur routier est affecté en permanence par l'AT HIMO dans les travaux pistes HIMO ASARA. La Maîtrise d'œuvre des travaux pistes ASARA est assurée par le bureau Louis Berger. C'est lui qui assure la supervision, le contrôle et la surveillance des travaux. Il dispose toutes les hiérarchies structurelles de maîtrise d'œuvre conventionnel des grands travaux : chef de mission, ingénieurs de contrôle, assistants de surveillance, arpenteur-mètres et agent chargé de contrôle qualité (géotechnicien). En face, il a été demandé aux entreprises titulaires des marchés de travaux d'avoir une structure de gestion et d'encadrement performante pour diriger les tâches en veillant particulièrement au respect de l'approche « HIMO structurée » et de la conformité technique des travaux finis. Au sein de leur staff, elles ont spécialement un ingénieur de méthodes pour l'organisation des tâches HIMO et des « capita » pour la gestion sociale des TNS.

3.2 Qualité de gestion des opérateurs

3.2.1 Lot 1

La mise en place des IMF et l'accès des usagers à leurs produits et services suivent des schémas et des procédures bien structurés et stabilisés. Les caisses sont créées selon un processus bien défini comprenant un important travail d'information et de sensibilisation, que ce soit dans le cas du réseau FIVOY ou CECAM. Les caisses sont formalisées lorsque le nombre d'adhérents atteint 100 membres et que l'Assemblée est organisée, ce qui n'est pas toujours évident en particulier dans les zones plus

au nord qui subissent les effets négatifs de la débâcle TIAVO. Pour la mise en place du crédit avec éducation-réserve aux femmes, le réseau CECAM a recruté des animatrices travaillant spécifiquement sur le sujet. Par contre, le réseau FIVOY a tenté de s'investir sur les CAE, comme ils l'avaient d'ailleurs pratiqué auparavant dans 9 caisses de l'Anosy, mais il semble plus difficile à mettre en place dans les nouvelles zones, alors qu'il s'agit d'un produit stratégique d'implantation surtout dans une zone de haute vulnérabilité.

Des faiblesses apparaissent pour FIVOY dans la gestion qualitative du personnel qui a tendance à favoriser le turnover dès le départ ; de même la rigueur de gestion devrait s'inspirer de la CECAM qui présente des profils bien adaptés jusqu'aux caisses les plus retirées et une gestion disponible en temps réel. Il est important que d'harmoniser la bonne maîtrise des outils de suivi en temps réel, la gouvernance, et surtout les ratios d'équilibre institutionnel compte tenu de l'accroissement très important des réseaux dans un temps très court, nouvelles caisses : 12 pour CECAM et 13 pour FIVOY.

La stratégie d'expansion rapide n'est certainement pas la meilleure option, car le fait de vouloir s'implanter très rapidement va à l'encontre de la qualité de gestion, cas de FIVOY. L'implantation de GCV de grande taille (100 Tonnes) comme proposée par CECAM n'est pas non plus la meilleure option, car les expériences ont montré que les GCV de taille moyenne 10 à 20 tonnes étaient mieux appropriés et rentabilisés par des petites associations. La gestion de ces GCV sera d'autant plus critique qu'ils sont situés sur la côte Est où les opportunités de marché sont assez limitées. Le modèle du GCV AINA à Bekily devrait servir de base pour des GCV mutualistes quitte à les rendre modulables.

Le caractère innovateur ne ressort que faiblement, ce qui retardera certainement les équilibres financiers ; malgré une assez bonne gestion du PAR¹⁹, les premiers signes de résultats montrent que ces équilibres ne seront pas atteints comme planifié à l'origine.

3.2.2 Lot 2

Le fonctionnement des FRDA se conforme en principe au manuel de procédures en vigueur, mais, AFDI a voulu revoir totalement les principes à Ambovombe, et les options choisies alourdissent le processus d'allocation des ressources financières. Par exemple contrairement à CARE qui gère le FRDA d'Anosy, les financements du guichet IMF suivent deux niveaux d'approbation, IMF et CROA, alors que pour Anosy la procédure adoptée est celle qui est recommandée dans le manuel d'origine, et seules les IMF participent à l'analyse des dossiers, le CROA n'apportant qu'un visa administratif.

Globalement les procédures restent assez lourdes et assez chronophages. Par exemple les jours de voyage consommés par les membres des CROA²⁰ pour assister à la réunion d'examen des demandes ne sont pas toujours justifiés lorsqu'il s'agit par exemple de vérifier la présence ou non d'une IMF dans une commune.

Les 3 opérateurs du lot 2 se sont limités au guichet des CSA et s'attachant trop aux aspects conceptuels des mécanismes de financement FRDA au lieu de s'orienter vers des solutions plus pragmatiques pour débloquer les autres guichets à haute valeur ajoutée tels que le guichet projet pourtant très demandé. Compte tenu des contraintes de financement des CSA dont la plupart ne reçoivent tardivement qu'une faible proportion des ressources, l'activation des autres guichets apparaît comme une évidence, alors que l'utilisation des fonds FRDA pour financer les CSA est à rejeter.

¹⁹ Portefeuille à risque, 90 jours normalement admis comme référence

²⁰ Il faut quatre jours aller et retour pour se rendre de Betroka à Fort Dauphin pour une réunion d'une journée où deux personnes du district sont conviées plus un ou deux représentant des ONG

La communication fait défaut et il a été noté une certaine incompréhension entre les projets demandeurs de financement FRDA sur le « guichet projet » alors qu'il s'agit d'un guichet très consommateur de subventions et pour des valeurs ajoutées certaines dans les aménagements ou les infrastructures, mais il reste encore en dormance. Les CSA et ONG visités ne connaissent pas vraiment la procédure, malgré les informations qui semblent avoir été transmises par les opérateurs des FRDA.

De même il y a une certaine incompréhension sur la procédure qui est prévue pour utiliser les ressources locales des Prestataires de Service Paysans (PSP) qui ont été mis en place par certains projets du lot 3. Les PST ne passent pas par des procédures d'appel d'offres classiques mais peuvent être recrutés sur base d'une procédure simplifiée.

3.2.3 Aménagements de périmètres irrigués et constructions des infrastructures – via Lot 2 FRDA

CARE/FRDA Anosy – Le FRDA Anosy est en mesure de répondre aux demandes et d'infrastructures présentées au CROA tout en respectant les critères. Il s'agit d'aménagements de magasins de stockage et de couloirs de vaccination. La réalisation des travaux est conforme aux techniques conventionnelles. Les dossiers de suivi-contrôle sont disponibles à tous les niveaux (bureau ou chantier) mais l'archivage est défaillant. La collaboration est étroite avec le Service génie rural de la DRDA d'Anosy et les travaux d'infrastructures sont supervisés par un ingénieur génie civil. Avec la forte concentration dans le district de Betroka CARE doit renforcer la maîtrise d'œuvre et de surveillance (TMOS) ou ajouter d'autres ressources techniques. Actuellement, 7 infrastructures toutes confondues ont été réalisées et 21 sont en cours de travaux. La mission a noté que les montants de certains travaux de construction ou de réhabilitation en cours dépassent le plafond de financement de 25 millions de MGA du FRDA pour les zones enclavées. Point faible : les constructions et réhabilitations du FRDA ne s'accompagnent pas systématiquement de formation ou d'encadrement organisationnel ; si bien qu'une autre demande « soft » est nécessaire pour l'organisation des AUE par exemple.

CRS/FRDA Atsimo Atsinana - Le FRDA Atsimo Atsinana a reçu des demandes de réhabilitations de périmètres irrigués. Les études ont été réalisées en collaboration avec le Service du génie rural de la DRDA d'Atsimo Atsinanana et des bureaux d'études locaux. CRS/FRDA Atsimo Atsinanana dispose d'un ingénieur génie civil pour la supervision et suivi des activités. Les dossiers sont disponibles au niveau du bureau de CRS/FRDA à Farafangana. Cinq chantiers sont en cours de démarrage et cinq autres dans la procédure de passation de marchés.

3.2.4 Lot 3

La plupart des opérateurs ont mis en place des stratégies dans le respect des lignes directrices d'ASARA, surtout pour l'accroissement disponibilité des produits, même si la diffusion des innovations techniques n'intègre pas assez les améliorations variétales ou de races. En revanche, elles sont souvent très ambitieuses quant à la dimension géographique ou même à la multiplicité des thèmes abordés, par exemple dans cas de WHH qui opère dans une zone d'accès difficile.

Des partenariats se sont formés pour harmoniser les approches (ADRA-AIM) ou pour palier à la difficulté de recrutement du staff clé, ce qui explique que dans de nombreux cas les partenaires ne sont pas visibles car leur rôle n'intervient pas directement dans la gestion des projets. Dans ce lot le GRET, qui poursuit ses actions entreprises de longue date, démontre son efficacité liée à la fois à la qualité des ressources humaines mais aussi aux stratégies développées en matière de recherche développement cadrant parfaitement au critère d'innovation. ADRA et AIM ont été efficaces et ont pu rapidement rattraper les retards constatés au démarrage.

Le dispositif mis en place par les opérateurs du lot 3 (services non financiers de la Sécurité Alimentaire) pour la diffusion des techniques innovantes et les démonstrations découlent de l'approche des Champs Ecole Paysans de la FAO (CEP ou FFS), à la seule différence que les FFS sont en principe structurés autour d'actions générant des revenus (par exemple les semences), avec des responsabilités définies pour les membres et intégrant les Paysans Multiplicateurs de Semences (PMS). La structuration des groupes ou associations dans ces CEP ne semble pas avoir fait l'objet d'un effort particulier. Dans tous les cas rencontrés les CEP se limitent à des actions soft ce qui aura certainement pour conséquence de disparaître à la fin d'ASARA, à l'instar des CEP des projets précédents dont certains thèmes sont aujourd'hui repris par des opérateurs d'ASARA (exemple WHH reprenant des thèmes de CARE PRONUMAD).

La conduite de certains CEP manque parfois de rigueur (CRS Mahasoa et Fiantso), par exemple l'absence d'ombrières et de micro-irrigation dans des CEP maraîchage qui devraient fonctionner au-delà de la période pluviale, des espacements trop grand pour les brise-vent, ou encore l'insuffisance de dispositif de ventilation pour les poulaillers modèles. Ces CEP sont d'une qualité très moyenne, et il est très incertain et même peu souhaitable qu'ils suscitent un bon niveau d'adoption.

La mise en place de CEP et/ou de parcelle/poulailler de démonstration est très généralisée dans le lot 3. Les CEP sont gérés soit individuellement autour par des Paysans Leaders (PL) ou collectivement par des groupes, mais ce sont toujours ces Paysans Leaders²¹ qui ont pour mission d'encadrer des paysans Apprenants, qui deviendront par la suite des Adoptants une fois qu'ils auront mis en pratique deux ou trois innovations au cours de deux cycles. En théorie ce processus de formation en cascade à travers les CE et diffusion PL → Apprenants → Adoptants, sont bien connus des opérateurs mais dans la réalité du terrain il y a beaucoup de confusion et les rapports sont très imprécis sur les résultats atteints en matière de dissémination de bonnes pratiques ou d'innovations. La maîtrise de la méthodologie de formation est très variable selon les opérateurs. Certains opérateurs ont prévu de « promouvoir » les PL en Prestataires de Services Paysans PSP²² mais cette promotion n'aboutira pas si les FRDA n'utilisent pas les procédures simplifiées qui sont prévues et adaptées aux PSP.

La plupart des opérateurs exploitent et diffusent des actions innovatrices qu'ils ont soit tirées des 16 critères d'innovation²³, soit des exemples collectés dans la zone ou hors de la zone ASARA : compostage, utilisation du basket compost pour le manioc ou l'igname, cajanus comme brise-vent, etc. La mission note pourtant que ces innovations restent pourtant assez confinées et pourraient être élargies à d'autres pratiques culturelles, d'élevage ou l'amélioration des espèces ou races améliorées²⁴ venant d'autres régions ou hors de Madagascar. Dans ce sens le GRET pourrait apporter son appui. De nouvelles pratiques simples hautement productives devraient être validées par l'USCP et pouvoir émerger ; c'est le cas de l'Azolla utilisé par certains paysans des hauts plateaux et particulièrement appréciable dans les zones enclavées.

L'amélioration des variétés végétales et des espèces animales (poulets, caprins, canards) ou la mise à disposition de variétés améliorées est largement insuffisante dans le cadre de la Sécurité Alimentaire. Quelques projets ont mis en place des Paysans Multiplicateurs Semenciers PMS, pour les variétés améliorées, mais ces PMS ne jouent que très partiellement leur rôle. Seul le GRET/CTAS diffuse des produits améliorés à travers les petites boutiques, en particulier à travers le protocole QDS.

²¹ dont la dénomination varie selon les organisations : ex. MAFA avec AVSF ou Paysans Relais PR avec CRS

²² par opposition aux Prestataires de Services Classiques PSC

²³ du manuel de Suivi Evaluation de Juillet 2015

²⁴ Par exemple races caprines améliorées, poissons indigènes, ou espèces riches en vitamines et oligoéléments tels que l'amarante

L'action du GRET en matière de Recherche Développement est sans conteste bien menée et reste une action centrale indispensable surtout pour la production l'expérimentation et la diffusion de semences résilientes. Cette action doit être étendue car encore insuffisante car les 100 à 150 Tonnes de semences améliorées ne répondent pas aux besoins des différentes zones agro écologiques d'ASARA depuis les sables blancs du littoral jusque dans les zones cristallines les plus éloignées. Par exemple Betroka et Bekily sont très dépourvues de produits adaptés ainsi que l'extrême Sud-ouest d'ASARA entre Tsiombe et Beloha.

A l'exception du GRET, d'AIM et d'ADRA ainsi que des actions d'appui de GIZ à des revendeurs sélectionnés par quelques ONGs du lot 3, très peu de projets ont intégré l'accès aux intrants et produits phytosanitaires dans leurs appuis, par exemple à travers la mise en place ou le renforcement de boutiques d'intrants.

De la même façon Les actions liées à la diminution des pertes et conservation post récolte sont totalement absentes.

CRS et FIANTSO se sont montrés très déficients dans la mise en œuvre et il est urgent de mesurer leur capacité réelle à poursuivre les actions.

3.2.5 Aménagements de périmètres irrigués et constructions des infrastructures – via Opérateurs Lot 3

ADRA/Betroka - Les activités en infrastructure d'ADRA sont conformes à la planification malgré les retards de procédures de passation de marché au niveau de leur siège à Antananarivo. ADRA dispose d'un technicien en infrastructure ayant une formation d'adjoint technique génie rural. La réalisation de travaux d'infrastructures est conforme y compris les formations dispensées aux AUE. Les dossiers de suivi-contrôle sont disponibles bien que l'archivage laisse à désirer. ADRA a terminé la réhabilitation de 2 périmètres irrigués et un autre est en cours de travaux. 2 travaux de construction de magasin de stockage pour 50 tonnes sont également en cours.

AIM/Bekily - Les infrastructures d'AIM sont supervisées par un ingénieur en génie civil. AIM collabore avec le Service du génie rural de la DRDA d'Androy pour les études et la surveillance de travaux sur chantier. Toutes les procédures de passation de marché se font au niveau de leur siège à Antananarivo. Certains documents de suivi comme les contrats de travaux ne sont pas disponibles à Bekily mais siège AIM. Deux périmètres (Manaravolo et Ambatolahy) totalisant 60 hectares d'aménagements (sur un objectif de 150 ha) pour 3 AUE sont en cours de finalisation. AIM identifie d'autres sites mais la disponibilité en eau assez limitée dans la zone. La mise en place du GCV multi-produit par AINA à Beraketa, est un modèle très intéressant de taille modeste, 8 tonnes, mais qui peut être repris par les IMF ou par le FRDA.

AVSF/Amboasary - AVSF prévoit des réhabilitations de périmètres irrigués. AVSF ne dispose pas de personnels techniques pour les infrastructures et les indentifications et études ont été réalisées en collaboration avec le Service du génie rural de la DRDA d'Anosy. Les documents d'études sont disponibles au niveau du bureau d'Amboasary. AVSF va lancer des appels d'offres à partir de siège à Antananarivo. Pour le moment, AVSF n'envisage pas de magasin de stockage ni d'infrastructure d'élevage (abreuvoir et couloir de vaccination). Il est prévu de procéder au recrutement d'un spécialiste infrastructure pour les deux projets Zoloke et Sohavelo.

FIANTSO - FIANTSO dispose un ingénieur génie civil chargé des études et des travaux d'infrastructures. L'équipe de FIANTSO collabore étroitement avec le Service du Génie Rural de la DRDA d'Atsimo Atsinana. Les dossiers d'études et de mise en œuvre de travaux sont disponibles au bureau à Vangaindrano. Jusqu'à maintenant, FIANTSO n'a entrepris que la réhabilitation par HIMO/ACT d'un tronçon de canal principal (rive droite) sur le périmètre irrigué

de Maropingo. Mais compte tenu des besoins en réhabilitation d'infrastructures du district, FIANTSO revoir son organisation pour pouvoir satisfaire ces demandes.

WHH - Les activités de WHH sont sous la conduite de deux techniciens ayant un niveau d'adjoint technique du génie rural. Les études et la réalisation des travaux d'infrastructures sont conformes aux techniques conventionnelles. Les dossiers de suivi- contrôle sont disponibles. WHH a une collaboration étroite avec le Service génie rural de la DRDA d'Anosy. L'exécution des travaux de WHH suit deux approches : HIMO/ACT et régie directe.

3.2.6 GIZ

GIZ a effectué un travail préalable considérable sur l'analyse des Chaines de Valeur pour finalement sélectionner 4 filières.

Le staff est très compétent surtout dans la mise en relation avec les acteurs post récolte et le projet est parfaitement et régulièrement documenté.

Certaines améliorations pourraient améliorer l'efficacité comme le suivi plus rapproché des actions productives entreprises en partenariat avec les opérateurs sur place ou l'actualisation du mapping de chaque Chaîne de Valeur, car ce manque de suivi de Mapping se traduit par une rupture de les chaînes de valeur ricin, haricot, niébé et caprin de l'action menée par GIZ.

3.2.7 Pistes HIMO

L'AT HIMO veille au respect et à la conformité technique des réalisations plus particulièrement la mise en œuvre de l'approche « HIMO structurée », grâce à la présence permanente de l'ingénieur routier, le suivi des activités et du déroulement des travaux sur le chantier sont la plupart du temps effectifs.

Maîtrise d'œuvre - Le siège du bureau d'études Louis Berger montre des faiblesses pour le « backstopping » de l'équipe de terrain. Les ressources d'experts spécifiques ne sont pas mobilisées à temps en cas de difficultés dans la mise en œuvre du chantier par exemple pour lever certaines contraintes socioculturelles. Les rapports périodiques ne font pas assez ressortir les questions liées à la gestion des chantiers: analyse des risques, anticipations des décisions face aux changements, état de registre des dossiers d'exécution, et registre des non-conformités avec les mesures prises pour corriger (mitigation).

Travaux pistes en HIMO structurée – Chaque entreprise a ses spécificités, mais on constate un manque de maîtrise de la stratégie HIMO et en particulier peu d'appréhension préalable rendement de chaque zone. En conséquence les mauvais rendements des TNS et le dépassement du délai d'exécution grèvent la trésorerie des entreprises. Le deuxième problème est la mauvaise gestion interne des entreprises entraînant également des problèmes de trésorerie et d'organisation. Quelques entreprises n'arrivent pas à honorer à temps les salaires des travailleurs et accusent des retards importants. C'est le cas de MIORA, titulaire du marché N°5, qui a arrêté ses activités par manque de trésorerie ; le retard est estimé à 270 jours au 20 novembre 2015 malgré l'octroi d'un avenant de prolongation de délai.

3.3 Contraintes

Les principales contraintes rencontrées dans tous les lots sont :

Difficultés de déplacements : les voies de dessertes, les pistes et même les routes nationales (RN 10 et RN13) dans les zones d'intervention du projet sont en état de dégradation totale. Ce qui ne facilite pas le déplacement des personnels. Par exemple dans la région d'Anosy, il faut 16 heures de voyage pour les agents de Betroka pour rejoindre Fort Dauphin.

le manque de partenaires privés pour les chaînes de valeur,

Insécurité : Dans les zones enclavées, l'insécurité menace toujours les populations rurales et entraîne des dysfonctionnements dans la mise en œuvre du projet, limitant les transferts et opportunités commerciales. Comme le cas de la commune de Tzivory où le CSA a été transféré à Amboasary et les 12 OP sur les 13 OP regroupées au sein de l'union MITOHISOA ne sont plus opérationnelles.

Ressources locales humaines et logistiques : tout d'abord on note la faiblesse des ressources humaines et bien sûr financières des CSA. Mais en général il est difficile de trouver des personnes qualifiées dans la zone ASARA et de maintenir les personnes recrutées depuis l'extérieur ce qui explique le turnover assez important. Pour les pistes il est noté une insuffisance technique due au manque de ressources spécifiques. D'un point de vue logistique plusieurs communes sont dépourvues de marché.

Procédures mal adaptées (p.m) : le processus de passation de marchés est lent, affectant le calendrier agricole. Les mécanismes décisionnels sont parfois très centralisés, par exemple les procédures internes d'AVSF ralentissant considérablement la mise en œuvre ou les approbations de crédit centralisées au siège pour les approbations de crédit. De même la méconnaissance des procédures du FRDA ne favorise pas l'émergence des PS Paysans. Au niveau d'ASARA le nombre très important de réunions ne semble pas toujours déboucher sur des décisions concrètes.

Coutumes et tabous : le contexte social est encore fragile car faible niveau de structuration des OP ou des associations paysannes. De plus il y a toujours une certaine prudence de la part des populations ciblées face aux innovations, et il est parfois difficile de surmonter certains tabous (exemple le cajanus rejeté dans de nombreux sites). En plus du niveau d'analphabétisme important, l'accès des femmes à la terre est limité. Il est également difficile de mobiliser les femmes mariées.

Dépendance : le niveau d'appropriation des demandes ou des actions par les bénéficiaires reste assez faible, et il existe un réflexe un peu opportuniste de certains PS Conventionnels ou accrédités ;

Contraintes techniques : les deux aspects primordiaux de la Sécurité alimentaire font gravement défaut surtout dans les zones enclavées : le manque de matériel végétal ou animal amélioré adapté à l'environnement, et les ressources en eau très faiblement exploitées.

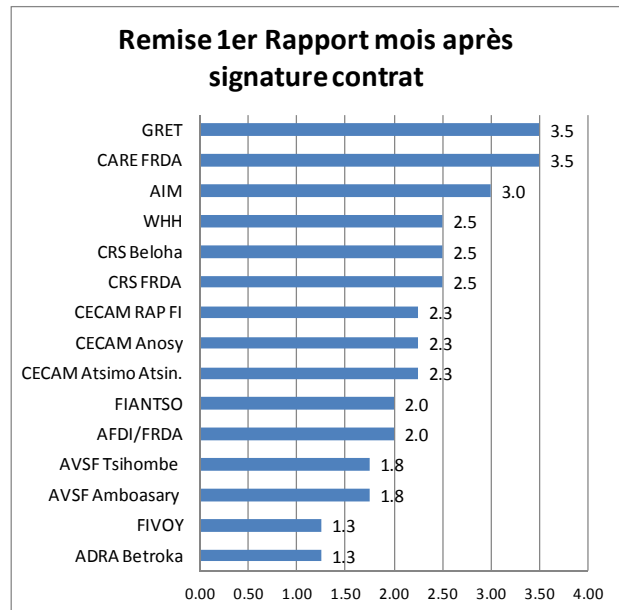
Contrainte opérationnelle : les opérateurs n'ont pas le réflexe de prendre en compte la rentabilité des actions, des infrastructures ou des aménagements. Pour les travaux pistes la non maîtrise du processus HIMO se traduit par une mauvaise planification et sur la gestion de trésorerie des entreprises.

3.4 Rapports

Les rapports annuels des opérateurs suivent le canevas de l'UE. Les rapports font en général une description acceptable de l'avancement des activités, mais restent peu analytiques et n'anticipent pas suffisamment la progression vers l'atteinte des résultats et les facteurs qui peuvent avoir une influence négative ou positive sur cette progression. Deux points handicapent une bonne utilisation des rapports et ne permettent pas d'avoir une vue d'ensemble de l'évolution du projet : (i) les indicateurs communs ne font pas encore l'objet de suivi et (ii) la date de production des rapports est différente. Les rapports de suivi établis par l'USCP comblent en partie les lacunes.

Les rapports périodiques contractuels sur les pistes sont produits dans le délai requis et ils relatent généralement l'avancement des travaux, présentent les interventions des tous les parties prenantes et mentionnent les difficultés rencontrées avec les mesures proposées.

Pour le cas des travaux HIMO, quelques points pertinents dans la gestion des chantiers n'apparaissent pas dans les rapports : analyse de risques, gestion des changements et des anticipations, état de registre des dossiers d'exécution, et le registre des non-conformités avec les mesures prises pour les lever (mitigation).



3.5 Coordination entre les opérateurs et avec les autres projets, et communication

Les projets ont établi des collaborations souvent formalisées par des conventions avec différentes organisations en commençant par GIZ. Les échanges avec les services techniques déconcentrés se sont consolidés depuis la tenue des réunions de coordination ASARA/AINA, mais ils sont insuffisants par rapport aux activités et potentiels de pêche et d'aquaculture dans les zones concernées. La collaboration dans le domaine des semences et de l'alimentation animale commence à bien se structurer, avec la collaboration avec l'ANCOS et les services du FOFIFA concernés (DRDA, DRZV). La synergie avec les vétérinaires mandataires est très variable, et constitue parfois un handicap dans les appuis apportés par les projets en matière de santé animale.

La collaboration entre le CTAS et les opérateurs sur les zones semi-arides est exemplaire en matière d'approvisionnement en semences et mise en place de boutiques, bien qu'encore insuffisante en quantité de semences fournies.

La synergie avec le projet AINA en matière de nutrition, comme annoncé plus haut, se résume à éviter le chevauchement des sites d'intervention, sauf dans le cas où l'opérateur gère les actions ASARA et AINA. Dans certains cas, les opérateurs ASARA doivent accompagner leurs actions par des démonstrations culinaires.

Dans les travaux d'aménagement des périmètres irrigués, de nombreuses collaborations et partenariats se créent entre les différents acteurs quand le coût des projets dépasse le plafond fixé par le FRDA (inférieur à 25 millions Ar dans les zones enclavées). C'est par exemple le cas de la réhabilitation du périmètre de Manambaro à Fort Dauphin où plusieurs partenaires interviennent.

3.6 Rôle de l'UE et rôle des Ministères à travers les STD

Gestion du programme (UE et Ministères) : les lignes directrices des Appels à Propositions étaient ouvertes permettant des initiatives, certains opérateurs se sont un peu éparpillés dans leur formulation. Ainsi l'UE a facilité l'harmonisation des actions tout au début d'ASARA.

Dans le contexte de crise les Ministères n'étaient pas associés dans le programme ASARA en gestion centralisée ; ils ont formulé à la Mission leur intérêt et leur souhait de s'associer plus étroitement dans

le programme. Par ailleurs une grande partie des STD ont été associés dans la mise en œuvre, surtout dans le Développement Rural et le Génie Rural. Le maillon faible qui ampute sérieusement les FRDA est la quasi-absence de financement des CSA.

La DUE est représenté par l'AT HIMO dans la gestion et suivi technique des travaux pistes HIMO ASARA. Le Ministère des Travaux Publics n'intervient pas dans la gestion des travaux pistes HIMO ASARA malgré les actions exécutées sur quelques tronçons de Routes d'Intérêt Provinciale (RIP). L'AT HIMO remplit bien son rôle lors réunions de chantier, pendant réceptions de travaux et dans la rédaction des rapports périodiques. Les interventions du MINAGRI se limitent à des collaborations avec le Service du Génie Rural des DRDA.

3.7 Coordination et Suivi Evaluation des actions par l'USCP

L'USCP dispose de deux ressources clé qui en fait se répartissent les tâches, compte tenu de l'envergure importante des deux mandats : Suivi et Coordination du projet.

Si la coordination est possible et relativement efficiente, en particulier pour l'organisation des réunions et l'harmonisation des actions, les ressources actuelles ne permettent pas de réaliser un suivi rapproché qui est plus difficile compte tenu des déplacements et du traitement des données. Cependant, en plus des rapports intermédiaires des prestataires bénéficiaires de subventions (excepté GIZ qui envoie ses rapports à la DUE), L'USCP a mis en place une matrice de suivi mensuel que les opérateurs semblent fournir régulièrement, mais les données ne sont pas consolidées faute de temps et de moyen de contrôle ; cette fiche n'est donc pas exploitable en l'état.

Le manuel de SE a été validé en Juillet 2015 mais l'étude de référence est remise en cause du fait des méthodes contestées par de nombreux opérateurs. C'est pourquoi les opérateurs se basent sur leurs propres indicateurs qu'il est difficile par la suite de consolider.

Les rapports de l'USCP ne sont pas assez représentatifs de l'activité ASARA mais plutôt reflètent l'avancement de ses propres activités. Le format devrait être reconsidéré.

Le suivi et la coordination des activités sur les infrastructures productives rentrent dans les activités du Lot 3 des opérateurs mais elles ne sont pas visibles ni rapportées.

Les activités des travaux pistes HIMO ASARA n'ont pas d'interaction sur les activités des opérateurs. L'USCP n'a aucune information formelle sur la situation et le déroulement de cette composante.

3.8 Efficience financière

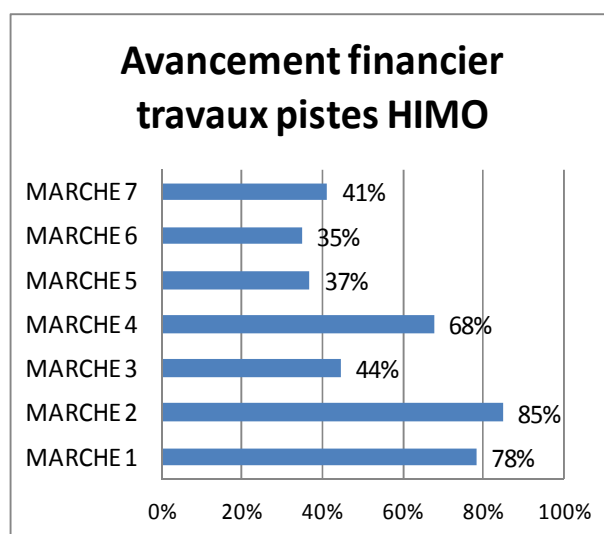
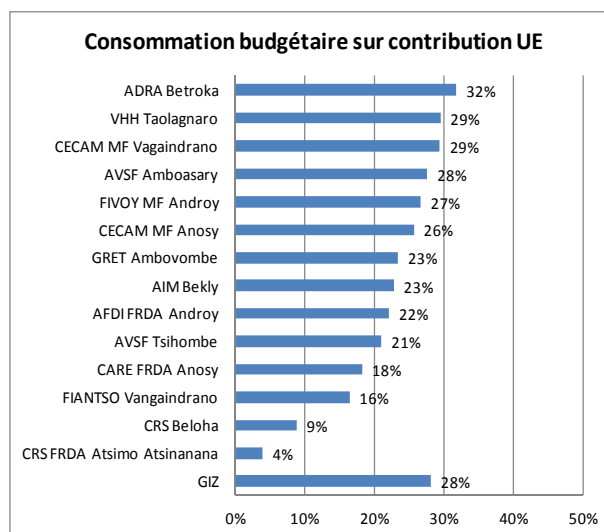
L'efficience financière à mi-parcours reste très faible avec 22% des budgets consommés, même en prenant en compte la durée de la mise en œuvre effective.

Les retards de la phase de démarrage se traduisent par des faibles consommations à mi-parcours.

Des diagnostics ont été réalisés consommant une partie importante du temps prévu pour le démarrage ; les stratégies de mise en œuvre ont finalement été élaborées et la plupart des projets en particulier des lots 2 et 3 ont été réellement opérationnels en fin 2014. En conséquence les budgets consommés ne dépassent pas 22% par rapport à la dotation UE, elle est plus faible encore si l'on considère le budget global.

Voir le détail des Budgets en Annexe.

Pour les travaux pistes HIMO les taux d'avancement financier sont présentés ci à côté. Le taux d'avancement financier moyen est de 55%. Mais quatre entreprises restent dans une situation critique car elles sont largement inférieures à la moyenne. Cette situation est liée à la mauvaise gestion de l'entreprise évoquée dans les contraintes précédentes.



4. Efficacité

4.1 Avancement réalisé et termes de résultats attendus

4.1.1 Lot 1 - Microfinance

Le lo1 de la microfinance affiche des bons résultats quant à l'installation des nouvelles caisses. Il faudra cependant améliorer les produits financiers pour mieux répondre à la demande et au niveau de vulnérabilité élevé dans un contexte économique difficile. Cette action est nécessaire pour garantir rapidement les équilibres financiers institutionnels.

Les 2 bénéficiaires de la Microfinance sont deux mutuelles : le réseau CECAM qui a obtenu deux contrats et FIVOY un contrat.

Les objectifs de d'installation des caisses devrait être en principe atteints car actuellement un total de 27 caisses ont été mises en place :

CECAM : 8 caisses en Anosy et 6 caisses en Atsimo Atsinana (zone ASARA).

FIVOY : 7caisses en Androy et 6 caisses à Betroka

Des points de services sont également en place ; ils sont amenés à être convertis en caisses lorsque les 100 membres seront atteints et l'Assemblée Constitutive opérationnelle.

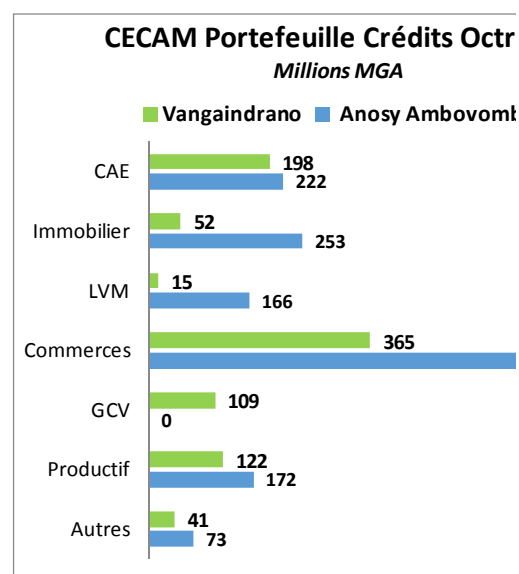
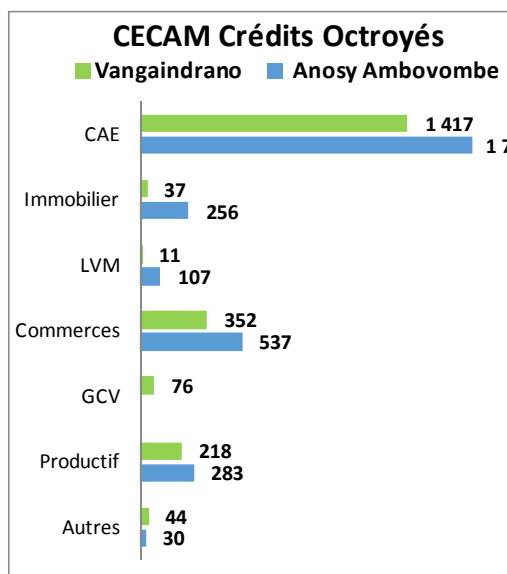
Dans certains sur les points stratégiques l'installation de ces nouvelles caisses se traduit par une concurrence comme à Soanierana dans l'Anosy et dans le district d Betroka, ce qui accentue les difficultés de recrutement du staff, la mobilisation des membres, et la rentabilité de ces caisses. Les problèmes de recrutement de staff qualifié et de locaux sont d'ailleurs à prendre en compte pour CECAM Analapatsy, FIVOY Erada/Ambovombe, et Beraketa/Bekily.

La faiblesse reste la rentabilité des caisses qui devra être retardée pour les 2 réseaux. En principe la durée d'ASARA ne permet pas de stabiliser un réseau de nouvelles caisses, car les expertises en matière de microfinance ont montré qu'il fallait environ 7 ans pour stabiliser un réseau sans apport de subventions additionnelles, surtout lorsque le nombre de nouvelles caisses est important²⁵. Dans le cas d'ASARA. Dans le cas présent certains aspects critiques n'ont pas été pris en compte (risque, produits limités ou pas assez adaptés, situation économique pour la commercialisation des produits de rente) et les deux réseaux s'accordent à repousser l'objectif d'atteinte de l'équilibre financier.

CECAM a été plus entreprenant que FIVOY concernant les produits financiers innovants aux vulnérables, surtout avec la mise en place le crédit avec éducation (CAE), qui était peu développé dans le Sud de Madagascar ; ainsi CECAM a pu octroyer plus de 3200 prêts CAE; touchant ainsi de nombreux ménages vulnérables dont les femmes.

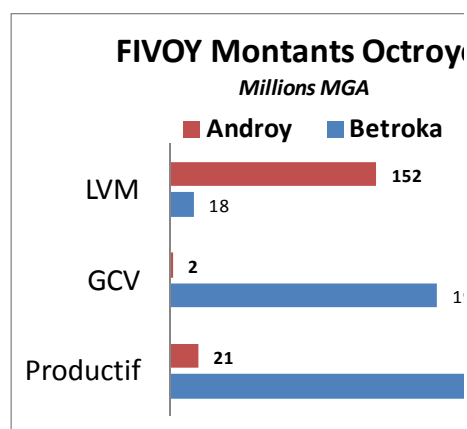
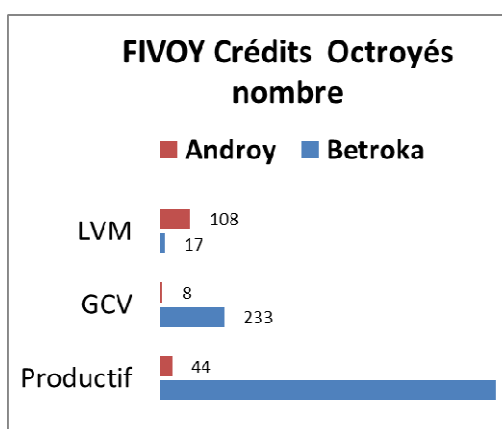
Les graphes suivants fournissent le détail des crédits octroyés depuis le démarrage des deux projets de CECAM, en nombre de prêts et montants pour les deux zones Anosy (y compris la caisse d'Ambovombe) et Vangaindrano. Au total 5125 prêts ont été accordés, pour un montant global de 2,4 Milliards de MGA (moyenne 470 000/credit). Ce sont les commerces qui dominent en termes de montants mais ce sont les crédits CAE crédits à l'éducation ou crédits solidaires qui dominent en nombre. Les crédits productifs restent encore limités car les produits de rente n'ont pas vraiment réussi.

²⁵ C.f. "schemes for institutional viability" CGAP Consultative Group to Assist the Poor, et WOCCU World Council of Credit Unions



FIVOY reste plus conservateur avec des produits classiques comme le crédit agricole ou la location-vente, tous garantis par des biens ou du nantissement. Au total 1627 prêts ont été accordés, pour un montant global de 666 Millions de MGA (moyenne 405 000/crédit). Les activités de portefeuille sont très concentrées sur 2 des 20 caisses FIVOY, Isoalana et Betroka, qui totalisent à elles seules 60% des activités de crédit, ce qui reflète les difficultés de gestion du réseau FIVOY.

Le Mobile Banking est en attente pour CECAM mais prévu début 2016. En revanche pour FIVOY le mobile banking est déjà en place et opérationnel sur 9 caisses de la zone ASARA dont 3 nouvelles caisses ainsi que 7 caisses des régions Anosy et Atsimo Andrefana.



Dans l'intérêt de ces deux réseaux, il est nécessaire de placer la recherche développement sur les nouveaux produits financiers afin de diversifier le portefeuille et garantir l'équilibre financier des caisses au plus vite. En effet le challenge est de rentabiliser au plus vite ces nouvelles caisses, ce qui paraît loin d'être réalisable dans l'espace de temps d'ASARA ; or pour compte tenu des refinancements très élevés ces deux réseaux pratiquent des taux d'intérêt très élevés bien que calculés sur le capital restant dû (entre 2% et 5% mensuels soit 27% à 80% annuel).

L'épargne est encore très faible mais ne constitue des ressources que pour FIVOY pour 75% du portefeuille ; mais le risque est important car il existe des « dépôts à terme »²⁶, mais aussi une part importante de « dépôts à vue » le réemploi de l'épargne à vue ou volontaire n'est pas recommandable

²⁶ Les montants DAT/DAV n'ont pas été communiqués à la mission

dans les instances de la microfinance ainsi que dans le dispositif prudentiel Bale II²⁷. Le reste pour FIVOY est du refinancement à 12% effectué par son partenaire IFRA. CECAM se finance au même taux auprès des banques.

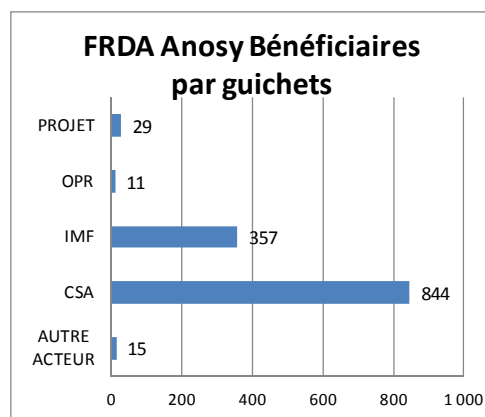
Incidence des problèmes de TIAVO : c'est d'abord l'épargne qui est touchée ; par exemple au nord du district de Betroka les promesses d'épargne ont chuté de plus de moitié. De même un climat de défiance s'est installé vis-à-vis de la microfinance, l'adhésion aux caisses est assez lente et les portefeuilles crédits restent relativement bas ; certains anciens agents de Tiavo avaient été recrutés mais très vite renvoyés.

4.1.2 Lot 2 - FRDA

Les résultats du lot 2 sont très faibles pour les 3 bénéficiaires. Les raisons sont surtout le manque de pragmatisme dans l'utilisation de l'outil FRDA pour répondre aux priorités des lignes directrices qui ne se limitent pas à la mise en place et au fonctionnement des CROA, mais aussi à « l'administration des financements et des fonds en fonction des priorités régionales », ce qui implique une plus grande ouverture sur les services qui répondent en particulier à l'accroissement des disponibilités alimentaires et à la diminution des pertes post récolte, par exemple le guichet projet encore inutilisé.

Au moment de la revue à mi-parcours les budgets très ambitieux ne sont que faiblement consommés et reflètent parfaitement le manque d'initiative pour mieux servir la demande.

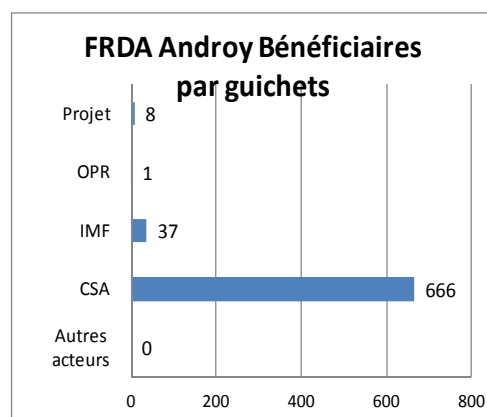
FRDA Anosy - CARE qui a repris le FRDA pilote de l'Anosy ne consommera certainement pas le fonds important prévu pour le FRDA qui s'élève à plus de 2 millions d'Euros. Seulement 12% sont consommés à ce jour. La lourdeur des procédures utilisées par le CROA explique en partie ces retards. Le FRDA a pourtant l'avantage d'être rodé et avec des moyens de communication acceptables à partir de Fort Dauphin. Mais les mécanismes ne facilitent pas le financement plus large du soft (formations), ainsi que les infrastructures très demandées par les projets. Pour que ce FRDA puisse réellement décoller, il est nécessaire d'établir un cahier des charges plus précis et de s'appuyer sur les ressources locales plutôt que de réunir un nombre important de représentants quatre fois par an, sachant que les déplacements d'au moins 4 personnes par district depuis Betroka consomment 4 jours de trajet.



Actuellement sur plus de 1250 dossiers, c'est l'agriculture qui domine avec 60% des dossiers, vient ensuite l'élevage avec 27%, la pêche 9% et des activités diverses 4%.

D'autre part en réponse à la difficulté des CSA, CARE au lieu de se focaliser sur le guichet CSA, devrait mieux exploiter les différents guichets, renforcer le guichet IMF relativement bien rodé, et activer les autres : le guichet OPR et comme déjà énoncé le guichet projet.

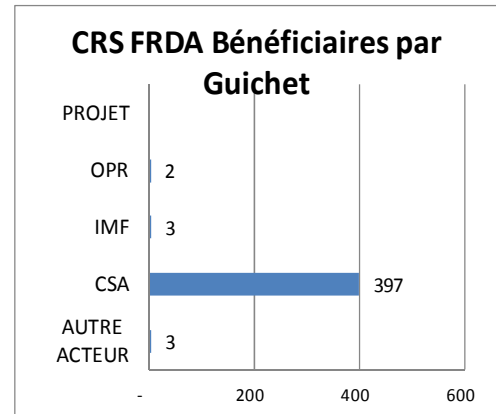
FRDA Androy - Le niveau très faible de consommation budgétaire du FRDA géré par l'AFDI se traduit par une efficacité médiocre et ne permet pas de mesurer encore les



²⁷ CGAP ou Bale, dont les dispositifs prudentiels permettent de mieux appréhender les risques bancaires et IMF et risque de crédit et d'utilisation des ressources d'épargne.

résultats et effets des financements. L'AFDI s'est concentré la première année à s'approprier et retravailler les procédures, et ensuite a entamé l'ouverture du guichet CSA pour l'équipement agricole après une tentative douteuse sur les zébus. Les seuls financements réalisés sont de fait les services soft et Structuration et Renforcement des OP qui ont ensuite les demandes se sont focalisées sur les équipements agricoles répondant à une forte demande mais dont les montants unitaires sont très modestes, ce qui explique le très faible niveau de consommation budgétaire qui, en dépit du nombre assez important de dossiers, ne dépasse pas 2% des 815 000 Euros budgétés. En Octobre 171 demandes étaient approuvées pour un montant alloué de 185 millions de MGA, touchant surtout l'agriculture mais aussi dans des moindres proportions l'élevage et la pêche.

FRDA Atsimo Atsinana – le projet est très ambitieux compte tenu de la jeunesse du FRDA qui est géré par CRS, avec seulement 2% de consommé sur un budget très ambitieux de 1.7 millions d'Euros mais qui couvre non seulement Vangaindrano mais toute la région. Le CROA réalise une session tous les 2 mois et a tenu des réunions mensuelles depuis le mois de septembre. Les services financés se sont concentrés sur le Soft 37% et sur les matériels 43% et bénéficient aussi aux OP ; pour l'instant le nombre de ménages atteints est seulement de 10% des objectifs et se trouve surtout dans 2 districts Farafangana et Vangaindrano. Une des difficultés pour accélérer les services soft de formations est l'absence de fichier de référence pour les PS.



4.1.3 Lot 3

Les Bénéficiaires des AaP incluent la RD avec le GRET et 7 projets dont quatre présentent des similitudes d'approche (AVSF Tsiombe /Amboasary, et ADRA / AIM). Les actions sont assez dispersées dans les thématiques et géographiquement. La mise en place des Champs Ecole Paysans (environ 860 CEP reportés) est effective mais les résultats restent encore limités à des actions de formation mais le manque de matériel végétal et animal amélioré limite l'efficacité, d'autant plus que les Paysans Multiplicateurs de Semences (PMS) ne sont pas intégrés dans ces CEP. Si l'on rapporte quelque 10 000 adoptants à ce jour, les objectifs sont mal définis et la stratégie d'adoption reste incertaine. Les sites d'élevage moins nombreux donnent moins d'adoption car les apprenants sont frustrés de ne pas bénéficier des mêmes avantages que les paysans leaders. Les accroissements de production et de rendements sont cependant très probables du fait des aménagements et lorsque les CEP bénéficient de matériel amélioré (riz, les tubercules, les légumineuses, maraîchage, poulets), de même les variétés à cycle court (patate douce) participent à la diminution de la soudure. Plus de 100 boutiques d'intrants ont été mises en place particulièrement grâce au GRET (ont été appuyé également par la GIZ), mais aucun résultat n'est constaté sur la diminution des pertes post-récolte ; la fabrication de malles de stockage est programmée en deuxième année.

Le GRET poursuit et intensifie ses actions entreprises avec le CTAS et les appuis au CPSA depuis plusieurs années (dont PRONUMAD, SOA et depuis ASARA avec des appuis de GIZ en assistance technique et équipements²⁸) avec des innovations agricoles très adaptées au contexte local. La

²⁸ Le soutien de la GIZ est significatif : ils ont fourni des matériels comme une motopompe et des tuyaux pour élargir la surface du CPSA de 4ha supplémentaires dans l'année 2013. La GIZ également a mis à disposition un AT en agro écologie et semences en 2015 pour plus de 2 ans, ainsi que des moyens de déplacement.

Le CTAS a également bénéficié d'appuis de la GIZ avec la mise à disposition de deux AT sur 2 ans équipés de véhicules, L'élevage et les provenderies ont été également soutenus par un AT GIZ sur 2 ans.

recherche développement est très axée sur les actions de diversification du revenu agricole des exploitants par la diffusion d'innovations en particulier les variétés améliorées²⁹, très largement diffusées et adoptées dans le district d'Ambovombe.

Les 78 paysans relais et les 650 PMS ont permis l'extension des 250 hectares de protection antiérosive avec des bandes de cajanus d'arboriculture, des légumineuses intégrées (dont konoke et haricots) sur de larges blocs du littoral de plusieurs hectares. Les effets sont très tangibles en termes de protection antiérosive et d'apport nutritionnel (cajanus, dolique et Konoke) sur une frange littoral de 25 à 30 kilomètres avec plus de 25 blocs d'environ 50 hectares.

Les actions sont de plus en plus variées avec des pépiniéristes formés, des provenderies, la recherche sur l'élevage, les boutiques grossistes opérationnelles en partenariat avec AINA, etc.

La production et diffusion de semences améliorées et adaptées à différents contextes méritent d'être étendues sur d'autres zones. La mission recommande d'ailleurs que le GRET se concentre à l'avenir d'avantage sur la production de semences améliorées avec un panel encore plus large, pour dépasser les 20 spéculations actuellement produites à partir de la station, et étudier la possibilité de mise en place d'antennes CTSA/CPAS, permettant au moins de doubler et diversifier la production, afin de pouvoir servir les autres zones du littoral Ouest de sables blancs et de la zone cristalline au nord (Bekily et Betroka).

VHH à Tolagnaro montre des résultats diversifiés mais parfois un peu trop dilués sur une zone particulièrement difficile d'accès, ce qui a freiné plusieurs entreprises pour les travaux d'aménagement. WHH a diversifié les spéculations et distribué du matériel végétal adapté et certifié. Le riz poly-aptitude permet une utilisation autant sur tanety qu'en irrigué. La patate douce à cycle court autorise jusqu'à 3 cycles annuels permettant la diminution de la soudure. WHH a développé avec les Paysans Leaders (PL) des associations et des rotations culturales, ainsi que la mise en place d'agriculture de conservation.

Les FFS en place reprennent souvent les actions qui avaient été entreprises par CARE dans les programmes antérieurs ; c'est le cas du maraîchage avec des spéculations très diversifiées. Cependant ces groupes ne seront pas plus viables qu'ils ne l'étaient avec CARE s'ils ne sont pas mieux structurés autour d'activités générant des revenus en particulier par la ventes de semences améliorées ou l'intégration de PMS pour la production de matériel végétal amélioré.

Certaines actions sont à revoir comme la rentabilité économique du basket compost sur le manioc ou l'igname compte tenu de la main d'œuvre très lourde³⁰, ou les techniques d'aquaculture restent très précaires. En matière d'élevage et de Santé animale le WHH a mis en place 23 vaccinateurs.

En revanche les pépiniéristes ont été formés pour les reboisements générateurs de revenus intégrant fruitiers et produits de rente (Girofle, baie rose, ...) ce qui est une excellente stratégie dans cette zone.

Les aménagements hydroagricoles (en HIMO) permettront une récupération significative de bas-fonds actuellement non cultivables.

AVSF/FAFAFI Amboasary - AVSF s'est d'abord concentré sur la formation en cascade à partir des Paysans leaders (ici appelés MAFA) qui ciblent des apprenants pour qu'ils deviennent adoptants une fois pratiqué et maîtrisé au moins 3 techniques innovantes pour l'agriculture ou le petit élevage. La théorie est bonne mais la pratique montre des confusions entre apprenants et adoptants, si bien qu'il est difficile de mesurer les résultats en termes de diffusion de ces innovations. Aussi les résultats de annoncés de 1035 adoptants pour 1088 apprenants sont très discutables. Les thèmes choisis tels que

²⁹ maniocs, patates douces, mils, sorghos, maïs, niébés, doliques, konoke, pois d'Angole, cultures fourragères

³⁰ Des comparaisons avec les techniques de buttage du manioc ou de l'seraient pertinentes

les associations céréales/légumineuses devraient cependant avoir des effets, mais les semences améliorées ne sont pas assez diffusées alors qu'il s'agit d'une priorité surtout avec la proximité du CTAS.

Une simple analyse de rentabilité montre qu'un hectare de Niébé dans cette zone laisserait une marge confortable d'un million de MGA après déduction des coûts intermédiaires soit opportunité économique équivalente à 250 jours de main d'œuvre³¹ ce qui est excellent. La rentabilité des élevages de poulets est similaire avec une marge de 750 000 MGA net soit un équivalent de 187 jours de main d'œuvre.

L'élevage de poulet est plus prometteur avec des groupes de femmes bien organisées, le modèle de poulailler adopté et diffusé est assez bien conçu et susceptible de générer des revenus significatifs ; mais mériterait quelques améliorations peu coûteuses (grillage et systèmes d'alimentation).

Les procédures imposées par le siège AVSF à Tana retardent la mise en place d'un périmètre à aménager.

AVSF/EFA Tsihombe - Le projet AVSF Tsihombe présente des résultats assez mitigés. L'approche est identique à AVSF Amboasary avec des 140 Paysans Leaders (ici appelés PR Paysans Relais) cooptant des apprenants pour qu'ils adoptent les techniques améliorées, mais les 60% de taux d'adoption annoncés encore une fois ne se vérifient pas vraiment sur le terrain. Les 2 projets AVSF ont été lents à démarrer. Les résultats se concentrent sur les productions vivrières, maraichères, ricin (avec GIZ) et élevage, visant l'amélioration de rendements du sorgho par des semences améliorées (non vérifié). La pratique du manioc en basket compost ne semble pas avoir un succès indiscutable auprès des paysans si bien que la mission a recommandé de mesurer le rapport entre rendements et temps de travaux en comparaison avec la culture en billon et la culture traditionnelle. Les cultures maraichères *montrent* des avancées, des systèmes d'irrigation sont impérativement à mettre en place et généraliser au moins sur les CEP (FFS) maraîchage ainsi que la systématisation de la fertilisation organique à partir de compostières.

CRS Beloha – Ce projet montre des défaillances importantes avec des résultats très faibles. Les données sont erronées et ont dû être vérifiées et corrigées une par une par la présente mission. Sur le résultat 1 concernant les techniques innovantes, le taux d'adoption annoncé de 10% ne se rapporte à rien de précis. La plupart des actions sont très lentes à mettre en place et que CRS utilise des groupes établis pour lesquels peu d'appui ont été réellement fournis. Par exemple le CEP Barabay est en fait une association indépendante de 19 membres qui travaille sans l'aide du projet ni du CSA sur les caprins. De même le groupement Mikaroke de 24 membres à Soamanitra est une ancienne OP du PSDR³² qui a été utilisée pour des démonstrations de cultures associées, mais les résultats ne sont pas probants ; pour ces derniers l'outillage a été remis le jour de la visite de la présente revue à mi-parcours. Les résultats sont à la mesure de l'organisation de CRS qui a repris la plupart du staff de CITE, et aujourd'hui à peine 15% des structures d'appui technique sont effectives³³, soit un PR sur 7 prévus à l'origine. L'appui au CSA a été très limité, car seulement 1/3 des dossiers sont transmis au CROA. Le constat de la mission amène à recommander un suivi rapproché d'urgence de CRS Beloha et des décisions devront être prises quant à la poursuite du financement de ce projet.

ADRA /AIM Betroka - ADRA est certainement le projet le plus performant du lot 3 sans compter la recherche développement du GRET. ADRA a effectivement généré des résultats grâce aux PL PMS

³¹ Le salaire local pour les salariés occasionnels est de 4000 MGA/jour

³² Projet Banque Mondiale

³³ Il est prévu que le projet ASARA-Mahasoa couvre les 256 fokontany du District. Selon la stratégie d'intervention, le projet a commencé sur 30 fokontany et intervient en cette deuxième année sur 72

ou PSP³⁴ établis sur les sites des 21 Communes et très impliqués dans leur rôle. Malgré l'envergure géographique du district et les problèmes de d'insécurité, une grande diversité d'actions avec des effets positifs auprès des groupes ciblés a été constatée et le mécanisme apprenants/adoptants très bien rôdé. De nombreuses activités de saison ou de contre saison sont réalisées malgré le peu de matière végétale améliorée disponible. Des semences de riz mixte irrigué et pluvial ont été récupérées au CMS et diffusées sur au moins une parcelle dans les 21 communes et des démonstrations réalisées ; la mission recommande cependant d'appuyer plus intensément les PMS. Il en est de même pour le maïs la pomme de terre ou manioc précoce avec l'amélioration des packages techniques. Une étude comparative Basket compost traditionnel et buttage est nécessaire. Il est urgent de mettre en place et « systématiser » des systèmes de petite irrigation (goutte à goutte) pour les maraîchers. Les cultures commerciales sont également appuyées mais les débouchés commerciaux ne sont pas évidents du fait des difficultés de déplacements et de l'insécurité, exception faite pour l'oignon et le haricot sur la RN 13. Le petit élevage de poules est bien promu par les PL mais la diffusion est plus difficile car la subvention par poulailler de 200 000 MGA ne s'applique pas en cascade et les paysans apprenants sont très réticents. La zone bénéficie de ressources humaines et naturelles encore faiblement exploitées pour l'aquaculture. Le problème des ACVE (ou ACSA³⁵) est récurrent. La *promotion* de la mécanisation à travers les 6 boutiques d'intrants très bien tenues est un résultat notoire mais les semences et systèmes d'irrigation manquent. ADRA appuie efficacement le CSA et les dossiers sont bien documentés ; mais la promotion des PSP risque de se confronter aux procédures du CROA. Trois périmètres sont en cours de réhabilitation avec un gain de 110 ha pour 360 ha existants. La formation des AUE est prévue en 2016. La construction d'un magasin de stockage de capacité de 50t est en cours.

AIM/ADRA Bekily - Si le démarrage a été lent l'ONG AIM a rapidement comblé les retards et de nombreuses réalisations ont pu être achevées dans le calendrier. La stratégie adoptée par AIM permet d'espérer l'adoption de nombreuses innovations agricoles, au moins 2 par commune sur base de 7 thèmes bien définis au départ et proposés aux membres des CEP³⁶. L'introduction d'Azolla serait pertinente dans le cadre des nouveaux aménagements rizicoles. D même les FFS maraichers devraient fonctionner toute l'année à condition qu'AIM introduise la micro-irrigation avec l'implication du FRDA. Un tiers des parcelles d'expérimentation ont été réalisées. La formation des PSP³⁷ a cependant pris un peu de retard, mais dans tous les cas leur éligibilité auprès du FRDA nécessite des aménagements. Les services dans le domaine du vétérinaire sont un peu laissés de côté car AIM estime à tort que l'élevage n'est pas la priorité surtout avec la situation confuse des ACSA. Les 6 boutiques d'intrants sont en place bien que tournées presque exclusivement sur l'outillage, ce qui est regrettable dans la mesure où la première demande est pour les semences et intrants. La rentabilité de ces boutiques est actuellement critique et dépendra de la souplesse qui sera accordée à ces gestionnaires qui ne sont pas indépendants ; en effet le montage qui prévoit un comité de gestion est peut être une contrainte pour des boutiques privées. L'appui aux 26 fabricants de matériels agricoles est pertinent mais ils sont limités par le manque de matière première (fer). AIM a pris l'initiative de mener des missions conjointes avec le CSA pour informer des procédures FRDA mais ces actions pertinentes ont semble-t-il eu peu d'écoute au niveau du FRDA. Les aménagements ont été réalisés pour 3 AUE totalisant 60 hectares pour un objectif de 150 ha ; ils sont actuellement en cours de finalisation pour 2 périmètres (Manaravolo et Ambatolahy). D'autres sites sont en cours d'identification

³⁴ PL Paysans leaders, PMS Paysans Multiplicateurs de Semences, PSP Prestataires de Services Paysans

³⁵ Agents Communautaires de Santé animale

³⁶ 1) Une variété améliorée d'arachide, 2) la culture sur billon, 3) le Riz Sebota 70, 4) l'amélioration de l'igname, 5) une variété de Manioc résistante aux maladies en billon ou basket compost, 6) une variété de sorgho, 7) les cultures associées.

³⁷ Prestataires De Services Paysans

mais la disponibilité de ressources en eau reste assez limitée dans la zone. La mise en place d'un modèle de GCV multi-produit par AINA, est un modèle très intéressant de taille modeste 8 tonnes, répliquable par les IMF ou le FRDA.

FIANTSO Vangaindrano - Le projet présente peu de résultats. FIANTSO a passé une partie importante de son temps à travailler sur les aspects institutionnels (appui aux CSA et redynamisation des Services d'Appui au Développement-ex-Comité Local de Développement auprès des communes) et sur l'émergence de la demande, si bien que les avancées en termes de diffusion et d'adoption sont encore très faibles. Les résultats acquis sur les CEP maraîchage semblent prometteurs, mais les groupes sont encore en nombre limité. Les résultats actuels dans l'élevage de poulet et de canard sont assez moyens et peu étendus, avec encore beaucoup de cas de mortalité qui peuvent décourager les bénéficiaires à terme. Plusieurs activités de culture de manioc en Basket Compost et de pois de terre dans des CEP viennent seulement de démarrer. Mais le processus de formation en cascade des paysans leaders vers des adoptants n'est pas très bien rodé et peu structuré. La réhabilitation d'un barrage et d'un canal principal d'irrigation a permis de réhabiliter 150 ha de rizières et d'octroyer des revenus en HIMO, mais l'AUE concernée doit être considérablement renforcée. Le projet subit les conséquences négatives de distribution gratuites de semences maraîchères de mauvaise qualité dans ses actions de diffusion des cultures maraîchères, ce qui relance le débat sur l'approche LRRD.

4.1.4 GIZ

L'évaluation à partir des 15 filières potentielles a été très bien réalisée même si les mappings sont très généraux pour les chaînes de valeur exceptée pour le ricin qui est assez bien conçu et précis.

Les résultats à mi-parcours sont assez variables avec deux filières montrant des valeurs ajoutées économiques certaines alors que les deux autres nécessitent des approfondissements sur les contraintes tout au long de la chaîne depuis la production, l'intermédiation jusqu'à la commercialisation.

Dans le choix des filières les critères incluaient la demande dont le poulet et la pêche pourtant très demandés. Il semble que parmi ces critères le potentiel export ait été privilégié, alors que des demandes locales sont très porteuses ; le miel en étant la preuve puisque le marché local prend peu à peu l'avantage sur l'export. GIZ a donc décidé de se concentrer sur 4 filières qui présentent des potentiels d'exportation ou de valeur ajoutée sur les marchés export et régionaux.

L'analyse de l'efficacité peut se traduire par une comparaison entre les objectifs/résultats atteints et les objectifs/résultats obtenus. Si l'on s'en tient à cette définition, on peut conclure que le projet GIZ est dans une progression pouvant permettre l'atteinte de ses objectifs/résultats. Mais l'analyse de l'efficacité peut aussi passer par une appréciation du « comment les bénéficiaires ciblés tirent/ont tiré profit des résultats », tel que c'est défini dans le manuel de l'évaluation de l'UE du 19 mars 2001. C'est à ce titre que l'évaluation a procédé à l'examen des valeurs ajoutées et coûts d'opportunité pour les producteurs dans chaque filière.

La rentabilité du Miel paraît effective d'autant plus qu'il s'agit d'une activité complémentaire, mais le seuil de rentabilité s'affiche réellement à partir de 4 ruches améliorées ou 3 ruches modernes, en dessous l'activité ne génère pas suffisamment de valeur ajoutée. Les problèmes de varroas très dévastateurs semblent en phase d'être résolus mais des foyers ne sont pas encore maîtrisés sur la côte Est.

La rentabilité du Ricin est critique puisqu'il faudrait produire au moins 2 hectares pour valoriser la production, ce qui paraît peu réaliste même si certains paysans dans la zone de Tsiombe cultivent effectivement 2 hectares souvent en culture associée ; mais il s'agit surtout d'une activité secondaire car ces producteurs produisent également leurs vivriers. La question de rentabilité s'applique à toute

la chaîne de valeur y compris les transformateurs qui doivent stocker pour passer leur seuil de rentabilité. Par exemple l'usine Philéol de Tsihombe annonce des marges étroites, sachant que la transformation représente environ 30% du prix FOB de l'huile, actuellement de 0.7 Euros / litre (2 450 MGA). Si l'on en croit Philéol le litre produit revient 2 710 MGA, (dont 1500 MGA pour le producteur, 1100 MGA pour la transformation, et 110 MGA transport). Ainsi Philéol joue sur les variations saisonnières³⁸ de plus de 30% et stocke³⁹.

La rentabilité du Haricot n'est pas réellement prouvée car le schéma proposé par GIZ pour les variétés lingot blanc et sang de bœuf qui évolue de l'année 1 à l'année 3 ne correspond pas aux pratiques culturales qui exigent des rotations et encore moins à la faible disponibilité de semences dans les régions concernées. L'introduction du niébé est pertinente mais nécessite également des efforts importants sur des variétés plus résilientes aux conditions climatiques et aux attaques d'insectes.

La rentabilité des Caprins est bonne et surtout évolue exponentiellement si l'on en croit les projections théoriques de GIZ. Il s'agit d'une filière qui mérite plus d'attention et des extensions non seulement pour l'export mais pour le marché local car elle est bien intégrée dans de nombreux districts. Le schéma évolutif montre qu'après deux ans les ménages peuvent se concentrer exclusivement sur cette activité économique et alimentaire⁴⁰. D'importants efforts sont requis en matière de déparasitage et de vaccination ainsi qu'en matière d'alimentation et d'amélioration de races⁴¹ ; il y a un risque accru de consanguinité, de plus la production laitière serait une valeur ajoutée importante en matière de nutrition ; les possibilités financières des éleveurs ne permettront pas de réaliser ces efforts et GIZ avec ses partenaires a intérêt à y contribuer. Enfin, le renforcement des éleveurs dans leurs relations commerciales avec les acheteurs devrait également attirer l'attention

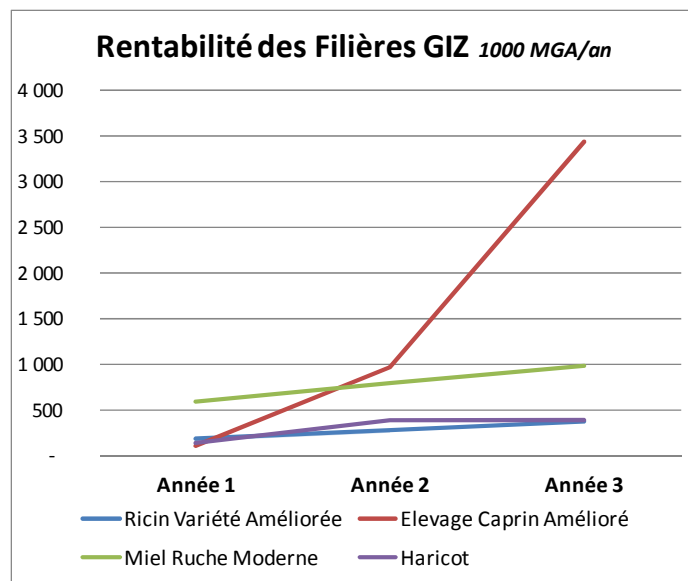
Le graphe ci-contre montre les rentabilités entre l'année 1 et l'année 3. L'analyse est faite sur la base des données de comptes d'exploitation fournis par GIZ.

Ricin : variété améliorée avec rendement de 900 kg / hectare et évolution annuelle de 0.5 ha, 0.75 ha, 1 ha.

Caprins : évolution des ventes 22, 68, et 101 animaux/an

Miel : évolution annuelle de 3, 4 et 5 ruches modernes

Haricot : la surface de 0.5 ha n'évolue pas si ce n'est les rendements



³⁸ Le ricin est coté en bourse

³⁹ En 2014 PHILEOL a exporté 66 tonnes ce qui reste très marginal dans le panorama du marché mondial où l'Inde reste leader de très loin ; mais Madagascar explore des marchés niches en France en particulier

⁴⁰ La stratégie appliquée par la GIZ : donner des appuis dégressifs en vaccination et déparasitages, appuyer la production de plantes fourragères

⁴¹ Les croisements avec des races importées type German Alpine sont très recommandés ; c.f. expériences du KRDP au Kenya

Si l'on considère les seuils de 500 000 MGA et 1 million de MGA annuel ; on a une équivalence en rémunération homme jour de travail manuel de 125 et 250 jours. Seulement deux filières atteignent le premier seuil de 125 jours⁴².

4.1.5 Périmètres irrigués et Infrastructures productives

Les 2 tableaux suivants fournissent l'avancement des activités infrastructures

Infrastructures Réalisés

Opérateur	Réhabilitation périmètre irrigué	Construction magasin de stockage	Construction couloir de vaccination
ADRA	2	0	0
CARE/FRDA	4	1	2
FIANTSO	1	0	0
WHH	2	0	0
TOTAL	9	1	2

Infrastructures en cours

Opérateur	Réhabilitation périmètre irrigué	Construction magasin de stockage	Construction couloir de vaccination
ADRA	1	2	0
AIM	2	0	0
CARE/FRDA	16	0	5
CRS/FRDA	5	0	0
FIANTSO	1	0	0
WHH	2	0	0
TOTAL	27	2	5

4.1.6 Pistes

La piste reliant Ihodo à la commune d'Antaritarika, objet du marché N°2 réalisée par entreprise VELOSOA et ayant une longueur de 11,5km a été réceptionné provisoirement le samedi 14 novembre 2015. A compter de cette date, elle est sous la garantie d'un an de l'entreprise qui devra assurer la maintenance et l'entretien jusqu'à la réception définitive.

La piste reliant la commune de Tsivory à Ankarandoha, objet du marché N°4 réalisé par l'entreprise TAHINA et ayant une longueur de 24km a été réceptionnée techniquement le 12 novembre 2015.

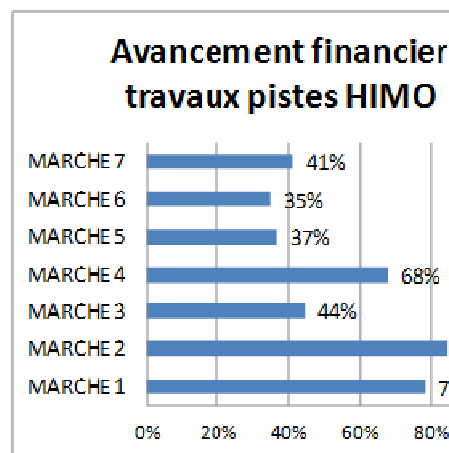
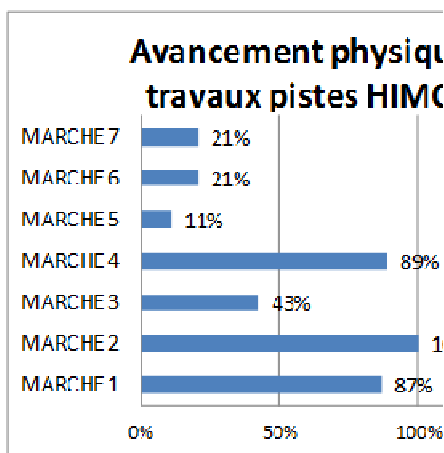
⁴² Il s'agit de démontrer si les marges obtenues par chaque filière sont compétitives avec les opportunités d'emploi sur la base du coût de la main d'œuvre. Les seuils proposés de 500 000 MGA et 1 million de MGA annuel correspondent à des opportunités d'emploi partiel ou à temps complet (rémunération homme/jour pour un travail manuel de 125 et 250 jours) ; si bien que l'on peut comparer. Les filières qui constituent des activités secondaires comme le miel par exemple sont à comparer avec des emplois à temps partiel. Pour les caprins au contraire il s'agit d'une activité principale à comparer avec des emplois à temps plein

Quelques réserves ont été émises au cours de cette réception. L'entreprise doit lever ces réserves avant la réception provisoire prévue pour le 10 décembre 2015.

Pour les marchés N°3 et N°5, la situation est très critique car lors de notre visite les deux entreprises titulaires MAZOTO et MIORA n'ont pas pu montrer des activités notables. Pour l'entreprise MIORA, le chantier est complètement à l'arrêt et selon son Directeur, l'entreprise ne peut pas travailler parce qu'elle n'a pas de trésorerie pour faire fonctionner le chantier. L'arriéré de paiement de salaires pour les TNS s'élève à 50 millions MGA.

L'entreprise MAZOTO aussi se trouve dans le même cas de problème (trésorerie). Elle ne peut pas recruter des TNS ou faire tourner ces matériels. Le premier responsable sur place a annoncé qu'il est toujours en attente d'argent venant de leur siège à Antananarivo.

En ce qui concerne les trois marchés (N°1, N°6 et N°7), les travaux en cours semblent marcher et leur chantier tourne mais ils doivent s'organiser beaucoup plus pour rattraper les retards enregistrés depuis le démarrage des travaux.



Pour les travaux pistes HIMO les taux d'avancement financier sont présentés ci-dessus. Le taux d'avancement financier moyen est de 55%. Mais quatre entreprises restent dans une situation critique car elles sont largement inférieures à la moyenne. Cette situation est liée à la mauvaise gestion de l'entreprise évoquée dans les contraintes précédentes.

4.2 Coût Efficacité

Compte tenu des formulations de nombreux projets qui ne font pas systématiquement ressortir les groupes cibles, et compte tenu de l'avancement retardé des actions, il est difficile de mesurer le coût efficacité pour les 3 lots.

En revanche pour l'ensemble des aménagements réalisés par le projet ASARA jusqu'à maintenant, dont 9 sont achevés et 27 en cours, les coûts des aménagements varient selon la taille des périmètres de 20 à 150 ha, soit entre 0.5 et 1 million de MGA par hectare, ce qui correspond aux normes. Néanmoins le coût à l'hectare dépasse les normes dans le cas des petits périmètres comme Ambatolahy à Bekily (20ha) dont l'aménagement s'élève à 3.5 millions MGA, or la rentabilité économique n'a pas été réalisée.

Concernant les Pistes - Les deux marchés N°2 et N°4 dont les travaux sont achevés, 300 hommes-jours ont été nécessaires et les coûts moyens sont largement inférieurs au coût moyen de réhabilitation de pistes environ 20 000 Euro/km et ceci grâce à l'adoption de l'approche HIMO structurée : respectivement de 15 000 Euro/km pour le marché N°2 et 11 000 Euro/km pour le marché N°4.

5. Impact Potentiel

Les impacts du Programme ASARA ne sont pas encore visibles. Cependant, divers indices montrent que le Programme présente plusieurs impacts positifs potentiels en terme d'accroissement de la disponibilité et de l'accessibilité alimentaire, mais ces impacts restent à mesurer sur base d'une référence fiable.

Les impacts attendus du Programme ASARA, tels que définis dans les objectifs globaux, sont la réduction de la pauvreté et la réduction de la vulnérabilité des populations aux chocs climatiques et environnementaux. A mi-parcours du Programme, il n'existe pas assez d'éléments probants qui pourraient être utilisés pour mesurer la progression vers l'atteinte de ces impacts.

C'est à ce titre que les impacts potentiels sont analysés en termes changements potentiels pouvant être acquis sur la base des résultats actuels ou de la progression des activités. Les quatre types de changements examinés ci-dessous sont d'ailleurs considérés par la majorité des opérateurs des 3 lots comme des impacts attendus de leurs projets respectifs.

5.1 Changements en termes de disponibilité alimentaire

Augmentation de la production agropastorale et des rendements vivriers - Les résultats de l'adoption d'innovations par les paysans appuyés par le Programme ASARA ne sont pas encore visibles, car la plupart des opérateurs ont raté la campagne 2014-2015. Différents signes présentent des augmentations de production et de rendements pour plusieurs spéculations, en particulier pour le riz, le cajanus, le niébé, le haricot, le maïs, le manioc (sous culture sur billon ou basket compost), la patate douce, le poulet, le caprin et les cultures maraîchères.

Trois aspects importants ressortent de l'évaluation :

- i) sur l'ensemble de la zone d'intervention le projet ASARA a réhabilité 9 périmètres irrigués fournissant un gain de 373ha pour 480 ha existants ; ce qui se traduit par une production de 932 tonnes additionnelles pour les prochaines campagnes (rendement moyen de 2,5t/ha),
- ii) l'adoption de paquet d'innovations par des paysans montrent qu'ils sont passés à un niveau technique qui leur permet de mieux s'adapter aux contraintes agroclimatiques et/ou de maîtriser les techniques de base comme la combinaison des associations culturales avec les rotations de culture (telles qu'observées pour le maïs/arachide suivant la culture d'oignon et venant remplacer la monoculture arachide ou maïs). Cette maîtrise se traduit par des accroissements de production,
- iii) les deux couloirs de vaccination qui ont été mis en place permettront d'assurer les deux campagnes annuelles de vaccination dans deux communes dans le district de Betroka, donc une amélioration de la production de viande.

Deux défis se posent pour le programme : vérifier que l'adoption des innovations n'est plus réversible et mesurer les augmentations de productivité/production résultant de cette adoption des innovations.

Diversification de la production - La diversification de la production commence à être pratiquée. Elle n'est pas systématique mais est particulièrement observée surtout sur 5 districts : Ambovombe, Betroka, Bekily, Amboasary, Tolagnaro.

Réduction de la période de soudure - Les variétés de patate douce à cycle court (WHH) autorisant 2 à 3 cycles annuels et celles de riz mixte (tanety et bas-fonds) sont pour des exemples intéressants qui contribueront à la réduction de la soudure.

Les actions d'appui au stockage des productions des ménages ne sont pas suffisamment avancées pour qu'elles puissent générer des impacts positifs sur la période de soudure.

Réduction des pertes post récolte – seul un magasin de stockage de capacité de 50 tonnes en multi produit a été construit. Cependant la réduction des pertes post récolte n'a pas été observée.

5.2 Changements en termes d'accessibilité alimentaire

Génération de revenus des AGR - L'accroissement de revenus est notoire pour de nombreux projets. C'est le cas des demandes financés par le FRDA pour la pêche et le miel, les appuis fournis par GIZ dans le cadre des chaînes de valeur. De même, les activités comme l'élevage de poulets/canards et le maraîchage développées avec plusieurs groupes féminins, notamment les femmes seules chefs de ménages, permettent d'augmenter les revenus et d'améliorer des conditions de vie (meilleure alimentation, couverture des besoins en matière d'éducation et de santé) et le statut social.

Dans les IMF, les impacts des crédits solidaires CAE sur les femmes qui n'avaient auparavant aucune source de revenus sont visibles sur le développement d'activités de petit commerce (gargotes, charbon de bois, épiceries, etc.) à une échelle qui leur permet de vivre. En outre, des cas de stockage de paddy dans les GCV pendant six mois (par rapport à des durées moyennes de 4 mois) sont observés et permettront aux paysans concernés d'obtenir des prix et des revenus significativement plus élevés qu'au moment de la récolte.

Deux points de vigilance doivent cependant être mentionnés concernant cette génération de revenus et leur utilisation. D'une part, les intermédiaires prennent une marge très importante qui risque de compromettre cet impact à moyen terme (ex : pêche artisanale FRDA Analapatsy/Anosy). D'autre part, une grande partie des ménages dans plusieurs districts d'intervention du Programme ASARA suivent un processus d'épargne en nature allant du poulet, au caprin et enfin au bovin. Il n'est donc pas assuré que l'augmentation de revenus se traduise par un accroissement de la consommation alimentaire en qualité et en quantité, en particulier pour les protéines animales.

Génération de revenus de l'approche HIMO structurée - Pour les deux marchés N°2 et N°4 dont les travaux sont finis, 300 homme-jours par mois en moyenne de TNS ont été enregistré. Ce qui a permis de distribuer en moyenne un revenu de 1 200 000 MGA par mois (à raison de 4000Ar/homme-jour) pour les populations le long de l'axe de la piste réalisée. Ils sont satisfaits mais compte tenu de l'importance de la période de soudure actuelle et la persistance de la sécheresse dans la zone, la majorité des TNS recrutés sur les travaux pistes HIMO ont annoncé qu'ils n'arrivent pas à épargner sur ces revenus. La majeure partie de leur gain est consacrée à la nourriture de la famille (manioc, riz...).

Une étude, mandatée par l'USCP, sera réalisée au début de 2016 pour analyser les impacts de l'approche HIMO structurée, dont les impacts sur les revenus, les conditions de vie et la vulnérabilité.

Réduction du coût de transport - Le tronçon déjà réceptionné provisoirement objet du marché N°2, qui relie la commune d'Antaritarika au chef-lieu de district Tsihombe via Ihodo et la RN10, 17 camions transportant des marchandises et des produits agricoles (manioc séché) sont passés pour rejoindre le marché hebdomadaire d'Antaritarika. Ce jour-là, le prix de transport pour un passager allant à Tsihombe a baissé de 7000 MGA à 5000 MGA. Donc, il faudra que cet effet soit au moins maintenu et amélioré.

5.3 Changements en termes de nutrition

Aucun signe ne montre des prémisses de changement manifeste sur l'amélioration de la nutrition. Une mesure de ces changements est toutefois nécessaire et des comparaisons pourraient être

intéressantes entre les ONGs gérant des actions AINA et ASARA et celles qui gèrent seules ASARA ou AINA.

5.4 Contribution d'ASARA dans la dynamisation économique locale

Quelques indices sur la contribution du Programme ASARA dans la dynamisation de l'économie locale - et tels qu'attendus par certains projets - sont observés :

création d'un vivier de PSP qui pourraient vivre de leur métier,

(re)valorisation de métiers et professions liés à l'agriculture : petits transports ruraux, collecte et négoce de produits, approvisionnements divers, fourniture des services, artisanat de production ou de réparation d'outils agricoles

amélioration de capacité de maîtrise d'ouvrage locale à travers le suivi des travaux et la décision concernant la gestion des infrastructures

élaboration de références pouvant servir à l'amélioration des stratégies communales, régionales, voire nationales (traçabilité des caprins, certification des produits et des semences).

Cependant, ces contributions restent à vérifier et certaines d'entre elles ne peuvent se consolider que si des mesures sont prises. En particulier, les PSP⁴³ ne pourront pas être utilisés pour la formation-diffusion sur les innovations et leur valeur ajoutée des PSP sera perdue si les mécanismes du CSA - FRDA concernant la mobilisation de ces PSP ne changent pas.

En outre, l'augmentation des productions commercialisables et l'amélioration des conditions de transport favoriseront l'émergence d'intermédiaires, qui pourraient obtenir les plus importantes marges au détriment des producteurs. Or les projets n'ont pas suffisamment travaillé sur la structuration des paysans dans le domaine de la commercialisation.

Enfin, l'amélioration de la maîtrise d'ouvrage locale à travers la construction et la gestion des infrastructures paraît a priori limitée compte tenu de l'envergure des ouvrages et des modes d'implication des paysans. Mais tous ces aspects méritent d'être mesurés et suivis par les projets à travers les indicateurs prévus à cet effet.

5.5 Autres impacts potentiels

Les offres des ONGs prévoient de nombreux impacts positifs potentiels, énumérés ci-dessous. Bien que ces impacts soient intéressants et que des signes aient été perçus sur ces points, il n'est pas certain que les projets eux-mêmes seront en mesure de mesurer la plupart d'entre eux :

transformation sociale : renforcement de la solidarité au niveau des communautés, amélioration des conditions de vie, aménagement du statut social des femmes qui ont réussi (plus de considération et octroi de plus de responsabilité), changement progressif du comportement social (moins d'abandon de famille par les hommes, moins d'actes de banditisme avec plus de temps et d'énergie consacrés à la production et meilleure répartition des revenus), abandon de tabous⁴⁴, augmentation de la confiance en soi (estime de soi) pour tous les genres

⁴³ le FRDA peut autoriser un « gré à gré » pour les PSP, les CSA devraient en tenir compte

⁴⁴ Seul signe observé auprès de GRET qui a réussi à lever le tabou sur la culture du cajanus dans quelques localités en s'appuyant sur des paysans qui ont accepté de braver l'interdit, ce qui prouve qu'il est possible de lever ce genre de contrainte.

renforcement des OP et plus généralement des organisations de la société civile : capacité de dialogue des organisations professionnelles avec les pouvoirs publics et les autres acteurs économiques

amélioration de la résilience aux chocs économiques et aux facteurs climatiques : capacité des exploitations pour prévenir et résister aux périodes contraintes naturelles (manque de pluie ou au dessèchement provoqué par le vent) grâce à l'adoption des innovations et spéculations adaptées ; processus d'accumulation permettant une autosuffisance des ménages.

6. Durabilité potentielle des interventions

Le Niveau d'appropriation par les bénéficiaires est variable d'un projet à l'autre et on constate une meilleure intégration lorsque les actions sont gérées par des groupements très structurés, par exemple les boutiques d'intrants associatives, les groupements écoles pour le petit élevage gérés par des femmes, ou les FFS établis à partir d'associations spontanées.

Perspectives de pérennisation des résultats.

Lot 1: CECAM estime l'équilibre des caisses en 2018 pour Vangaindrano et en 2019 pour Anosy en se basant sur une croissance annuelle du portefeuille de 20%, mais la mission considère qu'il faudra certainement au moins deux ans de plus car les opportunités sont plus limitées avec l'impact négatif Tiavo. La situation est un peu plus critique pour FIVOY pour plusieurs raisons : la politique salariale qui entraîne un turnover du staff important de 30%, l'accroissement important des caisses sera absorbé lentement par le réseau, les ressources sont essentiellement des dépôts à vue ce limite la croissance (minimum 3% selon WOCCU).
Lot 2: ASARA contribue à mettre en place 2 FRDA sur 3. Il est important que le FDA soit opérationnel avant la fin d'ASARA car les expertises risquent de se perdre si des mécanismes de relais financiers ne sont pas assurés à tous les niveaux CSA et FRDA.
Lot 3: Pour éviter que les actions de vulgarisation et de diffusion de matériel végétal et animal amélioré ne disparaissent, la structuration des groupes FFS ne peut se faire qu'autour d'actions économiques et de responsabilisation des membres.

Entretien des infrastructures - Pour le moment seules les infrastructures productives feront l'objet d'encadrement et de préparation pour la maintenance et l'entretien de la part des opérateurs du projet ASARA. Les pistes seront encore sous garantie d'un an de l'entreprise titulaire du marché.

La viabilité institutionnelle reste un point noir car les CSA jouent un rôle important et si les STD sont souvent associés dans les décisions ou les actions des différents projets, la perspective de poursuite des actions reste incertaine.

Pour le moment seules les infrastructures productives feront l'objet d'encadrement et de préparation pour la maintenance et l'entretien de la part des opérateurs du projet ASARA. Les pistes seront encore sous garantie d'un an de l'entreprise titulaire du marché

7. Questions transversales

7.1 Genre

La prise en compte de problématique de genre, qui est un objectif significatif du programme ASARA⁴⁵, est variable selon les projets ; mais elle est globalement insuffisante en référence au principe énoncé sur l'égalité de genre dans la convention de financement.

⁴⁵Convention de financement n°23503- Programme ASARA, DTA, p.4

La plupart des projets ont intégré dans leur offre des propositions concernant l'intégration des questions de genre. Cette intégration et leurs résultats⁴⁶ sont toutefois très variables : certains projets sont restés dans des déclarations d'intention, par exemple d'inciter les femmes à déposer des demandes au FRDA, alors que d'autres ont été plus concrets, jusqu'à définir des indicateurs de résultats désagrégés selon le genre (GIZ) ou encore à mettre en place des activités réservées aux femmes ou groupes féminins (AVSF, CECAM). Cette différence est également observée dans la mise en œuvre, le minimum étant la désagrégation des données par sexe.

Dans les travaux HIMO, il a été imposé de recruter 40% de femmes pour les travaux non spécialisés. Cependant, les taux atteints varient en 1 et 25% : la recherche de productivité ayant pris le pas sur la génération de revenus pour les femmes. Mais les bénéficiaires de ces actions ont été majoritairement des femmes mères non mariées et ont été satisfaites des revenus obtenus, qu'elles ont utilisé pour les dépenses courantes.

Une proportion élevée⁴⁷ des femmes chefs de ménages est enregistrée parmi les bénéficiaires des projets dans quelques districts d'intervention d'ASARA (Vangaindrano, Tsihombe, Beloha, Ambovombe, Amboasary). Leur situation d'extrême pauvreté⁴⁸ - ne leur permet pas de bénéficier pleinement des appuis apportés par les projets (pas de terre pour produire, incapacité à trouver les matériaux et la main d'œuvre pour construire des poulaillers, impossibilité de fournir un « apport bénéficiaire » d'un montant même modique, etc.). La plupart des projets n'ont pas conçu leurs appuis de manière à pouvoir travailler avec cette catégorie, qui peut subir aussi une discrimination de la part des femmes mariées (ex. Association « Bandy antitra » encadrée par Fiantso).

Une analyse genre a été mobilisée par l'USCP. La plupart des projets n'ont pas réfléchi/avancé sur la mise en œuvre des recommandations de cette analyse genre, qui peuvent être catégorisées dans 5 groupes : désagrégation des données et indicateurs selon le sexe des bénéficiaires/chefs de ménages, formation en genre, nomination de PRG, élaboration et mise en œuvre de PAG, sensibilisation et plaidoyer genre.

Des réticences et des amalgames concernant ces questions ont été notées chez beaucoup de responsables et membres d'équipes des projets. Le genre est parfois assimilé aux catégories sociales et sa prise en compte réduite au comptage des femmes touchées par les interventions. La réserve affichée par certains opérateurs pour contribuer au genre semble en déphasage par rapport à leurs tâches de susciter des changements, car l'égalité des genres est aussi un changement. Mais ces situations résultent souvent d'une connaissance insuffisante de l'approche, confirmant la pertinence d'une formation en genre pour tous les opérateurs des trois lots et de GIZ, avant toute autre mesure (telle que l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan d'action genre dans chaque projet).

7.2 Environnement et changement climatique

L'intégration de l'environnement le changement climatique constitue comme les questions de genre un objectif significatif pour le Programme ASARA et elle est tenue en compte de manière acceptable

⁴⁶ Des premiers impacts sont encourageants mais encore limités, notamment la réduction de la charge de travail pour la collecte de l'eau et du bois de chauffage liée à l'extraction d'huile de ricin, grâce à l'introduction de nouveaux procédés.

⁴⁷ Le pourcentage pourrait atteindre jusqu'à 40% selon les animateurs des projets, chiffre à vérifier mais en tout cas supérieur aux 18% mentionnés dans les DTA.

⁴⁸ Plusieurs études montrent que la pauvreté touche beaucoup plus de ménages dirigés par des femmes (MDF) que ceux dirigés par des hommes (MDH), les MDF sont 25% plus pauvres que les MDH en milieu rural (2010) et ce taux peut varier selon la situation matrimoniale de la cheffe de ménage (31% plus pauvres pour les ménages dirigés par des femmes en union libre), cf. Banque Mondiale, Visages de la pauvreté à Madagascar : Evaluation de la pauvreté, du genre et de l'inégalité, mars 2014

dans les projets du lot 3, de la GIZ et des travaux routiers HIMO, et quasiment absente dans les actions de financement (sauf CECAM)

L'environnement et le changement climatique sont considérés par les opérateurs du lot 1 par le biais d'utilisation de variétés adaptées aux conditions climatiques, le recours à l'agroécologie (micro-irrigation, paillage, BC), la lutte contre les espèces invasives (comme le cactus rouge) et de dispositifs antiérosifs. Mais peu de plans d'actions structurés existent sur ces sujets dans les projets alors que ces derniers mettent en exergue le changement du régime et de l'intensité des pluies dans les sites d'intervention ainsi que la continuité de l'érosion des sols par les feux ou par le vent, l'avancée des dunes et l'extension d'espèces végétales invasives dans les parties littorales du sud.

L'action la plus significative observée est l'aménagement de blocs antiérosifs par le GRET, notamment avec la culture du cajanus. Mis à part son impact prévisible sur la fertilité et la conservation des sols ainsi que sa fonction de brise-vent, le cajanus augmente les ressources en bois-énergie (les plants étant remplacés au moins tous les 2 ans). La problématique du bois-énergie. D'autres projets ont repris cette expérience du GRET tandis que d'autres ont prévu d'autres actions comme la protection des bassins versants avec des reboisements ou l'arboriculture (Fiantso, WHH, AIM, AVSF Anosy), l'utilisation d'autres matériaux que le bois pour les couloirs de vaccination semi-définitifs (ADRA).

Les projets des lots 1 (IMF) et 2 (CECAM) abordent de manière très insuffisante les questions liées à l'environnement, sauf le réseau CECAM qui s'engage à ne pas octroyer des crédits susceptibles de porter atteinte à l'environnement et à privilégier ceux axés sur l'utilisation d'énergie renouvelable. La prise en compte de l'environnement est proposée dans une FRDA, comme critère d'éligibilité des dossiers au sein du CROA, mais son effectivité dans les actions n'est pas démontrée, notamment dans les aménagements hydroagricoles.

L'augmentation des productions vivrières et des revenus, et donc de la consommation, peut avoir des impacts potentiels négatifs en termes de déboisement (zones hors cajanus), car elle peut accroître les besoins en bois-énergie pour la cuisson. Cet aspect n'a pas été suffisamment considéré dans le Programme ASARA, sauf dans le projet de WHH qui a prévu la diffusion de foyers améliorés, mais qui semble difficile à réaliser.

8. Visibilité

La Visibilité n'est pas présente sur tous les sites mais lorsqu'elle l'est les normes de communication sont généralement bien appliquées.

En revanche il est surprenant de constater que la mutuelle FIVOY est contractuellement exemptée de visibilité. L'article 7.2.2. du contrat fait allusion à « *la communication aux usagers finaux car c'est susceptible d'entraîner une désresponsabilisation des usagers* », ce qui est en contradiction avec l'article 18 de la convention de financement qui dit que : « *tout programme financier fera l'objet d'actions de communication adéquate et que celle-ci doivent suivre les règles de visibilité de la Commission* ». De plus cette situation peut conduire à des dérives et un risque de duplication des objets à financer.

Pour les infrastructures, les travaux en cours ont leur panneau de chantier et les ouvrages réceptionnés ont une stèle d'indication respectant les normes de communication.

9. Conclusions

9.1 Conclusions générales sur l'intervention ASARA

L'examen de la mise en œuvre du Programme ASARA permet d'avancer que la plupart des projets, mis à part ceux du GRET, de GIZ, d'ADRA et d'AIM, rentrent seulement dans leur phase de croisière. De ce point de vue il est fort probable que les résultats et l'objectif spécifique du projet ne seront pas atteints à la fin programmée du projet.

De nombreux facteurs expliquent cette performance mitigée :

A part GIZ et GRET qui ont démarré à la date indiquée dans le contrat, tous les projets ont accusé des retards, dus en partie à une insuffisance de capacité d'anticipation et de réactivité des opérateurs, vu les délais et les difficultés de recrutement et la formation du personnel avant leur prise de fonction sur le terrain. La mise en place des personnes clé sur le terrain a pris en moyenne 2 mois après signature des contrats. Les projets ont finalement été opérationnels 4 mois plus tard soit 6 mois après signature du contrat.

La rigueur n'est pas toujours de mise dans la préparation, la mise en œuvre et le suivi des activités techniques sur le terrain, en particulier dans la conduite des CEP qui est l'outil par excellence d'apprentissage et de diffusion des innovations.

Le recrutement de staff performant est difficile surtout dans les zones les plus enclavées. Il faut généralement des rétributions conséquentes pour motiver le staff, ce qui n'est pas toujours le cas et explique le turnover important que certains opérateurs ont connu au démarrage.

En général chaque opérateur réalise une étude de référence ce qui retarde encore d trois mois le démarrage réel des actions productives, et dans certains cas c'est une campagne agricole qui est perdue.

Il y a parfois une tendance à rester dans une approche académique et même trop ambitieuse assez loin du pragmatisme nécessaire pour la mise en œuvre. ceci s'explique en partit par le fait que les projets sont formulés depuis le siège et se veulent d'abord « gagnants » dans l'appel à propositions. Si bien que les ajustements sont nécessaires tout au long d'une longue période de démarrage.

La lourdeur et la complexité de la machine ASARA AINA, entraîne de nombreuses réunions de concertation et de coordination qui sont très consommatrices de temps. Les COPILO et CIRC font l'objet de présentations trop détaillées qui ne permettent pas d'aller à l'essentiel, alors que des interactions préalables par mail permettraient d'échanger les tableaux de bord ce qui libérerait du temps pour se consacrer à l'essentiel de la coordination. Toutes ces réunions sont comptabilisables et à déduire du temps consacré à la mise en œuvre.

En conséquence à mi-parcours les résultats sont limités et estimés entre 25% et 35% d'achèvement.

Parmi ces résultats positifs on note des avancées certaines pour la recherche développement qui poursuit ses efforts entrepris de longue date exclusivement sur la zone littoral. Mais les quelques 100 à 150 tonnes produites annuellement surtout axées sur les légumineuses le mil et le sorgho, ne suffisent pas pour satisfaire la demande très importante et diversifiée de toute la zone ASARA. Le concept et le rôle du CTAS devra être repensé.

Dans cette grande diversité d'actions on note également des avancées pour des innovations permettant d'améliorer la « disponibilité nutritionnelle » en particulier en réduisant la période de soudure avec des spéculations à cycle court, par l'accroissement des surfaces irriguées rizicoles

disponibles, par l'introduction de variétés améliorées avec la possibilité de semences SQD⁴⁹ qui contribuent à l'amélioration des rendements, les techniques d'agriculture de conservation comme le SCV, les rotations et les associations culturales, l'introduction de l'arboriculture de rente, et les cultures maraîchères aujourd'hui plus consommées que par le passé du fait d'un marché plus restreint.

Les actions qui contribuent à l'amélioration de « l'accès à l'alimentation » sont d'une part les réhabilitations de pistes qui de façon certaine montrent des réductions de coûts de transport, les Activités Génératrices de Revenus qui peuvent désormais intéresser les plus vulnérables dont les femmes à travers la microfinance lorsqu'elle met en place des produits à garantie solidaire à des taux d'intérêt acceptables, les chaînes de valeur qui peuvent apporter des revenus de première importance ou secondaires mais aussi améliorer la qualité nutritionnelle, le petit élevage en général qui est à la fois consommé et commercialisé, et les boutiques d'intrants.

En conséquence si les résultats sont encore modestes dans ASARA, les opportunités sont présentes parmi tous les projets. D'autres opportunités devraient être introduites, soit parce qu'elles existent dans d'autres régions de Madagascar soit parce qu'il est urgent d'introduire des améliorations sérieuses de matériel végétal ou animal car les deux piliers de la sécurisation alimentaire dans la zone sont indéniablement les « semences et races améliorées » et « l'eau ».

La gestion d'ASARA nécessite des aménagements en matière de suivi rapproché, car les informations collectées auprès des opérateurs ne reflètent pas toujours la réalité de terrain. La mission d'évaluation a pu se rendre compte de décalages importants et les dernières informations collectées par l'USCP au moment du COPILO de décembre montraient des écarts assez notoires entre ce que la mission a pu collecter lors des visites, par exemple en matière de surfaces aménagées.

Le suivi est également nécessaire pour recadrer certaines lacunes par rapport aux lignes directrices et au cadre logique d'ASARA, à titre d'exemple la grande lacune en matière d'actions post récolte.

Enfin le suivi devrait permettre de renseigner sur la pertinence de certaines actions d'un point de vue purement économique car le but de tout projet est de gravir une marche pour éviter de se retrouver plusieurs années plus tard à refinancer le même objet. Or pour atteindre cet objectif il est nécessaire de mettre en place des actions qui génèrent des valeurs ajoutées dès le début. Certains projets mettent en place des cahiers au niveau des bénéficiaires, mais ces chiffres tombent dans les oubliettes alors qu'ils pourraient renseigner sur le bien-fondé. Conclusions en matière de cohérence de l'activité.

Concernant le système de suivi évaluation en place, la mission estime qu'il est nécessaire de composer avec les données existantes dans l'étude de référence même si elle est très contestée, et de s'appuyer sur les engagements contractuels des opérateurs.

9.2 Conclusions en matière de cohérence

Les actions menées sont cohérentes avec d'une part le contexte de la zone, mais l'accent sur les améliorations variétales et les systèmes de micro irrigation auraient dû être énoncés clairement dès le départ. A ce titre il y a un défaut conceptuel dans ASARA qui par ailleurs propose des lignes directrices un peu trop éparpillées. Ceci explique en partie la dispersion de certains opérateurs dans la mise en œuvre.

La coordination avec AINA n'est pas toujours aisée car elle se coordonne plus ou moins bien sur le terrain. C'est en fait une question de personne, car d'une zone à l'autre on constate que les coordinations horizontales ne se font pas toujours. Elles sont pourtant nécessaires si l'on ne veut pas

⁴⁹ Semences de Qualité Déclarée ou Quality Declared Seeds

se retrouver avec des appuis à deux vitesses : d'un côté la Sécurité Alimentaire et de l'autre la même Sécurité Alimentaire avec la Nutrition. Les découpages se font actuellement de façon à ne pas dupliquer les actions de Sécurité Alimentaire sur le même territoire, mais sans véritable cohérence.

Dernier aspect lié à l'incohérence ou à la mauvaise coordination des actions d'urgence et de développement ; il est constaté une fois de plus que des actions d'introduction de matériel végétal de mauvaise qualité sont déversés dans le cadre de l'urgence sans concertation préalable. Le débat sur la nécessité d mettre en place une approche LRRD avait déjà émergé dans le passé et ne semble pas encore résolu.

10. Recommandations

10.1 Aspects à renforcer

Gestion globale ASARA

Il est nécessaire d'améliorer le système de Suivi Evaluation de l'USCP avec un appui complémentaire permettant un suivi trimestriel rapproché sur chacun des projets. La mission recommande une combinaison d'un expert international fournissant 2 ou 3 inputs de court terme avec une personne recrutée localement qui assurerait des suivis une fois par trimestre en passant quelques jours dans chacun des projets.

Il est très recommandé d'introduire une analyse de rendements économiques dans toutes les actions orientées vers la commercialisation ou générant des revenus.

La visibilité devrait être systématisée à toute action et tout équipement en suivant les procédures du manuel de communication. Il n'est pas interdit d'associer les STD.

Stratégies et innovations techniques

Afin de viabiliser les actions de diffusion des bonnes pratiques il est nécessaire de structurer les groupes CEP autour d'actions génératrices de revenus de façon à pérenniser la diffusion de semences. Le modèle FFS de la FAO qui prévoit des actions non seulement soft mais aussi hard générant des revenus devrait être adopté

La micro irrigation avec les semences améliorées sont des priorités à mettre en place ou améliorer surtout pour les systèmes maraîchers qui devraient fonctionner presque toute l'année, s'ils sont bien placés dans des zones où la nappe affleure, ce qui n'est pas toujours le cas actuellement. Des revendeurs de micro-irrigation avec un système de goutte à goutte se développent dans la zone ASARA.

Il est souhaitable de vérifier la pertinence et l'efficacité de certaines techniques dites améliorées mais qui pourraient s'avérer économiquement peu efficaces pour les paysans. Par exemple le Basket Compost dans certaines zones pourrait s'avérer très contraignant et d'autres options seraient alors à envisager telles que la culture en billon.

Il faudrait définir des normes d'appui et de construction des poulaillers plus efficaces, par exemple avec des aérations mieux adaptées. Le modèle du GRET est certainement innovateur mais peu reproductible dans la zone et dépassant les normes de financement du FRDA. En revanche les stratégies de diffusion sont à améliorer car on ne peut passer brutalement d'un financement à 100% pour le leader à un financement nul pour les adoptants. Le mécanisme devrait être dégressif.

FRDA

Il est temps d'activer tous les guichets des FRDA ainsi que les objets prévus dans les lignes directrices du FRDA. Les guichets projets sont à prendre en compte en priorité compte tenu des difficultés des CSA. Les guichets IMF devraient s'appuyer sur les pratiques du FRDA Anosy qui ne prévoient pas de contre évaluation par le CROA une fois les dossiers préparés par les IMF. Et finalement il faudrait limiter les déplacements de longue distance lorsqu'ils s'avèrent inutiles pour les réunions du CROA.

Microfinance

Toutes les IMF devraient ouvrir des services aux plus vulnérables et aux femmes avec des garanties solidaires. De plus la mise en place d'une composante recherche développement de produits financiers s'avère primordiale pour assurer la viabilité des caisses. Les produits actuels restent assez conservateurs. Une mission d'appui serait pertinente dans ce sens.

Infrastructures et pistes

Renforcer les capacités et améliorer les profils des personnels techniques chargés de suivi d'exécution des travaux sur terrain pour FRDA à Betroka.

Renforcer la collaboration avec les STD (Service du génie rural) pour certains opérateurs ; c'est le cas d'AFDI/FRDA Androy qui a du mal à identifier ses partenaires pour les infrastructures et qui ne semble pas avoir établi de contact avec les services de la DRDA d' Androy

Veiller à ce que les critères de financement des travaux d'infrastructure sur FRDA soient respectés.

Améliorer le système de gestion de l'approche « HIMO structurée » pour avoir un rendement optimum : tous les intervenants sur le projet travaux de pistes doivent avoir la maîtrise parfaite l'approche pas seulement les entreprises. Des étalonnages ou essais doivent être réalisés sous la supervision du Maître d'œuvre

Appliquer dans le plus bref délai les termes du contrat correspondant aux entreprises défaillantes pour les marchés N°3 et N°5 des travaux pistes HIMO qui sont défaillants.

Améliorer la gestion de base de données y compris le système d'archivage des dossiers de contrôle des travaux pistes HIMO.

10.2 Ajustements à préconiser

Gestion globale ASARA

Il est recommandé de recentrer les activités de certains projets quand ils sont trop dispersés sur des thématiques et/ou géographiquement.

Il serait nécessaire de s'inspirer de la coordination horizontale entre ASARA et AINA dans le district de Betroka qui facilite l'intégration de la SA et N dans une même zone, au lieu de répartir les territoires.

Le renforcement des capacités de négociations des producteurs face à l'intermédiation commerciale n'est pas prévu et il faudrait l'introduire car déjà des risques apparaissent de débordements dans certains projets.

Il est souhaitable de mettre en place un système de contrôle et d'alerte sur les introductions de semences tout venant susceptibles de porter préjudice aux améliorations variétales engagées dans la zone du projet (dialogue régional approche LRRD)

Stratégies et innovations techniques

Les priorités doivent être avant tout les introductions de matériel végétal et animal amélioré (semences, boucs, poulets etc...), ainsi que la micro-irrigation.

Il faut appuyer l'aquaculture avec de l'assistance technique appropriée. APDRA qui opère à Madagascar pourrait être sollicité.

Recherche développement

La mission recommande de lancer une Etude d faisabilité sur la possibilité d'extension des actions du CTAS avec la mise en place de deux antennes CPAS sur le littoral et sur la zone cristalline (par exemple Tsiombe et Bekily).

Microfinance

Compte tenu de l'accroissement du nombre de caisses avec un poids important des subventions d'investissement et de fonctionnement l'équilibre financier des caisses et l'autosuffisance financière des deux réseaux doivent être atteints rapidement. La contribution d'ASARA en termes de subventions est très importante surtout dans le cas de FIVOY qui connaît une expansion très importante de son réseau. C'est pourquoi la mission recommande d'établir une référence (en utilisant le SDI⁵⁰) montrant le niveau de dépendance aux subventions. cette référence devrait être suivie à l'avenir et évoluer positivement.

Genre

Réaliser une formation en genre pour le personnel des projets, selon une approche formation-accompagnement pour les introduire aux concepts-clés, aux outils d'analyse et d'intégration des questions du genre dans les activités et le suivi. Une proposition de termes de référence de cette formation est donnée en annexe.

Etudier la possibilité de diminuer, voire annuler, les apports bénéficiaires pour les femmes chefs de ménages (FRDA ou projets), très vulnérables et peu productives, comme mentionné dans les DTA de la convention de financement et d'appliquer d'autres mesures de discrimination positive telle que la dotation de départ en intrants ou en poulets/caprins/canards pour appliquer les techniques enseignées

Infrastructures rurales

Réaliser les travaux du tronçon de 2 km entrant dans la ville de Bekily pour le compte du marché N°7 de l'entreprise RAVINALA. A ce titre il serait recommandable de négocier une contrepartie de la part de la commune qui se chargerait de réhabiliter le tronçon urbain principal conduisant au marché, en échange des 2 derniers kilomètres à réhabiliter. Ce modèle pourrait être répliqué dans d'autres communes

Pour les marchés dont les entreprises sont défaillantes :

Prévoir un avenant ou deux avec l'une des entreprises titulaires des travaux dans les lots la deuxième phase et qui se trouvent au plus près du tronçon du marché résilié. Par exemple, l'entreprise TAHINA pourra prendre en charge le marché N°5 car elle est dans le même axe sur la RIP 117 pour le Lot 2 de la deuxième phase et pas trop loin également pour le Lot 3 si les deux avenants (un pour chaque lot) peuvent être faits suivant les procédures de l'UE. En cas de limitation du montant de l'avenant, on pourra envisager seulement des travaux de traitement ou d'amélioration des parties non touchées par l'entreprise MIORA.

Une deuxième option, si les modalités et les procédures de l'UE la permettent : continuer les travaux du Marché N°5 par régie directe d'une ONG ou structure spécialiste en HIMO (exemple WHH, CARE...), leur principale tâche sera de prendre en charge la conduite et le financement direct des travaux à travers l'achat direct matériaux, la location des matériels, le

⁵⁰ Subsidy Dependence Index (SDI) ou Indice de Dépendance aux Subventions (IRS)

tâcheronnage des travaux spécialisés et l'exécution en HIMO/ACT des travaux de terrassement.

10.3 Pratiques à retenir au moment de la RMP / Leçons d'ASARA

Une des leçons importantes est la nécessité de prévoir des actions intégrant systématiquement la Sécurité Alimentaire et de la Nutrition (SAN) dans toutes les approches. La mission estime que les projets à venir devraient s'appuyer sur la logique du mouvement SUN dont Madagascar est membre et qui préconise avec cette intégration systématique SAN dans toutes les approches.

D'autre part le suivi rapproché des projets a certainement manqué au démarrage et la lenteur des opérations dans la première phase s'en est ressenti. Les modèles de suivi évaluation qui ont été testés dans d'autres régions du monde pourraient inspirer les futurs projets. Ils s'appuient sur des suivis très rapprochés au démarrage conditionnant des décaissements progressifs, des contreparties fournies au fur et à mesure de l'avancement et à mi-parcours une vérification des mesures adoptées en faveur de la durabilité.

Si l'appel à proposition reste la modalité la plus pratique pour mobiliser les opérateurs pour la mise en œuvre d'actions similaires, il sera indispensable d'harmoniser les approches et les activités avant la signature des contrats et de veiller à ce que les ONGs attributaires disposent d'expériences significatives et du personnel nécessaires.

La distribution des zones pour chaque opérateur est trop étreinée, il serait possible de grouper les districts par deux et de proposer des lignes directrices avec des actions mieux ciblées et moins dispersées. En effet on constate que les partenariats s'établissent pour répondre à plusieurs districts avec des projets similaires, mais au bout du compte la gestion est commune. Par exemple dans le cas d'AIM et d'ADRA, les districts sont entièrement couverts avec des formulations assez simples mais les réalisations sont parmi les meilleures du lot 3, d'autant plus qu'il y a une concertation sur les expériences entre ces 2 partenaires. Dans ces cas il est nécessaire d'exiger une participation « effective » de chacun des partenaires avec des rôles bien définis.

L'évolution des actions et des résultats avec le GRET / CTAS montrent qu'il faut éviter une rupture de financement pour des actions aussi structurantes que celles réalisées dans le programme ASARA, les lots 3 confondus, car les résultats ne pourraient être consolidés que sur une période d'au moins 8 – 10 ans

Pour les Infrastructures rurales il est recommandable à l'avenir de a) maintenir la qualité et le respect de normes dans les dossiers d'études techniques et préciser les conditions d'utilisation des machines (niveleuse, etc.); b) Fournir des formations techniques ou thématiques aux personnels concernés comme le cas du NIHYCRI initié par CARE FRDA Anosy.