

Un financement innovant des services agricoles à Madagascar

► **Financement**
► **Services agricoles**

Elias Randrianarisoa (rand_elias@yahoo.com),
Philippe Martel (afdipsa.fianar@yahoo.fr), Gé-
rard Andriamandimby (reseauoa@moov.mg)

À MADAGASCAR, deux dispositifs complémentaires sont en cours de mise en place pour faciliter l'accès des paysans aux services agricoles : les Centres de services agricoles qui mettent en relation la demande et l'offre de services, et les Fonds régionaux de développement agricole qui assurent leur financement.

► Elias Randrianarisoa est coordonnateur national du programme « Fonds de développement agricole » (FDA) au ministère de l'Agriculture malgache.

► Gérard Andriamandimby est directeur du syndicat national « Réseau syndical des organisations agricoles » (Soa) à Madagascar.

► Philippe Martel est chef du projet « Fonds régional de développement agricole » (FRDA) mis en œuvre par l'association Agriculteurs français et développement international (Afdi) dans la région Matsiatra Ambony.

► Le FDA a pour vocation de financer des services aux agriculteurs. Ce fonds est décentralisé au niveau des 22 régions de Madagascar (FRDA). Le FDA n'est pas encore fonctionnel mais l'Union européenne finance depuis 2008 un projet de mise en place de quelques FRDA pilotes, sous maîtrise d'ouvrage du ministère de l'Agriculture. Un de ces FRDA pilote se situe dans la région Matsiatra Ambony. Sa mise en place, confiée à l'association Afdi, est actuellement en cours.

MADAGASCAR EST CONFRONTÉE à un déficit de financement du secteur agricole : les projets ont des durées limitées et concernent des zones spécifiques ; les financements publics, réduits, sont difficiles à mobiliser. Par ailleurs, les producteurs ne sont pas suffisamment impliqués dans les choix qui les concernent. Pour palier à cela, les ministères de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche, en concertation avec les acteurs du secteur agricole, ont conçu deux dispositifs complémentaires : les Centres de services agricoles (CSA) et les Fonds régionaux de développement agricole (FRDA). Ils supervisent leur mise en place depuis 2008.

Des dispositifs pour faciliter l'accès des paysans à des services.

Les CSA, installés au niveau de chaque district¹ depuis 2008, ont pour mission principale l'intermédiation entre la demande et l'offre de services. Ils sont chargés de recueillir et de mutualiser les besoins en services des producteurs, et de les mettre en relation avec le(s) prestataire(s) de services et/ou la source de financement adaptée (notamment les FRDA).

Chaque CSA est géré par un comité de pilotage mixte composé de 12 personnes : 6 paysans, des représentants de l'administration et des collectivités territoriales. Le président est d'office un paysan. Une équipe de 3 salariés les appuie techniquement. Ensemble, ils définissent les priorités pour le développement agricole du district. Les avis sont souvent contradictoires : les paysans sont plus axés sur les filières vivrières alors que les autres membres cherchent à soutenir les cultures d'exportation. Mais à travers ces débats, on peut espérer la naissance d'une nouvelle forme de complémentarité et d'un dialogue plus équilibré entre paysans et État. « Au début, on avait peur que les membres de l'administration et les maires nous confisquent la parole. Mais on se rend compte qu'on se complète bien lors des prises de décisions » témoigne un président de CSA.

Les FRDA ont quant à eux pour vocation première de financer les services aux agriculteurs, incluant le renforcement des capacités des organisations de producteurs (OP), ainsi que l'accès aux facteurs de production (par ex. achat d'intrants) et aux marchés. Cela se fait en partenariat et en synergie avec les institutions de microfinance (IMF), via la mise

en place de fonds de garantie, le refinancement, ou encore des montages conjoints FRDA/IMF pour le financement de certains équipements collectifs. Le demandeur doit contribuer en partie au financement du service demandé.

Chaque FRDA est piloté par un Comité régional d'orientation et d'allocation (Croa), composé de 14 membres, dont 7 paysans, ainsi que des représentants de l'État, du secteur privé et des IMF. Le Croa assure deux fonctions principales : fixer les priorités de financement au niveau régional, en lien avec les priorités de développement du district, et décider de l'octroi de subventions aux dossiers demandés.

Là aussi, les intérêts ne convergent pas toujours. Un membre du Croa de Matsiatra Ambony explique : « Certains dossiers ont été refusés à cause de coûts excessifs, ou car ils étaient incomplets. Les membres du Croa issus de l'administration sont parfois très pointilleux sur les procédures alors que nous, paysans, cherchons plutôt à défendre le fond des dossiers. Lors de la dernière réunion, j'ai défendu un dossier même s'il n'était pas parfait pour éviter aux paysans d'attendre un an pour bénéficier de la formation ».

Les paysans individuels, ou organisés en petits groupes adressent d'abord leurs demandes aux CSA, avec l'appui de l'équipe technique du CSA. Le comité de pilotage du CSA fait le tri des dossiers sur la base des priorités préalablement définies et sélectionne les prestataires de service, puis présente les dossiers retenus au Croa du FRDA, qui décide de l'octroi ou non de subventions.

En tant que fonds de développement, les FRDA offriront à long terme plusieurs avantages :

- une mutualisation des ressources (État, bailleurs, filières, etc.), donc une meilleure synergie des financements disponibles. Plusieurs bailleurs (Fonds international de développement agricole, Union européenne, Coopération suisse, Banque mondiale) participent déjà à ce fonds ;
- une pérennité et une continuité d'actions par rapport aux projets : les FRDA devront en effet être alimentés à long terme par des cotisations des filières et des recettes de l'État et des collectivités. À moyen terme, ils seront d'abord abondés par des subventions (État et bailleurs) ;
- des mécanismes financiers plus souples que ceux des ressources budgétaires courantes de l'État et des financements plus faciles d'accès que les crédits des institutions de microfinance ;
- une meilleure concertation sur le choix d'affectation des ressources, entre l'État, les producteurs, le secteur privé et les IMF.

1. Madagascar est divisé en 107 districts (en moyenne 4 à 5 districts par région).



© Réseau Soa

- ☉ Afin de tester ce dispositif, la mise en place de FRDA pilotes dans 6 régions malgaches a été confiée à des ONG. Elle est prévue sur la période 2009-2011. L'association Agriculteurs français et développement international (Afdi) est chargée de 4 FRDA pilotes au Sud de Madagascar (dont un avec l'ONG Care), en particulier dans la région Matsiatra Ambony. L'État a défini un cadre général commun à l'ensemble des FRDA (décrit ci-dessus), mais pour les modalités opérationnelles de mise en place, chaque FRDA pilote a sa propre marge de manœuvre.

Le « regard paysan », une implication forte des paysans dans la construction du dispositif FRDA de la région Matsiatra Ambony.

Dans la région Matsiatra Ambony, le Réseau syndical des organisations agricoles (Soa), partenaire d'Afdi depuis plusieurs années, s'implique fortement dans la mise en place des CSA et FRDA. Il a créé en 2008 le « regard paysan », un espace de dialogue où se réunissent des leaders paysans nationaux, des leaders régionaux et Afdi. L'objectif est de confronter les positions de chacun et d'émettre des recommandations à partir des préoccupations des paysans. Concernant le FRDA, les réunions en amont et en parallèle de sa mise en place ont permis d'élaborer des propositions sur les modalités de son fonctionnement qui n'étaient pas précisées dans les textes officiels. Certaines de ces propositions sont relayées au niveau national auprès de l'administration par le Réseau Soa afin qu'elles soient appliquées à l'ensemble des régions.

Lors d'une de ces réunions, les participants ont été consultés sur le mode d'élection des membres du Croa. Ils ont proposé de répartir de façon équilibrée les représentants des OP régionales et ceux des comités de pilotage des CSA, ce qui a l'avantage de s'appuyer sur des structures déjà présentes et représentatives.

Il a également été proposé lors d'un « regard paysan » que les OP régionales déjà en place reçoivent directement une subvention du FRDA, sans avoir à passer par les CSA. Elles mettent alors elles-mêmes en œuvre les services qui sont généralement plus complexes et étalés sur plusieurs années, comme par exemple le conseil à l'exploitation familiale.

Fonds de développement agricole

Qu'est-ce qu'un fonds de développement ?

C'est une structure qui reçoit et alloue des financements. Ce n'est ni un service classique de l'administration, ni une structure projet. Dans le cas du FDA il s'agira d'un établissement public, sous tutelle technique des ministères chargés de l'Agriculture, l'Élevage et la Pêche.

Quelle différence avec les projets classiques ?

Le FDA reprend et étend des enseignements et acquis de projets existants (approche par la demande, non-gratuité, implication des bénéficiaires dans le pilotage, etc.). En cela, c'est une continuité technique des projets existants. Mais il sera aussi différent de la plupart des projets sous certains aspects :

- le FDA sera présent dans les 22 régions de Madagascar (et non limité à une zone géographique) ;
- il sera financé par un ensemble de bailleurs et l'État ;
- il aura une structure juridique propre et pérenne ;
- il couvre l'ensemble des services agricoles et des filières agricoles.

Les OP régionales montent donc elles-mêmes leur demande de financement, et la présentent à une commission (le KMF), composée de représentants des différentes OP régionales. Le KMF analyse les dossiers et décide de les présenter ou non au Croa selon des critères définis préalablement lors du « regard paysan ». Ainsi, pour pouvoir déposer un dossier au KMF, une OP doit notamment avoir au moins un an d'existence légale, une envergure régionale, une assemblée générale annuelle, et une gestion financière et opérationnelle transparente. Cette première étape d'évaluation et de sélection des dossiers par le KMF permet aux leaders paysans d'améliorer les dossiers et de demander des modifications avant présentation au Croa. Un leader témoigne : « C'est un travail difficile au début. Parfois nous sommes obligés de refuser certains dossiers. Mais les remarques de nos pairs nous font progresser ». La décision finale est dans tous les cas prise par le Croa.

Les limites de ces dispositifs encore jeunes.

Les CSA/FRDA connaissent aujourd'hui quelques limites. Les producteurs éprouvent souvent des difficultés à bien définir leurs demandes. Soit ils demandent ce qu'ils ont l'habitude de recevoir, soit ils demandent des services de type intrants ou matériels qui ne sont pas toujours la solution à leurs problèmes. Les CSA essaient donc de développer davantage l'appui à la formulation des demandes paysannes. Par ailleurs, l'efficacité des dispositifs est freinée par les faiblesses du réseau de prestataires de services (limités en nombre, de qualité variable, parfois d'un coût excessif). Le renforcement de ces prestataires et le recours à des formateurs paysans constituent des pistes de solution. Le chantier du financement multiple et de la pérennité des dispositifs reste aussi entier.

Tout ceci pourra être précisé aux termes de la phase pilote de ces dispositifs fin 2011. Il sera alors intéressant d'établir un bilan global sur l'ensemble des régions pilotes concernées. ■