

RESEAU THEMATIQUE INSTITUTIONS PUBLIQUES AGRICOLES

Note sur MADAGASCAR¹ Serge BENE et Philippe BEYRIES

Avant-propos

Cette note a été rédigée en 2002 dans le cadre de l'amorce d'un réseau thématique "Institutions Publiques Agricoles", initié par le bureau DCT/EPS. Ce réseau a été l'occasion de mener une réflexion générale au sein du bureau, puis de la Sous-Direction, sur le travail en réseau des personnels du dispositif français de coopération. A l'issue de cette réflexion et des échanges avec les assistants techniques lors du stage de formation de juillet 2003, le RéDéV a vu le jour. Trois groupes de travail ont été lancés pour la première année de fonctionnement, dont celui sur l'Appui Institutionnel au Secteur Agricole.

La présente note sur Madagascar s'inscrit pleinement dans la thématique de notre groupe. Le résumé a été rédigé par l'équipe d'animation du groupe. Nous remercions les auteurs d'avoir accepté de partager leur expérience et réflexion.

Résumé

Cette note présente des éléments de constat sur l'évolution institutionnelle dans le secteur du développement rural à Madagascar. Les auteurs analysent pour les principaux acteurs les démarches en cours, les freins, les manques et les faiblesses rencontrés face au processus de changement amorcé. Cette analyse est complétée par la description des mécanismes de concertation, mis en place à travers différents groupes de travail initiés par le Plan d'Action pour le Développement Rural (voir annexe 1). Ils soulignent enfin l'existence d'un Secrétariat Multi-Bailleurs dont « le rôle et l'intérêt (...) sont évidents pour renforcer globalement la coordination mais aussi pour développer des approches communes notamment en matière de développement institutionnel ».

Après une présentation de la stratégie et des interventions de la coopération française dans le développement rural à Madagascar, les auteurs étendent leur réflexion aux interventions en appui institutionnel.

Ils exposent alors leurs interrogations et leurs propositions pour améliorer ces interventions, face aux besoins ressentis sur le terrain:

- mise en œuvre d'un outils de suivi de l'évolution du paysage institutionnel du secteur agricole,
- renforcement de la participation dans notre coordination entre bailleurs,
- développer des outils pour aider les projets institutionnels et les AT impliqués dans ce domaine,
- développer davantage les liens avec notre partenaire privilégié l'AFD,
- réflexion approfondie sur les modalités d'intervention.

¹ Note commune élaborée par Serge BENE AT au Projet de Professionnalisation de l'Agriculture (PPDA) et Philippe BEYRIES AT à l'Unité de Politique de Développement Rural (UPDR) au Ministère de l'Agriculture.

I CONSTATS RAPIDES SUR L'EVOLUTION INSTITUTIONNELLE DANS LE SECTEUR DU DEVELOPPEMENT RURAL

A l'instar de nombreux pays en développement, Madagascar est passé d'un système d'économie agricole administrée par l'Etat à un système économique libéral centré sur le marché. Ceci s'est traduit par un désengagement brutal de l'Etat des fonctions de production et de commercialisation. La libéralisation du secteur agricole est aujourd'hui bien engagée même si la privatisation des filières coton et sucre ainsi que certains domaines de l'Etat doivent encore être réalisés.

Cette situation induit la prise en compte d'un certain nombre d'enjeux qui impliquent l'ensemble des acteurs du développement rural malgache. Parmi eux, on peut retenir des aspects tels le rôle et le positionnement de l'Etat par rapport au processus de libéralisation², le renforcement des processus de décentralisation des décisions et de gestion des politiques de développement, le financement de l'agriculture et de la recherche, la stimulation des pratiques innovantes, la répartition des rôles entre services publics - secteur privé et organisations professionnelles agricoles, le positionnement du développement agricole au sein de politiques de développement local, l'efficacité et la cohérence de l'aide extérieure, etc.

Dans ce contexte, une réforme du secteur public a été définie qui vise principalement à recentrer la puissance publique (Etat, services déconcentrés, etc) sur ses missions fondamentales.

Pour le secteur rural, une nouvelle politique pour le développement rural a été élaborée en février 1994 dont la stratégie générale repose sur trois axes: l'instauration d'un environnement favorable et incitatif, une accentuation du recentrage du rôle de l'Etat sur des fonctions pérennes, et la responsabilisation et la participation des producteurs à la définition des politiques et à leur mise en œuvre.

L'approche du développement rural a été complétée en 1999 par la mise en place d'un Plan d'Action pour le Développement Rural (PADR- Voir en annexe 1 une présentation rapide du PADR) qui constitue aujourd'hui le cadre général d'intervention dans le secteur. Il a été mis en place afin d'assurer une meilleure coordination/cohérence des actions menées par les départements ministériels concernés par le développement rural (6), pour associer davantage les services publics locaux et les bénéficiaires directs des projets aux décisions relatives au secteur et pour déconcentrer et décentraliser la formulation des projets et la mise en œuvre des actions. La volonté traduite par la démarche PADR intègre, à des rythmes différents bien sûr autant la volonté d'un Etat qui est conscient qu'il ne pourra plus soutenir seul l'effort de développement, que celles des acteurs privés qui ont besoin de renforcer leur prise sur leur environnement, que celles des bailleurs de fonds qui souhaitent que les investissements consentis pour le développement rural soient plus efficaces.

Par ailleurs au plan institutionnel, 6 provinces autonomes ont été mises en place en 2000 -2001, mais les textes statutaires relatifs au transfert de compétences et à la répartition des rôles entre l'administration centrale, les services provinciaux et les entités décentralisées des ministères ainsi que la constitution de leurs ressources financières ne sont pas encore tous pris. Une volonté nette

² définition et mise en œuvre des missions régaliennes; prise en compte des missions de service public du secteur agricole, sécurité alimentaire et publique, lutte contre la pauvreté, protection de l'environnement,.... ; protections tarifaires ; gestion des subventions au sein d'une politique de stimulation de l'initiative et de promotion du secteur privé ;.....

de déconcentration et de décentralisation existe et des structures locales de concertation se mettent en place (GTDR, CTD,).

Le désengagement rapide de l'Etat du secteur agricole n'a pas entraîné une croissance forte du secteur du fait de l'absence de période de transition, de l'abandon brutal de certaines fonctions non reprises, d'une absence de mesures pertinentes d'accompagnement et d'une certaine atonie économique générale du secteur.

Les nouveaux rôles attribués aux différents partenaires ne sont pas encore appropriés par les acteurs. Il existe encore peu d'interfaces fonctionnelles permettant le dialogue entre les acteurs et une certaine ignorance voire méfiance existe et caractérise les rapports entre l'Etat, le secteur privé et les Organisations Professionnelles agricoles.

Le désengagement de l'Etat a cependant permis l'émergence de nouveaux partenaires au travers des OP en particulier. Le dialogue entre l'Etat et les autres acteurs est largement amorcé au niveau de différentes instances.

Une dynamique de changement est donc en cours mais est encore fragile et est très variable selon les secteurs et les régions. Un gros travail reste donc à faire pour conforter et développer les acquis. De nombreuses contraintes et freins existent encore.

Le diagnostic rapide suivant par rapport aux principaux acteurs et démarches peut être fait :

L'Etat

La réforme de l'Etat en particulier le recentrage de son rôle sur les fonctions pérennes est un chantier ouvert, dont la traduction concrète sur le terrain est encore peu visible.

Dans ce domaine, des actions pilotes ont été lancées à partir de 1997 avec l'appui financier de bailleurs de fonds dans 6 Ministères dont l'Agriculture.

En 1999, une action spécifique en direction de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Direction Générale des Domaines a été mise en œuvre par l'UE dans le cadre d'un Programme de Sécurité Alimentaire (montant de 8 millions d'euros). Toutefois, depuis le déblocage de la première tranche de quatre millions d'euros, il n'est pas constaté un réel avancement de la mise en œuvre de la réforme du Service Public pour les trois départements concernés.

La lenteur des actions dans la conduite des réformes institutionnelles est due à un manque d'affirmation au niveau politique (Ministre, Secrétariat Général), du bien fondé de l'opération, mais aussi à de fortes réticences à évoluer vers un recentrage synonyme de pertes d'avantages, acquis, rentes de situation, mais aussi de remise en question des habitudes de travail (dirigisme et omniprésence, interventions par gestion directe de projets, etc.). Ce type de réforme institutionnelle demande une profonde évolution des mentalités et habitudes de travail, et cela prendra du temps. Par ailleurs, il y a eu une faible internalisation des orientations et des mesures de restructuration par les agents des services publics centraux et déconcentrés, cette réforme ayant été largement impulsée par quelques cadres sous la pression des bailleurs.

D'autres freins importants à des évolutions rapides existent au niveau du fonctionnement de l'administration et doivent être pris en compte :

- faible capacité institutionnelle et organisationnelle des services publics pour assurer les fonctions pérennes de l'Etat: pléthore de personnel non qualifié, manque de ressources humaines compétentes pour assumer ces nouvelles fonctions, vieillissement des cadres et non renouvellement, départ de personnel le plus qualifié (sur des projets et ONG financées par les bailleurs),
- centralisation des cadres au niveau central avec comme conséquence une grande faiblesse des structures au niveau décentralisé: faible mobilité et manque de motivation des cadres pour aller en poste en province,
- faible dotation en moyen de fonctionnement des services. Les activités des services s'arrêtent avec la fin des projets,.
- centralisation des décisions et faibles liens voire absence de liens entre le niveau central et les services décentralisés,

Les services décentralisés restent en situation d'immobilisme, faute de moyens, de motivation et de compétences techniques adaptées aux évolutions. Le grand danger réside dans le fait que les cadres de ces structures ont trouvé dans les GTDR et surtout le Projet de Soutien au Développement Rural (PSDR de la Banque Mondiale) un moyen de rebondir professionnellement et financièrement. Les démarches d'appropriation voire de prédation qu'ils engagent se caractérisent par beaucoup de rétention d'information, une mise à l'écart discrète des OP et du secteur privé, et le développement de logiques per diem. Ces comportements sont extrêmement préjudiciables à la mise en œuvre du processus PADR et des projets liés sur le terrain.

Néanmoins, certains efforts ont été conduits avec les services déconcentrés de l'Etat en particulier dans le cadre de la mise en œuvre du PNVA, qui ont abouti à la prise en charge en particulier par les communes de techniciens/conseillers agricoles. Cela ouvre une voie intéressante d'autant que bon nombre de ces techniciens continuent à œuvrer auprès des communes deux ans après la clôture du projet

Certaines des fonctions pérennes de base ne sont pas exercées dans de bonnes conditions pour différentes raisons. Ainsi en est -il en particulier dans le domaine de la définition des politiques. Des manques importants et des faiblesses existent en matière de politique sectorielle et de politiques filières

- Faiblesse³ des systèmes d'information permettant de servir d'outil d'aide à la décision,
- Faiblesse du système de suivi- évaluation des projets et absence de suivi évaluation de l'impact des politiques,
- Faiblesse dans la définition des Politiques. Les politiques restent à un niveau général d'objectifs, d'intentions, sans aller jusqu'à la priorisation des activités, la définition d'un plan d'action précis incluant les modalités d'intervention, les moyens humains et financiers nécessaires, une budgétisation. Des diagnostics avec toutes les contraintes sont élaborés, mais les planificateurs éprouvent d'énormes difficultés à articuler les actions identifiées au niveau national à celles identifiées au niveau régional,
- Faiblesse des capacités d'analyse prospective,
- Peu de politiques filières élaborées: travail actuel sur la filière riz, analyse de la filière pomme de Terre⁴,
- Faiblesse dans la conception/ élaboration des projets et la définition des modes opératoires,

³voire inexistence dans certains domaines : aucun système de relevé des prix.

⁴ Le travail mené par l'UPDR dans plusieurs domaines a permis d'améliorer certaines politiques et déboucher sur des propositions importantes (taxes d'importation sur le riz par exemple)

➤ Faiblesse au niveau des espaces de concertation,

Toutefois, dans ce domaine et dans le cadre de la mise en œuvre du PADR, des démarches sont en cours et un processus participatif de réflexion est lancé qu'il convient de conforter par des appuis correctement dosés. Le processus PADR représente un acquis important en amenant la partie malgache à formuler une vision globale de ses choix de développement rural. Cela permet aux bailleurs de disposer d'un cadre cohérent au sein duquel insérer leurs appuis.

Les travaux menés ont permis l'élaboration de différents documents importants relatifs à la politique de développement: Lettre de Politique de Développement Rural (LPDR), volet Développement rural du Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP). Toutefois, ces documents méritent encore un approfondissement pour guider véritablement les choix et les projets (un suivi et une mise à jour doivent être menés).

Le domaine des négociations internationales relatives au secteur agricole (dans le cadre de l'OMC, le COMESA, etc.) fait partie des fonctions pérennes de l'Etat. Cette dimension est actuellement encore peu prise en compte et les ministères techniques du secteur rural y sont peu ou pas impliqués. La prise de conscience des enjeux et une réflexion approfondie sur les positions à retenir et défendre pour Madagascar dans ces instances de négociations commerciales agricoles internationales sont nécessaires. Ce travail n'est pas encore réellement engagé avec l'ensemble des intervenants du secteur et notamment le secteur privé. Cela nécessite à la fois des instances de définition et de gestion de politiques sectorielles (e.p. politiques filières, politiques d'investissement, politiques fiscales,...), et l'animation d'une concertation dynamique entre l'Etat et le secteur privé autour de ces aspects. A l'heure actuelle l'amorce de ce dialogue est à peine esquissée entre les Ministères Techniques et le Ministère du Commerce qui représente Madagascar dans ces instances internationales.

La réforme du secteur rural n'est pas encore achevée. Un grand chantier institutionnel est encore en cours avec en particulier la création des provinces autonomes dont la mise en œuvre n'est pas encore achevée. Les règles précises de fonctionnement ne sont pas définies, la répartition des rôles entre l'administration centrale, les services provinciaux et les entités décentralisées des Ministères provinces sont à clarifier.

Le secteur privé

Le secteur privé constitue un acteur pivot du développement agricole dont la vitalité conditionne les flux commerciaux et financiers en milieu rural. Ce secteur privé agit généralement en dehors des programmes des institutions dites de développement, à la fois pour des raisons stratégiques, mais aussi par rapport à une forte méfiance de tout ce qui se rapporte à la gestion étatique des activités. Néanmoins des programmes ont facilité le développement d'activités de service en milieu rural (installation de vétérinaires, unités de transformation, distribution d'intrants,...).

Ces blocages se traduisent autant par la faible participation du secteur privé au processus PADR, qu'aux difficultés à entrer dans des logiques contractuelles autour de la gestion des filières, mais également pour des actes commerciaux simples avec des OP. Cela est le résultat autant d'une recherche de maximisation des investissements, que de la difficulté à s'investir sur des formes de

partenariat jugées plus risquées. Il se cantonne souvent dans les activités de commercialisation (collecte) et s'implique peu dans la relance de la production ou l'amélioration de la qualité des produits. Les opérateurs préfèrent souvent opter pour une stratégie de pluri-activité que de se spécialiser, dans une optique de minimisation des risques.

L'environnement des activités dites économique reste anarchique, ce qui rend délicat le travail des firmes qui souhaitent professionnaliser les activités de leurs secteurs en particulier autour de logiques de qualité et de sécurisation des marchés. Elles ont des difficultés à s'aligner sur le secteur informel dont le travail mine l'image des produits et par conséquent les possibilités de développement des filières.

Dans certains cas, ces problèmes sont accentués par le laxisme des autorités vis à vis d'importations massives de produits qui affaiblissent les secteurs correspondants à Madagascar (Riz, lait)

Les OP et structures interprofessionnelles

On enregistre une émergence importante d'organisations mais qui ont encore en général un faible niveau d'organisation et de structuration lié en partie aux politiques interventionnistes menées par le passé. Ces structures possèdent encore un poids économique et politique encore limité

Le désengagement de l'Etat des activités agricoles productives et commerciales a conduit plusieurs programmes à s'appuyer sur les Organisations Paysannes (OP) et les Organisations Professionnelles Agricoles (OPA) pour combler le vide institutionnel ainsi créé. Pour préparer ces mutations l'Etat s'est engagé par étapes, au soutien à l'organisation et à la professionnalisation du monde rural en créant en particulier des Directions qui supportent cette responsabilité (DAPP, DAPE, DPME), en négociant avec ses partenaires des conventions qui font de la "structuration du monde rural" une priorité.

Les institutions d'appui qui se préoccupent de cette problématique sont nombreuses et d'origine variées (Voir liste en annexe 2).

La précipitation à créer des instruments qui ont également une vocation de contre pouvoir n'est pas toujours perçue de manière très favorable par les tenants de l'Etat, tout en restant un outil vital pour la mise en œuvre ou la reconduction de financements. Les faibles capacités de pérennisation des OP « projet » et la concurrence que se livrent certaines structures d'appui dans l'occupation de ces espaces « représentation des paysans » constituent un terreau que l'Etat cultive avec beaucoup de patience. Il ne faut pas s'étonner qu'après une dizaine d'années d'efforts et malgré les succès enregistrés (Représentation des paysans à différentes instances, OP en voie de consolidation dans certaines zones,...), ces organisations n'ont pu assumer toutes les fonctions initialement dévolues (en particulier les fonctions économiques et les relations de partenariat avec le secteur privé,...), et ont du mal à appréhender les enjeux liés à la décentralisation des décisions (Communes, Provinces, GTDR).

Il existe actuellement plusieurs types d'OP liées à la prise en charge de fonctions spécifiques:

Une multitude d'OP de base; elles interviennent au niveau local, avec des objectifs assez généraux et travaillent sur des activités diversifiées même si elles privilégient un thème. Elles sont les partenaires privilégiés des ONG et des projets,... .Leurs activités concernent:

- Environnement, la forêt et la gestion des terroirs (GELOSE),
- Les ressources naturelles (Comités de point d'eau,...),
- Les activités économiques (semences, élevage, blé, riz, Grenier Communautaire Villageois, miel,...),
- Le social, l'éducation et le culturel,...

Les organisations spécialisées autour d'une fonction ou d'une filière (elles peuvent mettre en place plusieurs niveaux d'organisation):

- .Les Associations d'Usagers de l'Eau (AUE) et Associations d'Usagers des Pistes (AUP),
- .Les Institutions Financières Mutualistes (IFM) offrent des services de proximité pour le financement de l'agriculture,
- Les OP à vocation économique agissent autour de certains produits (Lait, coton, céréales, vanille,...) ou de certaines fonctions (Approvisionnement en intrants, stockage,....)

Les organisations fédératives à vocation syndicale et les Interprofessions. On distingue :

- des OP régionales liées aux syndicats nationaux (FIFATA, FEKRITAMA, CAM), ou à vocation strictement régionale: MdP, FBU, FITAMA (SAHA), et les autres tentatives de structuration des collèges des paysans des GTDR (Représentation et services: information, formation, immatriculation foncière,....)
- .Les OP nationales (FIFATA, FEKRITAMA, CAM, CPM, Plateforme)
- .Les Interprofessions ou Instituts techniques autour de produits (AROM, MPE, CTHT, GES,...).

Ces dernières années, les OP à vocation syndicale ont bénéficié d'une attention particulière, et cela au détriment d'un renforcement des compétences et des capacités d'action des OP « de base » érigées autour de la prise en charge de services et de fonctions précises (gestion de l'eau, commerciales financières,.....).

Au delà d'un certain nombre d'acquis : elles occupent les espaces qui leur sont ouverts, elles sont reconnues comme incontournables, elles ont menées des expériences qui rassurent quant à l'avenir du mouvement paysan (Foncier, opérations commerciales, gestion des Périmètres Irrigués,.....), elles disposent de leaders formés et compétents,..... ces OP ont beaucoup de défis à relever et de problèmes à résoudre :

Le défi de leur pérennité passe par:

- la définition de mission et de projets d'organisation au service des membres. Les conditions d'émergence « externes » de la plupart des OP au service des politiques, structures d'appui et projets, en particulier dans la perspective de motiver ou de relayer des financements pose aux membres le problème de l'utilité réelle qu'ils peuvent en avoir (Le sentiment d'appartenir à une organisation et d'en être propriétaire reste très en retrait). La construction d'une « vision » est indispensable à tous les niveaux des OP,
- l'autonomie financière qui reste illusoire sans subventions pour les OP syndicales en particulier. Un débat reste à ouvrir en particulier autour de tout ce qui tourne autour de la parafiscalité, de l'appui de collectivités territoriales,.....

L'ancrage du mouvement à la base est fragile:

- Seuls les leaders sont formés (le travail touche peu la base, une OP n'existe que par ses membres et ne peut se développer que si ses membres acquièrent connaissances et compétences nouvelles),
- Les membres critiquent l'insuffisance de résultats concrets, et restent sceptiques vis à vis des organisations (crise d'engagement),
- Les limites du discours "une OP c'est avant tout capter des financement" font perdre de vue son sens et son utilité réelle.

Le problème de mauvaise gouvernance (malversation, cumul des responsabilités, rétention de l'information, salariat caché pour certains élus,...) contribue à disloquer beaucoup d'OP. Elles sont aussi des lieux de pouvoir où la démocratie a du mal à se frayer une place. Ces problèmes sont accentués par la pression de la concurrence des structures d'appui sur certains leaders et leur propension à multiplier les structures plutôt que de chercher à collaborer.

D'importantes difficultés à structurer le mouvement persistent:

- Par rapport à la compréhension même de l'utilité de l'OP ; elle est destinée à fournir aux producteurs des services de meilleure qualité qu'ils ne pourraient l'obtenir isolément ; elle s'inscrit donc en complémentarité dans un environnement où agissent d'autres acteurs et qu'elle contribue à faire évoluer. Cette analyse est rarement faite et souvent l'implantation éphémère d'OP contribue à concurrencer et à déstructurer des services au terme de la phase de financement qui correspond souvent à la mort des OP.
- Une réflexion stratégique insuffisante des OP faïtières sur la structure de leur organigramme, qui intègre mal les notions de subsidiarité, de complémentarité, de professionnalisation des services, de coût des services et d'efficacité,
- L'absence de complémentarité entre les OP spécialisées et les OP à vocation syndicale. Cette lacune est particulièrement marquée par l'absence de stratégies sectorielles et la faible prise en compte des préoccupations des OP au sein des GTDR. Par ailleurs les OP ont des difficultés à adopter des stratégies communes au sein des collèges des OP, où d'ailleurs elles n'arrivent que rarement à formaliser des projets. Par ailleurs les producteurs restent très mal représentés au sein des structures à vocation interprofessionnelle.

Certaines OP agissent également en relation avec le secteur privé ((KOBAMA, TIKO, LEUCOFRUIT,...), cela autant autour de fonctions commerciales, que de services tels le conseil technique, la vulgarisation et le crédit.

En dépit de la multitude d'intervenants, les difficultés évoquées mettent en avant le défi des ressources humaines et des stratégies liées pour pallier au sevrage du tout Etat.

Le niveau des compétences des ressources humaines intervenant dans le monde rural est globalement inadapté aux enjeux actuels. Cela se traduit autant par un fort taux d'analphabétisme au niveau de la population rurale, que par un important déficit en techniciens et cadres de terrain.

La formation agricole a été conçue et a fonctionné longtemps dans l'optique de fournir des cadres et techniciens aux ministères essentiellement, mais aussi aux entreprises, ONG et projets. Les chantiers de la formation pour adultes, de la formation de jeunes ruraux, et de la mise en œuvre de politiques d'alphabétisation sont à construire. Quelques expériences pilotes ont été menées, mais elles sont loin de résoudre tous les problèmes et de répondre à tous les types de situation.

De manière récente, une politique judicieuse d'appui à l'émergence de radios rurales a permis le décloisonnement de certaines zones rurales. Elles constituent un outil non négligeable de stimulation de l'initiative et de l'innovation.

Les mécanismes de concertation

Par mécanismes de concertation, on entend des instances informelles ou formelles (qui pourront pour certaines déboucher sur des institutions formelles de type interprofession). Ces instances permettent de regrouper autour d'une même table différents acteurs (étatiques et non étatiques) pour échanger, discuter, définir un consensus, prendre des décisions sur un thème donné. Ils s'inscrivent normalement dans la durée.

Ce mode de fonctionnement a une histoire assez ancienne qui d'ailleurs anticipait déjà sur le processus de décentralisation. Il s'est largement inspiré d'expériences préalables: les Comités de Coordination des Actions de Développement (CCAD⁵) dont les objectifs étaient principalement d'informer d'échanger et d'harmoniser les interventions. D'autres structures d'esprit identique ont été instituées dans les années 1990: Comité Régional d'Orientation et de Suivi de Tuléar (CROS), Comité de Développement Régional (CDR) de Morondava et Fort Dauphin, le Comité Paritaire de Concertation (CPC),....

Le PADR a contribué à la mise en place d'un certain nombre d'interfaces agissant à différents niveaux de décision et qui permettent de mobiliser les différents acteurs autour de la définition de leurs projets de développement:

- Les Groupes de Travail Central (GTC) sur les politiques sectorielles⁶,
- Les Groupes de Travail de Développement Rural (GTDR) autour de la définition de programmes régionaux de développement rural reflétant leurs priorités et recherchant une meilleure synergie entre les différentes interventions. Ils constituent l'épine dorsale de la régionalisation de l'approche PADR. Ils fonctionnent sur une approche participative faisant appel à cinq collègues d'acteurs locaux incluant largement la société civile.
- les Comités Locaux de Développement au niveau communal et du développement local.

Ces instances de concertation souffrent d'un certain nombre de maux qui ne sont que l'expression de la faiblesse chronique des institutions qui les composent. Un audit de ces GTDR a été réalisé et a montré les faiblesses⁷, mais aussi la voie pour renforcer cette dynamique de concertation régionale.

Aussi pertinentes qu'elles soient les institutions rurales ne restent que le produit des hommes qui les animent, de leurs logiques, de leurs motivations et compétences, mais également des moyens dont elles disposent pour conduire leurs missions, communiquer, et agir. Les nouvelles structures créées ne sont que le reflet de l'état général des institutions qui les composent. Si pertinentes soient elles, elles n'auront la possibilité de progresser que si les problèmes de base et de fonds sont résolus.

⁵ 7 CCAD ont été mis en place: CCAD du Vakinankartatra et de Tsiroanomandidy, CCADI Mianarivo, KOFAMA Ambositra, CPDI Fianarantsoa, CRD Ambatondrazaka, CCDI Antananarivo.

⁶ Groupe de Travail Central sur la fiscalité agricole, la mécanisation, l'intensification agricole durable, l'irrigation, la sécurisation foncière, l'appui à la professionnalisation agricole, le transport rural, etc

⁷ Manque de moyens, faibles capacités en terme de diagnostic, conception et élaboration de projets,

Le PADR ne se définit pas en tant que tel comme une institution, mais bien comme un espace commun de convergence et de projection permettant de stimuler les dynamiques propres des institutions qui y participent autour d'objectifs de développement économique, humain et durable. Cet outil reste une référence « méthodologique » qui doit maintenant se traduire en termes concrets. L'esprit même (participation, lisibilité, co-responsabilité, co-gestion,...) de ce processus découle d'une volonté forte des différents acteurs qui se construit d'ailleurs depuis le début des années 90.

Sur le riz, à la suite du travail mené par l'UPDR (Etude filière, notes sur la taxation, note sur la crise⁸), une plate-forme nationale de concertation est en cours de mise en place et devrait permettre de mieux réfléchir et définir les mesures à prendre pour assurer une gestion de la filière au profit de tous (par une meilleure circulation de l'information, une meilleure gestion des importations, etc.).

Les espaces de concertation au niveau de la définition de politiques filière traduisent bien l'écart existant entre l'approche GTC et l'approche interprofession (IP) qui est loin d'être appropriée à Madagascar. Cette dualité d'instances de définition de politiques sectorielles est liée aux difficultés persistantes de l'Etat et au secteur non étatique de créer un espace commun de dialogue. D'autre part certaines IP tendent à privilégier les fonctions de service aux membres qui les rapproche plus d'une institution de type coopérative, que d'un lieu où l'on débat et où l'on suit des politiques. Par contre les GTC, initiés généralement par la puissance publique souffrent d'une faible participation du secteur privé.

Les instances de concertation ministérielles ont par ailleurs démontré leurs limites dans l'application des textes régissant la taxation des produits d'origine agroalimentaire à Madagascar. L'importation massive de produits laitiers et de riz a largement affaibli deux secteurs vitaux de l'économie rurale. Mais au delà d'enjeux politiques stricts, si l'on prend l'exemple de la filière lait, ni les services techniques de l'Etat, ni les Organisations professionnelles n'ont pu mettre à la disposition des décideurs des études établissant l'impact ou non de ces importations sur la compétitivité et le développement de la filière. Cette incapacité d'anticiper traduit à la fois les résultats d'un fort cloisonnement inter institutionnel, de l'absence de cadres de politiques et de l'insuffisance d'instruments de suivi, mais aussi d'une forte carence en ressources humaines et en moyen de réagir de l'Etat.

Des mécanismes de concertation se mettent en place, mais ils ne sont pas encore totalement opérationnels et ne débouchent pas encore suffisamment sur la mise en place d'actions concrètes (la démarche ne franchit pas souvent le stade "phase diagnostic et recommandations"). Ils restent encore à développer et à appuyer (en terme d'outils, formation, etc.).

SMB

Dans le paysage institutionnel malgache, il convient de souligner l'existence et le rôle du Secrétariat Multi -Bailleurs (SMB) qui a été mis en place en 1996 afin de coordonner les actions des différents partenaires financiers dans le domaine de l'environnement (existence d'un important programme environnemental financé par plusieurs bailleurs). Ce secrétariat a ensuite été étendu au secteur du développement rural en octobre 2000. Il est doté d'une équipe 2

⁸ La filière a subi deux années difficiles marquées par des baisses de prix importantes au producteur : en 2001 en raison d'importations massives de riz à bas prix sur le marché international (mais aussi en raison d'une bonne récolte) et en 2002 à cause de la crise politique (pas de carburants pour la collecte, barrages, pas de crédits pour les acheteurs, etc.).

personnes (dont un expatrié) et bénéficie d'un financement de la BM, UE, Usaid, France, IFAD, Suisse, Allemagne.

Le SCAC a joué un grand rôle dans sa mise en place et intervient toujours au sein de cette enceinte en animant en particulier certains groupes de travail (notamment sur la vulgarisation, professionnalisation et formation rurale).

Le rôle et l'intérêt d'une telle instance sont évidents pour renforcer globalement la coordination mais aussi pour développer des approches communes notamment en matière de développement institutionnel. Pour la France, il constitue un lieu stratégique pour discuter et valoriser nos visions, démarches et expériences pilotes permettant éventuellement de déboucher sur un appui d'autres bailleurs (nécessaire compte tenu de nos moyens financiers limités) pour relayer et poursuivre certaines de nos expériences pilotes.

II INTERVENTIONS DE LA COOPERATION FRANCAISE

A/ Interventions actuelles

La stratégie retenue par la coopération française pour la mise en œuvre des interventions est ciblée sur un appui aux trois leviers de développement et repose essentiellement sur le renforcement des capacités des acteurs:

- Etat: appui institutionnel au renforcement des capacités nationales en matière de conception et de suivi des politiques agricoles, surveillance épidémiologique,
- Société civile: appui à la professionnalisation de l'agriculture par la structuration du milieu rural et l'appui au développement d'organisations professionnelles et inter-professionnelles,
- Secteur privé: appui au développement technique et organisationnel de filières porteuses (exportation en général) sur des logiques de qualité et de pilotage par l'aval, soutien au développement de la profession vétérinaire, ...

Au niveau de la professionnalisation, la coopération est engagée dans plusieurs opérations de structuration bénéficiant d'un appui de projets :

- Maison du Petit Elevage (MPE), sur les filières d'élevage de cycle court,
- Maison des Paysans (MDP), établissement régional de développement agricole,
- Centre Technique Horticole (CTH) en appui à la filière d'exportation des fruits tropicaux,

Une évaluation des interventions⁹ de l'aide française dans le secteur agricole et environnement a été réalisée en juillet 2000 en préparation à la commission mixte franco- malgache.

Cette évaluation précisait notamment que l'aide française avait montré sa cohérence en intervenant en appui complémentaire au niveau de 3 acteurs (Etat, OP et le secteur privé) et elle proposait pour consolider le rôle pilote de la France d'innover dans le développement institutionnel, de renforcer la coordination entre bailleurs et de poursuivre un travail parallèle sur chaque groupe d'acteurs.

Parmi les faiblesses du dispositif français relevées dans l'évaluation, on note: les synergies insuffisantes au sein du dispositif français (entre AT, Projets et entre AFD et SCAC), la faible importance accordée au suivi -évaluation en particulier externe et la faiblesse de la capitalisation, la valorisation et la diffusion des acquis.

B/ interventions futures

Deux projets FAC à dominante institutionnelle appuyant deux des principaux acteurs du développement rural (Etat et OP) arrivent à leur terme en fin d'année 2002: le projet d'appui à l'Unité de Politique de Développement Rural (UPDR) centré sur l'appui à la définition et au suivi des politiques et le projet de Professionnalisation de l'Agriculture (PPDA) en appui à l'organisation et la structuration du monde agricole.

Le diagnostic global fait sur le secteur rural montre que le renforcement des capacités des acteurs et l'appui à la dynamique inter- acteurs (pour une meilleure concertation et implication de ceux ci

⁹ Réalisée par le cabinet Institutions et Développement.

dans la définition, la mise en œuvre et le suivi des politiques/ stratégies et programmes de développement) sont parmi les axes prioritaires d'intervention dans le domaine institutionnel.

C'est dans ce cadre que des réflexions¹⁰ sont en cours sur la mise en place d'un futur FSP à dominante institutionnelle pour appuyer les évolutions et mutations actuelles dans le secteur. L'appui à la mise en œuvre et à l'opérationnalisation du processus PADR constitue le point d'entrée du projet qui permet de poursuivre d'une manière cohérente et globale les actions en direction des différents acteurs et à différents niveaux (central et régional).

Le projet se structure autour de 3 composantes dont les deux premières visent principalement à renforcer les capacités de deux des principaux acteurs du développement rural (l'Etat et les organisations paysannes) et à améliorer la participation et l'implication des agents économiques, de leurs organisations professionnelles et de la société civile en général à la discussion des politiques sectorielles. La troisième composante de dimension transversale complète les deux autres par un appui au développement de la ressource humaine au travers du renforcement des politiques et du dispositif de formation

L'articulation des activités et le développement des complémentarités entre les composantes se fera par la mise en place d'actions concertées (et pilotes) d'une part dans des zones d'intervention communes au niveau de certains GTDR et d'autre part sur les filières de production retenues. La mise en place de telles actions communes permettra en outre de donner au projet un meilleur ancrage sur les réalités et les problématiques concrètes de terrain.

Toutefois, ce projet ne pourra pas à lui seul permettre l'opérationnalisation totale du processus PADR engagé compte tenu du fait que ce processus ambitieux dans ses objectifs est en phase de démarrage et que de nombreuses faiblesses sont actuellement rencontrées à différents niveaux dans sa mise en œuvre au niveau central mais surtout au niveau décentralisé (GTDR). Un renforcement important tant en ressources humaines que financières (minimum d'équipements et de moyens de fonctionnement) est indispensable. Deux bailleurs de fonds importants inscrivent leurs actions dans ce processus et envisagent d'en appuyer le fonctionnement (BM¹¹ et UE). La recherche d'une meilleure cohérence et complémentarité dans ces différents appuis constitue une phase complémentaire nécessaire à l'approfondissement de la réflexion pour l'élaboration de ce projet.

Par ailleurs, les événements politiques récents et les changements importants intervenus dans l'organisation ministérielle du secteur (regroupement des Ministères de l'Agriculture et l'Elevage par exemple), la réorganisation des services et la nomination de nouveaux hauts responsables¹² à tous les niveaux nécessitent une validation et confirmation des politiques et stratégies d'intervention et en particulier de l'orientation PADR.

¹⁰ Un travail commun de réflexions et discussion sur ce nouveau projet est actuellement en cours, associant AT, SCAC et interlocuteurs ministériels des projets.

¹¹ Un projet de la BM en cours (le PSDR) inclut déjà un appui financier à l'opérationnalisation du PADR (appui au fonctionnement des GTDR en particulier).

¹² Pas toujours bien au fait des politiques et démarches antérieures.

III PROPOSITIONS POUR UNE AMELIORATION DE NOS INTERVENTIONS

Les propositions suivantes n'ont pas pour ambition de répondre à toutes les questions du vaste champ couvert par cette problématique, mais simplement de cerner quelques aspects qui au stade actuel de réflexion des 2 rédacteurs¹³, méritent d'être soulignés.

Avant de développer quelques propositions d'amélioration, les points et interrogations suivants sont à souligner :

Dans toute démarche d'appui institutionnel, la prise en compte du contexte et des particularités institutionnelles propre au pays est indispensable. Toute stratégie doit donc s'appuyer sur les caractéristiques locales (pas de solution ou schéma passe partout).

Toute stratégie doit s'appuyer sur les objectifs des politiques existantes pour les traduire en plan concrets.

Un appui à l'ensemble des acteurs concernés par le développement rural est nécessaire. L'appui à l'Etat reste en particulier incontournable (même si le niveau d'intervention et les modalités d'appui sont à re-préciser). L'intervention en matière de structuration paysanne et d'appui à des filières, qui est également indispensable, pose cependant des questions qui méritent débat: Doit on privilégier l'intervention sur des filières porteuses ou dans les régions les plus dynamiques dans lesquelles les chances de réussite et d'impact des interventions seront meilleures (par la dynamique économique plus favorable), quitte à exclure les zones vulnérables et les filières en déclin, et donc conduisant à des interventions non directement ciblées sur l'atteinte des objectifs affichés de lutte contre la pauvreté qui constituent aujourd'hui le cadre général d'intervention.

Les points suivants répondent à des besoins ressentis et méritent une attention particulière dans le cadre d'une amélioration de nos interventions en appui institutionnel.

3.1/ Mise en œuvre d'un outil de suivi de l'évolution du paysage institutionnel du secteur agricole

Le paysage institutionnel rural devrait faire l'objet d'une revue annuelle basée sur la mise en place d'un outil de suivi (système de veille) des évolutions prenant en compte les résultats d'un système de suivi-évaluation¹⁴ fin de nos projets et interventions dans l'institutionnel. Cette revue devrait également permettre d'affiner une vision prospective qui est à développer.

Ce travail devrait être pilotée par le SCAC avec l'appui des projets, AT et associerait les autres intervenants français (AFD, ONG, opérateurs, AFDI,).

Dans ce cadre, un appui en terme d'outils et de démarche pour réaliser cette revue est nécessaire.

¹³ Sans avoir eu le temps en particulier d'échanger sur ce thème avec les autres AT et le SCAC.

¹⁴ Système de suivi -évaluation nécessaire à institutionnaliser, pour évaluer mais surtout pour orienter et guider l'action.

3.2/ Renforcement de notre participation dans la coordination entre bailleurs

Le secrétariat multi- bailleurs (SMB) est un des lieux importants pour développer une vision fédératrice et faire prendre en compte nos démarches pilotes. Il constitue un levier important dans ce secteur.

Un renforcement de l'intervention du SCAC au sein de cette enceinte sur ce thème du développement institutionnel constitue un axe important dans une stratégie de valorisation des principes qui guident l'intervention française.

3.3/ Développer des outils pour aider les projets institutionnels et les AT impliqués dans ce domaine

Les projets et AT intervenant dans l'institutionnel nécessitent un appui pour être plus efficaces et opérationnels. En particulier, il serait souhaitable d'apporter un appui dans les domaines suivants:

- Aider les projets à capitaliser les acquis des démarches innovantes et à les valoriser. Un travail de "marketing" de nos approches est nécessaire pour diffuser les résultats d'un savoir faire spécifique auprès de nos partenaires et en étendre la portée,
- Constituer un Réseau d'AT sur la question pour dynamiser davantage les relations d'échanges entre AT sur ce thème,
- Former spécifiquement sur les outils et démarche de l'analyse institutionnelle, de l'analyse d'acteur, sur la médiation pour animer et favoriser la concertation, etc.
- Mettre en place un site WEB permettant de mettre en ligne de la documentation sur le thème¹⁵, des synthèses sur certaines opérations/ expériences pilotes¹⁶, avec éventuellement un forum de discussions,

3.4/ Développer d'avantage les liens avec notre partenaire privilégié l'AFD

Des interventions communes UE-AFD/ Coop devraient être développées, la coopération intervenant dans l'appui au renforcement des institutions rurales et l'AFD et l'UE appuyant certains investissements lourds ou de grande envergure complémentaires (finances rurales,...) que la coopération n'est pas à même de financer dans le cadre de ses projets. Ce pourrait être le cas en particulier dans le cadre d'intervention pour le développement de certaines filières¹⁷.

Il conviendrait dans ce cadre de trouver des mécanismes financiers souples permettant au cas par cas d'actionner certains financements nécessaires au fonctionnement de la filière et impliquant le cas échéant le budget de l'Etat malgache (Parafiscalité,...) et des contributions du secteur privé (taxe professionnelle versée par les riziers pour l'entretien des réseaux,...) .

La réussite et l'impact du travail mené par la coopération dans le cadre du centre technique horticole (CTH) de Tamatave sur la filière litchi provient en grande partie du partenariat réussi avec la cellule STABEX de l'UE qui a permis le financement de certains investissements.

¹⁵ Exemple diffusion des documents d'atelier sur les dispositifs d'information et de concertation sur les filières riz au Mali, en Guinée et au Sénégal.

¹⁶ Précisant le contexte, la démarche, les résultats /difficultés, conditions de réussite, etc.

¹⁷ Par exemple sur la filière lait des investissements sont réalisés par l'AFD (pistes laitières), mais parallèlement aucune intervention approfondie sous un angle institutionnel de la part de la coopération dans cette filière.

Un travail sur cette problématique (épineuse?) nous semble nécessaire au niveau de Paris en premier lieu (convaincre un partenaire français devrait être plus facile que convaincre d'autres partenaires tel la BM !).

3.5/ Réflexion approfondie sur les modalités d'intervention

Une des caractéristiques des interventions dans le domaine institutionnel, en particulier dans le domaine de la professionnalisation, est qu'elles s'inscrivent bien souvent dans des approches le long terme¹⁸ (les impacts commencent à être visibles en général dans le moyen terme). Or nos instruments financiers s'inscrivent en général dans des pas de temps court (3 ans mais généralement 4 à 5, suivi parfois d'une 2ème phase, de plus en plus dure à obtenir). L'absence de visibilité et de projection dans l'avenir sur ce que sera le projet à moyen terme pose dans ce cadre des problèmes importants dans la mise en œuvre en particulier au niveau du choix des stratégies d'interventions.

Il convient alors de réfléchir soit à des modalités d'intervention sur des échéances plus longues, en prenant en considération les risques d'institutionnalisation des projets, soit innover dans des démarches de médiation où le projet et l'AT se mettent dans une situation de structuration et renforcement des relations entre acteurs autour d'objectifs communs, de manière à les appuyer à mettre en œuvre un projet de changement qui les lie durablement et au delà de la phase de catalyse que pourrait constituer l'intervention « extérieure ». Ce type de démarche entre bien dans la logique inter-acteur que stimule le SCAC.

Par ailleurs, il semble important de repositionner le débat relatif à la structuration des producteurs opposant les approches filières et les approches transversales et syndicales en privilégiant l'efficacité et des pédagogies d'intervention qui prennent bien en compte les réalités du milieu et cherchent à proposer des solutions pertinentes et appropriées.

L'approche filière a le mérite « d'entrer » à la fois :

- autour de situations concrètes et de ne pas poser à priori le problème d'engagement des publics visés (si les solutions techniques sont pertinentes),
- dans une logique de mise en relation d'acteurs autour d'un produit, de stimuler des rapports contractuels, de chercher à les pérenniser et donc d'évacuer le réflexe de se reporter en toutes situations aux projets d'appui. L'interlocuteur privilégié des syndicats étant plutôt l'Etat, l'intensité d'activité de ces structures est donc très dépendante de sa capacité à réagir. Si la capacité de réaction de l'Etat est faible, le service rendu aux membres de l'OP est peu visible, en conséquence les espoirs de survie des organisations à vocation syndicale sont très liés aux bailleurs de fonds et aux objectifs qu'ils drainent.

Les deux approches ne sont pas opposables, mais il faut rechercher à les rendre cohérentes, chacune d'elles ayant son utilité. Les producteurs n'auront la capacité de négocier les grandes solutions aux problèmes de développement rural auxquels ils sont confrontés qu'en s'appuyant simultanément sur ces deux dynamiques.

Une approche pragmatique consiste à « entrer » par les filières qui sont une voie obligée pour consolider des groupements à la base et les ouvrir à leur environnement. Au cours de la démarche, on observe progressivement une complexification des défis qui se posent en particulier aux producteurs (fiscalité, foncier, services de formation et d'information, défense des

¹⁸ Après 10 ans d'intervention importante sur la structuration paysanne, FERT considère qu'ils ne sont pas encore en phase de stabilisation du processus.

intérêts,...) et auxquels des réponses doivent être apportées. A ce niveau les organisations à vocation syndicale prennent toute leur importance, et leur action est d'autant plus efficace qu'elles disposent d'une «base politique» forte. Il convient donc également d'armer simultanément ces organisations pour leur permettre d'agir à leurs niveaux respectifs de compétence. Un projet centré sur les filières devra nécessairement se consolider avec les dispositifs tels celui soutenu par FERT, ou en relation avec les organisations appuyées par SAHA ou le CPM au niveau GTDR. Dans la démarche GTDR, les OP filières expriment des demandes précises, apportent leur poids économique et politique aux OP de représentation qui ont ainsi matière et pouvoir à négocier au sein de ces instances.

Annexes 1: Précisions sur le PADR

Le PADR constitue le cadre de conception, de définition et d'orientation des stratégies et des programmes de développement rural. Il sert de référence à tous les programmes et projets nationaux ou régionaux. Le PADR est essentiellement un processus par lequel des entités du secteur public et privé, au niveau central et régional, vont identifier, formuler, organiser et assurer l'exécution d'intervention et de programmes et projets qui contribuent de façon cohérente aux objectifs de croissance du secteur. Ce Plan d'Action pour le Développement Rural (PADR) a été institutionnalisé par décret en janvier 1999 et son organisation repose sur:

L'Equipe Permanente de Pilotage (EPP) qui organise et anime le processus PADR. Elle est composée d'un représentant du premier ministre, des secrétaires généraux des départements ministériels concernés ainsi que de personnes issues du secteur privé et du secteur public, choisies en raison de leurs compétence particulière.

Les Groupes Thématiques Centraux (GTC) qui mènent des réflexions sur des thèmes spécifiques transversaux. Ils sont composés de personnes ressources compétentes par rapport au thème et provenant d'horizon divers aussi bien du secteur public que du secteur privé.

Les Groupes de Travail de Développement Rural (GTDR) sont les structures régionales du PADR. Madagascar est ainsi découpé en 20 GTDR correspondant à 20 régions agro –écologiques de Madagascar. Ils constituent l'épine dorsale de la régionalisation de l'approche PADR. Ils fonctionnent sur une approche participative faisant appel à cinq collèges d'acteurs locaux incluant largement la société civile. Ils sont chargés de formuler les Programmes régionaux de Développement Rural (PDR) reflétant leurs priorités et recherchant une meilleure synergie entre les différentes interventions.

Les 5 collèges des GTDR sont:

- Les organisations paysannes,
- Les opérateurs privés intervenant dans la région,
- Les autorités décentralisées (préfets, sous-préfets, maires),
- Les projets et programmes intervenant dans la région, y compris les ONG,
- Les services déconcentrés des ministères chargés du développement rural.

Le Comité Interministériel d'Orientation et de Validation (CIOV) qui valide et oriente ses activités. Il est présidé par le premier ministre et composé des ministres concernés par le développement rural (Agriculture, Elevage, Eaux et Forêts, Environnement, Pêche et ressources Halieutiques, Recherche Scientifique et Aménagement du territoire et de la Ville).

Le processus PADR débouche en particulier sur les activités suivantes:

- Formuler des propositions de législation et de règlements,
 - Faire des propositions de mesures relatives à la réforme et la réorganisation des ministères chargés du secteur, à leurs procédures de fonctionnement,
 - Formuler les programmes et projets régionaux de développement rural à partir des travaux des GTDR,
 - Formuler les programmes et projets à partir des travaux des GTC,
 - Assurer une harmonisation et une coordination des interventions au niveau régional,
- Assurer la cohérence entre les politiques nationales et les interventions régionales

Annexes 2: Interventions en appui aux OP

Les institutions et projets qui appuient la mise en place d'organisations paysannes et la structuration et professionnalisation sont nombreux et d'origine variées. On peut citer un certain nombre de projets :

- Le programme SAHA (Coopération Suisse) dans les zones de Fianarantsoa, Morondava et Tananarive,
- Le projet PNVA (Banque Mondiale), le FID et le PE (Banque Mondiale), les projets PADANE et Haut Mandrare (FIDA), le Projet Micro-finances (Banque Mondiale), le Projet BAS-MANGOKY (BAD), les projets d'appui aux AUE dans le cadre du programme PPI (AFD, Banque Mondiale, Union Européenne), et de la structuration autour des GPI (KFW à Marovaye, AFD et Banque Mondiale au Lac Alaotra, la BAD sur le Bas Mangoky,...),...

Ces appuis vont aux OP également être renforcés par d'autres programmes:

- Union Européenne. Les Interventions du 9^{ème} FED sont concentrées sur trois volets (périmètres irrigués, pistes rurales, adduction d'eau) et sur la zone Sud. Elles vont soutenir des Organisations paysannes ainsi que la mise en œuvre d'axes transversaux (gestion des communes, information, formation des responsables d'OP, services financiers, sécurisation foncière, alphabétisation, appui aux GTDR, stockage,...). La ligne budgétaire « Sécurité Alimentaire, programme d'appui à la Société Civile » de l'Union Européenne appuiera également des groupements à vocation économique, des dispositifs de type "fonds d'investissement local", des appuis sur certaines filières de produits d'exportation,... La Cellule STABEX centre, enfin, ses appuis sur le renforcement de la compétitivité des produits d'exportation et de leurs acteurs.
- Le Projet de Soutien au Développement Rural (PSDR) de la Banque Mondiale, relaie un certain nombre de programmes (PNVA, PPI,...), il intègre des volets d'appui aux organisations professionnelles, des investissements productifs, et un fonds compétitif (vulgarisation,...). Le projet de Fonds d'Intervention pour le Développement local (FID) de la Banque Mondiale (112 millions de dollars) soutient également des investissements communaux,
- les projets de la coopération française (PSO, PPdA, PAEA, PAECC) résolument orientés vers ces objectifs de structuration professionnelle,
- Des actions de coopération décentralisée (Conseil général Réunion, Finistère, Conseil Régional de la Région Alsace,...) accompagnent des appuis à la structuration du milieu (Diégo, Antsirabe,...),

On peut également relever :

- Des fonds issus d'organisations professionnelles agricoles françaises, mis en œuvre par des ONG françaises (FERT, AFDI,...) en appui à des OP syndicales (FIFATA, CAM,...). FERT implanté initialement dans le VAKINANKARATRA travaille depuis une quinzaine d'année sur une zone géographique qui s'est progressivement étendue au MENABE, à la SOFIA, au BONGOLAVA et à l'AMORONI MANIA
- L'action des ONG en relation avec les programmes de l'ANAE et de l'ANGAP
- Les actions des organisations religieuses: FIKRIFAMA (adduction d'eau potable sert de démarrage à d'autres activités: greniers, écoles,...), SAF-FJKM sur l'ensemble du pays (greniers villageois, pharmacie, environnement,...)
- les actions des ONG nationales et internationales (CRS, CARE, CIDR, VSF, IREDEC,...),