

F3E

**Fonds pour
la promotion des
études préalables
études transversales
évaluations**



Comité Catholique Contre la faim et pour le Développement
4 rue Jean Lantier 75001 Paris
ccfd@ccfd.asso.fr / www.ccfcd.asso.fr

EVALUATION DE
L'ACTION ET DE L'ORGANISATION
DE L'IREDEC
ASSOCIATION PARTENAIRE DU CCFD A MADAGASCAR

Rapport final

Janvier 2005

RAKOTONDRAZAFY Jocelyne

GRAUGNARD Gilbert

32, rue Le Peletier
75009 Paris
T. 33 (0)1 44 83 03 55
F. 33 (0)1 44 83 03 25
f3e@f3e.asso.fr
www.f3e.asso.fr



Centre International d'Etudes pour le Développement Local
30 rue Sainte Hélène 69002 Lyon France ☎ +33 4 72 77 87 50 📠 +33 4 72 41 99
ciedel@univ-catholyon.fr; www.ciedel.org

Note méthodologique

Démarche globale

Le CIEDEL a mis en œuvre la méthodologie prévue dans sa proposition technique :

Dépouillement de la documentation existante

Investigations sur le terrain par entretiens semi-directifs

Conduite des investigations par un binôme d'évaluateur malgache et étranger

Restitutions régulières auprès de l'équipe de l'IREDEC pour valider les éléments collectés et confronter la représentation des évaluateurs avec celle des collaborateurs de l'IREDEC.

Travail prospectif en commun pour identifier les possibilités d'évolution de la structure.

Difficultés rencontrées

L'évaluation est intervenue après une phase de crise interne et d'interrogations fortes de la structure sur son avenir. Nous soulignons les efforts faits par les membres de l'équipe de l'IREDEC pour contribuer à cette évaluation tout en reconnaissant que la situation portait plus à l'inquiétude qu'à la confiance dans l'avenir.

Les deux déménagements intervenus en cours d'évaluation ont singulièrement compliqué l'accès aux documents produits par l'IREDEC.

Adaptation de la démarche d'évaluation

Devant l'urgence de la situation, présentée lors de nos premiers échanges avec l'IREDEC, nous n'avons pas cherché à établir une hiérarchie qualitative des compétences mises en œuvre. Puisque la question était de savoir si des compétences existaient, nous avons privilégiés les actions et les zones pour lesquelles l'IREDEC estimait avoir le mieux réussi.

Le bilan établi dans l'état des lieux, et les attentes des collaborateurs de l'IREDEC quand à leur avenir professionnel, ont conduit à engager rapidement un travail de prospective en interne. L'utilité d'associer les partenaires institutionnels à la réflexion prospective étant également apparue en cours d'évaluation, un atelier de présentation des premiers résultats de l'évaluation et de sondage des partenaires sur leurs attentes et dispositions à participer à une relance de l'IREDEC a été ajouté au programme initial de l'évaluation. Cet atelier s'est prolongé par deux journées de travail entre l'équipe IREDEC et un des évaluateurs pour établir les pistes stratégiques d'évolution qui sont reprises dans ce rapport.

Les investigation ayant montré l'utilité d'établir un audit financier de l'IREDEC, ce dernier à été réalisé avant la restitution finale du rapport d'évaluation et de l'atelier de prospective organisé à l'initiative du CCFD.

Enfin

Il n'est pas habituel qu'une évaluation porte également sur la structure dans son organisation et son fonctionnement. Dans cette situation, le regard externe peut devenir rapidement insupportable. L'IREDEC et l'association AVANA se sont pliés à cet exercice, avec beaucoup de courage, notamment lors de l'atelier de travail avec les partenaires en juillet à Tananarive.

SYNTHESE DU RAPPORT D'EVALUATION DE L'IREDEC

Résumé de l'évolution de l'IREDEC 1987 – 2004

La période des pionniers

Création de l'IREDEC en 1987. Les actions sont essentiellement de l'appui technique et de la promotion du monde rural, à partir des communautés ecclésiales de base.

Evaluation de 1993 et prospective IREDEC de 93

Une évaluation externe et la réflexion interne de l'IREDEC conduisent à redéfinir les orientations.

Evolution de 1995

L'ensemble de ces réflexions conduira à l'élaboration d'un « Plan d'action général 1995 – 1997 » qui prend en compte l'évolution démocratique du pays et la mise en place de la décentralisation.

Ces évolutions ne changent pas fondamentalement les choix méthodologiques déjà pris, mais elles modifient le contour des champs d'action, les modalités d'exécution et l'organisation du dispositif IREDEC.

Période 96 – 98 : l'âge d'or de l'IREDEC

L'IREDEC se réapproprie et maîtrise les méthodes, il assure la capitalisation et la diffusion de ces savoir-faire, largement présent dans les divers lieux de débats, il devient une référence.

Au cours de cette période les actions propres de l'IREDEC évoluent vers des prestations en tant que maître d'œuvre ou maître d'ouvrage délégué. Cette évolution ne correspond pas à une stratégie délibérée de l'IREDEC. Il la subit et tente de s'en accommoder.

Rupture de 2000

Déjà annoncé en 1999, le passage au rouge des comptes de l'IREDEC se confirme, et le fonctionnement de l'équipe va progressivement se recomposer.

Plusieurs causes liées au contexte et au repositionnement de l'IREDEC sont à l'origine de cette rupture d'équilibre. Parmi elles, le départ du Président – Directeur et de plusieurs personnes ressource apparaît déterminant. L'IREDEC entre alors dans une période de navigation à vue, sans redéfinition de son projet collectif.

L'IREDEC est à la fin d'un cycle...

L'évolution de l'IREDEC est relativement classique des phases établies à partir de la sociologie des organisations : une phase de formation, une phase performante, une phase de conflits suivie du déclin de la structure.

L'engagement d'un nouveau cycle reposera sur :

- Les compétences méthodologiques de l'IREDEC.
- l'existence d'un dispositif, d'une institution et de moyens matériels adéquats.
- une stratégie prospective s'inscrivant dans un environnement favorable

Etat des lieux des compétences

L'IREDEC demeure une référence,

Mais cette image est en déclin :

- Les personnes ayant porté le dispositif IREDEC ont pratiquement toutes quitté la structure et l'équipe actuelle plafonne sur ses acquis
- Les quelques personnes susceptibles de relancer la dynamique sont en trop petit nombre, surchargés, dispersés et n'arrivent pas toujours à maintenir l'image et le crédit de l'IREDEC auprès des donneurs d'ordre.
- Les références méthodologiques et la mémoire opérationnelle collective disparaissent au fil du départ des personnes, des réorganisations internes et des déménagements de l'IREDEC

Les éléments recueillis par les évaluateurs font apparaître que l'IREDEC :

- est critiqué pour son manque de réactivité aux sollicitations externes
- n'est plus en mesure de s'engager dans une démarche de recherche action ni dans la capitalisation qui n'a d'ailleurs jamais vraiment décollé. Le seul document de référence de la période qui soit largement diffusé et reconnu est le « Guide de la planification communale ».

Il reste à l'IREDEC :

- Une capacité d'animation sur le terrain.
- Un fond de commerce méthodologique constitué par son savoir-faire en animation participative
- Une mémoire collective, inégalement partagée sur les problématiques communales, les radios de proximité, le milieu des artisans.
- Un ancrage et une reconnaissance par la base dans le Vakinankatra
- Un outil SIG qui deviendra rapidement techniquement obsolète, sans ressource humaine ou concurrencé par d'autres structures.
- Un centre de documentation qui n'a plus les moyens d'actualiser son fonds.

L'ensemble de ces acquis diminue avec le temps et au gré des départs des personnes ou de leur démotivation.

Le point de non-retour d'extinction des braises, celui qui ne permet plus de redémarrer le feu et de relancer la machine n'est pas loin d'être atteint.

Etat des lieux de la structure et de son fonctionnement

Fondements de l'IREDEC

Le fonctionnement de l'IREDEC, militant et volontaire a correspondu à une phase de la vie de l'institution, mais il ne peut se prolonger indéfiniment. Le contexte institutionnel ayant évolué, ce qui était gérable, ne l'est plus.

Capacités organisationnelles

L'IREDEC n'a pas terminé sa mutation de structure financée pour son projet, à celle de prestataire qui suppose une organisation basée sur l'activité (prestations ponctuelles, opérateur délégué de projets) et pas sur les thématiques (urbain, rural) avec une répartition claire des responsabilités, des tâches et des modalités de prise de décision.

Evolution d'autant plus difficile que la ressource humaine de l'IREDEC devient moins adaptable : diminution progressive du niveau moyen de formation des collaborateurs, baisse de la diversité des cursus et niveau des rémunérations trop bas pour fidéliser les compétences.

Cette mutation intervient également dans un contexte d'insécurité sur les ressources financières, un endettement cumulé sur plusieurs années, un manque de professionnalisme dans la tenue des comptes et une quasi-absence de surveillance externe de la gestion de l'IREDEC.

Pertinence de l'organisation / contexte externe

L'organisation de l'IREDEC devra encore être améliorée pour répondre à la demande des donneurs d'ordre qui cherchent avant tout des opérateurs techniques, compétents, efficaces, capables d'être rapidement opérationnels, de conduire les actions et d'en rendre compte

Conclusions sur l'organisation

L'organisation de l'IREDEC, héritée de la période militante des années 80 n'est plus suffisamment efficace pour répondre aux exigences des donneurs d'ordre.

Malgré l'effet trompeur actuel d'un accroissement des sollicitations de l'IREDEC qui dit « couler sous les demandes », notre constat est qu'en l'absence de mesures d'amélioration, la perte progressive de crédibilité de l'IREDEC et ses difficultés à respecter les attentes qualitatives et les normes imposées par les partenaires externes, conduisent à une marginalisation, voire une disparition de la structure.

En prévision de la phase prospective, et avant d'évoquer des scénarii d'avenir mobilisant des ressources externes provenant de la solidarité internationale, il nous apparaît indispensable qu'un audit financier complet et rétrospectif vérifiant l'état des comptes permette de compléter cette évaluation.

L'IREDEC n'est plus ce qu'il a été. Cette évolution peut s'expliquer par :

- des causes externes non maîtrisables et indépendantes de l'IREDEC
- des causes internes qui engagent directement la responsabilité de l'IREDEC

Prospective pour l'IREDEC

A l'issue de l'état des lieux, les évaluateurs étaient arrivés à la conclusion qu'une stratégie de cessation d'activité de l'IREDEC pouvait être envisagée.

Les partenaires institutionnels ayant fortement exprimés leur préoccupation de ne pas voir disparaître l'IREDEC, nous avons accepté l'idée de rechercher les moyens pour que le rêve redevienne réalité....

Les diverses pistes ont été explorées, tant en interne qu'à partir des propositions des partenaires institutionnels. Elles conduisent au constat suivant :

- L'ambition de l'IREDEC d'être une structure pilote, productrice d'idées et de références n'est actuellement pas réaliste. Elle doit donc momentanément être laissée en arrière plan.
- Pour se ménager la possibilité d'assurer à nouveau ce rôle, l'IREDEC devra préserver l'existant et se focaliser sur les activités de prestataire de service. Ce positionnement permettant par ailleurs de conserver l'emploi de l'équipe actuelle.
- La renaissance éventuelle de l'IREDEC reposera avant tout sur des dynamiques internes qui restent à établir et des acteurs qui restent à trouver.

Partenariat avec le CCFD

L'IREDEC décrit la relation avec le CCFD comme un « soutien historique ». La principale spécificité reconnue au CCFD étant son approche de travail avec des partenaires.

Le CCFD affiche une sollicitude et un intérêt certain pour l'IREDEC qui a représenté un modèle de partenariat responsable.

Les affinités partagées sur la vision du développement et le respect légitime de l'indépendance du partenaire, n'ont peut être pas permis de tirer suffisamment tôt l'attention du CCFD sur l'urgence d'une mise à plat du fonctionnement de l'IREDEC.

La participation du CCFD à un processus de relance de l'IREDEC devrait commencer par un appui à la clarification financière et se poursuivre par le renforcement de l'organisation et du statut institutionnel. Pour éviter que les mêmes causes ne produisent les mêmes effets, il est évident que cette relance de l'IREDEC ne pourra pas être une reprise à l'identique du dispositif passé.

Ce sont des préalables indispensables pour un repositionnement de l'IREDEC en tant que promoteur du développement de Madagascar.

SIGLES ET ABREVIATIONS

ACAMECA	Atelier Centre d'Appui aux Artisans de la filière Metal et mECanique d'Antsirabe.
ACTIV	Programme de développement par l'économie des zones les plus défavorisée (CFSI-GRET)
AIC	Projet de formation « animateur Inter-Communal »
AMEA	Association Malgache d'Education des Adultes
CCFD	Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement
CEDE	Comité d'experts pour la Décentralisation Effective
COMODE	Collectif des ONG Malgaches Oeuvrant pour le Développement et l'Environnement.
CRS	Catholic Relief Service
DVV	Association Allemande pour l'Education des Adultes
FID	Fonds d'intervention pour le Développement (Banque Mondiale)
FMG	Franc Malgache
IRD	Institut (Français) de Recherche en Développement
IREDEC	Institut de Recherche en Développement Communautaire
ISTEP Mad	Introduction Des Sciences et Techniques en Enseignement Primaire à Madagascar).
MTPE	Micro et Très Petites Entreprises
PACT RARY	Private Agencies Collaboring Together (USAID)
PADR	Plan d'Action pour le Développement Rural
PAGU	Programme d'Appui à la Gestion décentralisée des communes Urbaines de Madagascar (SCAC Ambassade de France)
PAME	Projet d'Appui aux Micro Entreprises (SCAC Ambassade de France)
PCD	Plan Communal de Développement
PDFIV/ GTZ	Programme de Développement Forestier Intégré de Vakinankaratra
PDRAB	Programme de Développement Rural d'Ambato Boeny
PMPS	Projet Multisectoriel pour la Prévention du VIH/Sida (Banque Mondiale)
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPP	Partenariat Public Privé
SAHA	Programme de Développement Rural Suisse Madagascar
SEECALINE	Projet de Surveillance et Education des Ecoles et des Communautés en matière d'Alimentation et de Nutrition Elargie (Banque Mondiale)
SIG	Système d'Information géographique
SRI	Système de riziculture intensive
USAID	Agence publique d'Aide au Développement des Etats-Unis d'Amérique
VAE	Volet d'Appui Economique de l'IREDEC

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	9
Résumé de l'évolution de l'IREDEC 1993 – 2004.....	9
1 ANALYSE DE LA METHODOLOGIE DE L'IREDEC.....	15
11 Pertinence du choix des actions par rapport aux postulats fondateurs de l'IREDEC	15
111 Les postulats fondateurs.....	15
112 Appui aux communes : le changement dans la continuité.....	15
113 Les actions dans le cadre de l'appui aux MTPE.....	16
12 Inventaire des acquis méthodologiques :.....	17
13 Pertinence des méthodes.....	26
131 Pertinence des méthodes par rapport aux besoins des communes.....	26
132 Pertinence des méthodes par rapport aux besoins des artisans.....	27
14 Qualité du travail.....	29
141 Efficacité / Appui aux communes.....	29
142 Efficacité / Appui aux MTPE.....	30
143 Efficience.....	32
144 Effets.....	33
145 Ajustements.....	35
146 Conclusion sur la qualité du travail.....	37
15 Relation avec les autres actions de l'IREDEC.....	37
16 Conclusion.....	38
2 BILAN ORGANISATIONNEL ET FONCTIONNEMENT.....	40
21. Cohérence de l'organisation par rapport aux fondements de l'IREDEC.....	40
22 Capacités organisationnelles.....	42
23 Efficacité de l'organisation actuelle.....	44
231 Organisation interne.....	44
232 Ressource humaine.....	45
233 Ressource financière.....	48
24 Pertinence de l'organisation / contexte externe.....	50
25 Conclusion sur le Bilan organisationnel et le fonctionnement.....	51
CONCLUSIONS SUR L'ETAT DES LIEUX.....	52
3 PROSPECTIVE POUR L'IREDEC.....	53
31 Axes d'orientations et propositions de l'IREDEC.....	53
32 Besoins et enjeux des opérateurs de développement.....	54
33 Axe stratégique d'évolution de l'IREDEC.....	56
4 PARTENARIAT AVEC LE CCFD.....	59
41 Perception de la relation par l'IREDEC.....	59
42 Atouts et faiblesses de la relation.....	59
ANNEXES.....	61
ANNEXE 1 : Actions de l'IREDEC dans le domaine de l'appui aux communes.....	62
ANNEXE 2 : Atlas du Vakinankaratra.....	68
ANNEXE 3 : Liste des documents produits.....	71
ANNEXE 4 : Rapport d'audit financier de 2000.....	72
ANNEXE 5 : Calendrier de l'évaluation et contacts établis.....	77
ANNEXE 6 : Extrait des Termes de Référence.....	80
ANNEXE 7 : Financements du CCFD.....	85
ANNEXE 8 : budget prévisionnel de l'évaluation.....	86

INTRODUCTION

Résumé de l'évolution de l'IREDEC 1993 – 2004

La période des pionniers

Création de l'IREDEC en 1987 à partir d'un groupe restreint de personnes¹. L'IREDEC, structure informelle se rapproche d'AVANA qui disposait déjà du statut d'association et accepte de servir de structure porteuse pour l'IREDEC².

Les actions sont essentiellement de l'appui technique et de la promotion du monde rural, à partir des communautés ecclésiales de base approchées précédemment dans le cadre de la Caritas diocésaine.

La démarche de l'IREDEC consiste alors à organiser une demande à partir du terrain. Les demandes qui remontaient (appui technique à l'agriculture, organisation des producteurs) étaient gérables par l'IREDEC qui disposait alors des compétences nécessaires et les quelques moyens matériels d'apporter des réponses.

Cette situation permettait une démarche cohérente entre la méthode participative, l'objectif communautaire et les actions concrètes qui peuvent être mises en œuvre.

Les résultats obtenus sur le terrain étaient à la hauteur des attentes³ avec quelques limites :

- Eparpillement des interventions, lié à la localisation des communautés de base et ne couvrant pas d'espaces continus sur la zone d'action retenue par l'IREDEC.
- Difficultés à regrouper les réponses établies sur des bases communautaires pour donner une cohérence et une dimension significative aux actions sur un espace donné : la somme des actions ponctuelles de l'IREDEC, n'est pas suffisante pour vraiment marquer le paysage.

Evaluation de 1993

Une évaluation externe⁴, commandité par le CCFD en 1993 préconise de :

- formaliser le savoir acquis et le diffuser
- préparer la mise en place d'un bureau d'études chargé de valoriser ce savoir-faire
- focaliser les actions tant sur le plan géographique que thématique
- travailler avec l'ensemble des fokontany de la zone d'action (une partie du Vakinankaratra)
- ajouter les questions économiques et organisationnelles du monde rural dans le panel des thèmes de l'IREDEC.

¹ Olivier, Philibert, Christophe, Hanta, Charles

² En l'absence d'archives et les explications à partir de la mémoire des protagonistes donnant des interprétations différentes sur ce point, il ne nous a pas été possible de déterminer avec exactitude les raisons de ce montage institutionnel.

³ Cf. Rapport d'évaluation « Projet IREDEC », par Bruno DAGNON et Jean VOGEL, octobre 1993

⁴ id note 3

Prospective IREDEC de 93

En amont, puis pendant le déroulement de l'évaluation externe, l'IREDEC conduit sa propre démarche prospective qui le conduit aux orientations suivantes :

- mettre en place une stratégie de formalisation et de diffusion des savoirs
- d'étudier avec prudence l'évolution vers des prestations de type bureau d'études en considérant que cela ne doit pas être une fin en soi, mais un moyen de progresser dans la recherche.
- se doter des moyens de comprendre le monde rural et de proposer des solutions et méthodes
- diffuser l'ensemble des expériences auprès des autres opérateurs.
- devenir des chercheurs pour une approche globale

et enfin :

- de tendre vers l'autonomie financière en assurant des prestations « non aliénantes ».

Evolution de 1995

L'ensemble de ces réflexions conduira à l'élaboration d'un « Plan d'action général 1995 – 1997 »⁵

Ce document prend en compte :

- l'évolution démocratique du pays et l'importance future des communes comme moteur du développement;
- l'importance de la participation des populations dans les choix qui les concernent,
- la nécessité d'une approche globale des enjeux du développement comme moyen d'établir des politiques locales;
- la montée en puissance des préoccupations économiques tant en milieu rural qu'en milieu urbain

Cette évolution ne change pas fondamentalement les choix méthodologiques déjà pris par l'IREDEC, mais elle change le contour des champs d'action et les modalités d'exécution.

Le passage d'un accompagnement des communautés de base (logique sociale) aux micro-zones (logique de développement territorial) préfigure l'évolution vers les communes et conduit à la démarche d'élaboration de plans locaux de développement.

Le dispositif IREDEC est adapté aux nouvelles orientations : renforcement des compétences et de la ressource humaine, organisation du travail en trois groupes composés d'universitaires et d'hommes de terrain, ayant des compétences complémentaires et pluridisciplinaires.

Chaque groupe avait la responsabilité d'une zone géographique. La cohésion et la communication intergroupe étaient assurées par des commissions thématiques transversales.

⁵ « Plan d'Action Général 1995-1996-1997 », IREDEC, septembre 1995, 20 pages + annexes

Période 96 – 98 : l'âge d'or de l'IREDEC

En début de période l'IREDEC se réapproprie et maîtrise les méthodes éprouvées précédemment sur le terrain. Il assure la capitalisation et la diffusion de ces savoir-faire.

Au cours de cette période, l'IREDEC est largement présent dans les divers lieux de débats et devient une référence sur les questions de la décentralisation et de l'appui aux communes.

Paradoxalement, et malgré le nombre d'actions conduites en direction des micros et très petites entreprises (MTPE), l'IREDEC n'est pas identifié actuellement comme un opérateur majeur sur ce secteur d'activité.

Au cours de cette période les actions propres de l'IREDEC, conduites sur subventions, évoluent vers des prestations en tant que maître d'œuvre ou maître d'ouvrage délégué.

L'IREDEC tente deux opérations susceptibles de diversifier ses sources de financement et sa panoplie d'intervention: mise en place d'une filière de commerce équitable VITA GAZY et du bureau d'étude ARATRA. Ces deux opérations n'ont pas eu l'effet escompté⁶.

En conséquence, la recherche qui portait jusqu'alors sur des actions en grande partie imaginées ou adaptées par l'IREDEC se fait dorénavant sur les marges de liberté laissées par des projets externes, pré-formatés et exécutés en sous-traitance..

Cette évolution, n'a pas vraiment été souhaitée par l'équipe de l'IREDEC. Elle est rendue obligatoire par l'arrêt du soutien apporté par le CCFD (cf. Tableau des financements du CCFD annexe 7 page 87) et celle à venir de la DVV (décrue du financement avec extinction sur la période 2000-2002).

Concrètement l'IREDEC a réellement été soutenu par le CCFD en 1992 et 1993 par deux subventions non affectées de 150.000 F et 200.000 F qui au cours actuel représenteraient environ 230 et 300 Millions de FMG soit 60% du budget 2003 de l'IREDEC et 42% de celui de 2000. Ce montant de subvention permettait, avec quelques apports complémentaires en provenance d'autres sources, de couvrir à la fois la conduite des actions et la valeur ajoutée (recherche, rediffusion) souhaitée par l'IREDEC.

A partir de 1994, les apports du CCFD se sont fait dans le cadre de la ligne dotations au partenariat du Ministère français de la Coopération sur des montants compris en 6.000 F et 95.751 F (moyenne annuelle de 68 Million de FMG). Ces dotations étaient affectées sur projet d'investissement matériel et humain (mise en place du SIG, achat de documentation) mais aussi sur des actions de renforcement du partenaire (formation, mobilisation de personnes ressource, renforcement des capacités, appui aux communes). A ce niveau de financement, les dotations permettaient une marge suffisante pour continuer le travail « non directement productif » de recherche, capitalisation, diffusion.

⁶ Il ne nous a pas été possible, faute de temps de recomposer l'historique de ces deux opérations. L'appréciation donnée par l'IREDEC est celle de structures économiquement viables qui ont été la cible d'aigrefins. Le lecteur trouvera probablement des informations complémentaires dans le rapport d'audit financier souhaité par les évaluateurs en complément du présent rapport.

Au-delà de 1998, mis à part une contribution en 1999 du CCFD pour la participation de deux personnes à une formation organisée par le BIT à l'île Maurice, l'IREDEC n'a plus disposé de financement permettant « la valeur ajoutée » et n'a pas été en mesure de compenser cet apport externe par des marges dégagées sur l'activité.

Mais la démarche globale de l'IREDEC n'est pas abandonnée, contribuant, entre autres causes⁷ au non-recouvrement des charges par les produits...

Rupture de 2000

Déjà annoncé en 1999, le passage au rouge des comptes de l'IREDEC se confirme.

Pour trouver des ressources nouvelles l'IREDEC devient opérateur sur prestations courtes qui lui sont demandées à partir de la notoriété acquise précédemment par l'équipe.

La démarche de recherche action qui s'applique sur des actions de plus en plus limitées dans le temps devient plus difficile à faire.

Le fonctionnement de l'équipe va progressivement se décomposer (éclatement des groupes, suspension des commissions).

L'association AVANA crée deux établissements spécialisés : ACAMECA⁸ et ISTEP-Mad⁹ qui reprennent respectivement deux volets (appui aux artisans de la filière fer, pédagogie de l'éducation de base) du « fonds de commerce » potentiel de l'IREDEC.

Plusieurs causes sont avancées pour expliquer cette rupture d'équilibre :

- Evolution générale des bailleurs de financement par projets globaux aux financements par actions définies.
- Montée en puissance de la décentralisation avec l'apparition du marché concurrentiel de l'élaboration des PCD et de l'appui aux communes dans le cadre du FID IV. Avec pour conséquence la mise en concurrence d'un grand nombre d'associations malgaches ayant vocation de devenir des ONG et des ONG étrangères disposant de moyens propres.
- Fin du programme PAME sans qu'un relais durable soit pris par d'autres programmes comme ACTIV¹⁰.
- Réorganisation de l'équipe IREDEC et des choix méthodologiques (recentrage géographique sur le Vakinankaratra).

Ces causes, liées au contexte et au repositionnement de l'IREDEC apparaissent secondaires au regard de la décapitalisation de la ressource humaine:

- départ du Président – Directeur qui quitte sa fonction de direction mais conserve celle de président.

⁷ cf. partie 2 de l'évaluation « Bilan institutionnel et organisationnel de l'IREDEC »

⁸ Atelier Centre d'Appui aux Artisans de la filière Metal et mECanique d'Antsirabe créée en juillet 2001

⁹ Introduction des Sciences et Techniques en Enseignement Primaire à Madagascar, créé en octobre 2001.

¹⁰ Le programme ACTIV a permis de prolonger les actions en direction des petites entreprises pendant une année seulement.

- Difficultés pour établir une transmission effective de la fonction de direction: désistement d'une première personne, décès d'une deuxième, départ pour maladie d'une troisième, tentative de direction collégiale¹¹.
- départ de personnes ressource¹² commencé dès 1998. Ces départs sont attribués principalement à l'attrait des conditions matérielles offertes ailleurs. Les entretiens conduits au cours de l'évaluation font également apparaître des désaccords sur le fonctionnement institutionnel de l'IREDEC.

La navigation à vue de 2001 et années suivantes...

Le départ du directeur historique, et les difficultés à établir une direction forte et stable ont fait entrer l'IREDEC dans une période de navigation à vue, sans redéfinition de son projet collectif. La structure a avancé sur l'impulsion passée, sans vraiment renouveler sa dynamique. Le passage progressif d'une situation où l'on venait solliciter l'IREDEC à celle où il faut soi-même faire le démarchage et postuler auprès des donneurs d'ordre n'a pas été facile. Les compétences et les savoirs être nécessaires à la maîtrise de cette évolution n'ont été que partiellement réunis.

Un essai de recentrage organisationnel a été tenté en regroupant les activités en deux volets : urbain et rural sans que cela permette de redéfinir des stratégies claires.

Conclusion sur l'évolution de l'IREDEC

Au début, le choix des actions se faisait en cohérence avec les buts de l'IREDEC et les moyens pouvant être mis en œuvre. Par la suite l'IREDEC a fait le choix dans les propositions qui arrivaient en arbitrant à partir des orientations du Plan d'action général 1995-1998. Puis petit à petit, de par la logique d'opportunité, les louvoisements thématiques ou géographiques, et probablement la nécessité de donner de l'activité à une équipe nombreuse a fait perdre de vue la cohérence des actions.

Le seul fil conducteur demeurait, la logique de recherche action, l'approche participative et la rediffusion externe des savoirs. Ces fonctions se sont étioilées à partir de 2000.

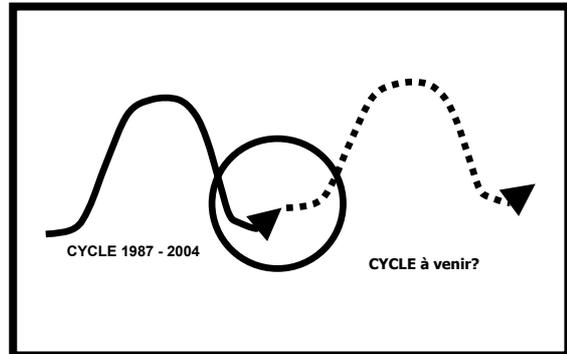
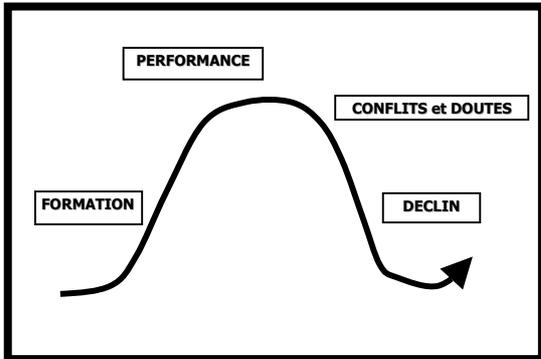
L'évolution de l'IREDEC est relativement classique des phases établies à partir de la sociologie des organisations :

- Une phase de formation de la structure, pendant laquelle on tâtonne, on innove et on met au point la méthode de travail,
- Une phase de performance pendant laquelle tout semble réussir, on formalise et diffuse les savoirs.
- Une phase de conflits ou de tensions, tant internes qu'à l'externe. Le système se grippe, la performance diminue, les conflits et tensions internes deviennent de plus en plus difficiles à gérer.

11 L'essai d'une direction collégiale qui n'avait pas toute l'expérience requise pour maîtriser l'ensemble des enjeux (notamment les relations bailleurs et les dispositions financières) et qui travaillait sous le regard et les conseils de l'ex Président –Directeur n'a pas été particulièrement probant.

12 Seize départs entre 1998 et 2000 : Olivier, Julie, Rondro, Honoré, Tantely, Andriamalala, Solonirinina, Dolly, Nicolas, Heritraso, Eva, Bruno Louis, Eulalie, Eric, Maminirina et Lanto !

- Une phase de déclin : la structure est de moins en moins performante et finit par imploser et disparaître ou se régénérer et commencer un nouveau cycle, forcément différent du précédent.



L'IREDEC est à la fin d'un cycle...

1 ANALYSE DE LA METHODOLOGIE DE L'IREDEC

11 Pertinence du choix des actions par rapport aux postulats fondateurs de l'IREDEC

111 Les postulats fondateurs

Le développement concerne tous les aspects de la vie d'une personne ou d'une société, toutes les catégories de personnes et une région intégrée à un ensemble plus vaste. Il doit miser à la fois sur le monde rural et sur le monde urbain.

Une association « de **terrain** » : il y a une nécessité de ne pas perdre de vue le terrain, ce qui est en particulier une condition de la recherche-action.

Une association de **développement** qui vise à appuyer des actions durables.

Une association qui vise à appuyer le développement de manière « **collective** », c'est à dire à ne pas travailler sur l'individuel, mais sur des formes de regroupement formelles ou non formelles

Une association qui appartient à des **réseaux** qui alimentent la réflexion.

Une association qui travaille dans le cadre de **partenariats** pour pouvoir s'appuyer sur des capacités locales, de relais, etc.

Conséquences en terme de méthode

- La démarche de recherche-action menée par l'IREDEC permet de tester des méthodes de développement, de les expérimenter sur le terrain et de les reproduire
- L'approche participative appliquée permet de responsabiliser les populations sur leur propre développement, de faire émerger des propositions en fonction des besoins locaux et de donner les moyens aux acteurs locaux de les mettre en œuvre
- Des élus et des acteurs communaux formés et accompagnés sont plus à même de favoriser un développement social et économique dans leur commune.
- Par une capitalisation, un partage d'expérience, une diffusion d'information, un appui à de nouvelles structures et une réflexion collective, l'IREDEC participe au développement local.

112 Appui aux communes : le changement dans la continuité....

Le choix de travailler au niveau des communes est présenté dans le document « Plan général 1995-1997 ».

Cette évolution s'est faite de façon cohérente et raisonnée en partant des communautés appuyées antérieurement par l'IREDEC. Elle prend en compte la nécessité de travailler de façon transversale sur un espace territorial suffisamment grand pour créer des synergies entre

les différents acteurs et engager des réalisations pouvant avoir des effets significatifs sur les conditions de vie des ruraux du Vakinankaratra.

L'IREDEC est ainsi passé des communautés de base aux micro-zones qui préfiguraient l'existence des communes. La création des communes en 1994 permet de continuer le processus dans un cadre institutionnel et sur des espaces territoriaux clairement définis.

Ce transfert d'activité vers la commune laisse tout de même un sentiment d'abandon à certains groupes de base qui regrettent l'époque où l'IREDEC était leur interlocuteur privilégié. Cette réaction, bien compréhensible, ne remet pas en cause la pertinence de l'évolution du positionnement de l'IREDEC.

L'IREDEC s'engage dans l'appui aux communes à plusieurs niveaux cf. annexe 1 « Actions de l'IREDEC dans le domaine de l'appui aux communes »:

- Formations et informations générales sur la décentralisation en direction de la société civile et différents acteurs de la décentralisation
- formation des élus communaux
- appui conseil aux communes (en partenariat avec le projet PACT-RARY)
- élaboration de plans locaux de développement puis de plans communaux de développement (partenariats FID, PDFIV, PDRAB)
- appui à la mise en œuvre des PCD en relation avec le FID (infrastructures) et le PSDR (équipement rural)
- appui au partenariat entre les communes et le secteur privé (collaboration avec la société AQUALMA)
- coopération intercommunale (projet AIC)
- collecte et traitement de l'information utile aux communes (Observatoires ruraux du projet MADIO, Cellule SIG, partenariats INSTAT, IRD, UE, CRGR, FTM, CFSIGE)
- réflexion sur la décentralisation, capitalisation et diffusion de l'expérience (partenariat CEDE)

L'appui aux communes, sur la base d'une approche participative est cohérent avec l'évolution du contexte de la décentralisation et l'objectif initial de l'IREDEC d'assurer la promotion du monde rural.

113 Les actions dans le cadre de l'appui aux MTPE

Dans un premier temps, les actions de l'IREDEC se sont déroulées en grande partie en milieu rural. En 1996, l'opportunité a été donnée à l'équipe d'approfondir son intervention en milieu urbain avec le projet PAME (Projet d'Appui au développement des Micro-Entreprise à Madagascar) puis le projet ACTIV en 1999.

Ces actions se passent essentiellement en milieu urbain mais n'excluent pas l'appui de tous les artisans même s'ils viennent du milieu rural.

Par ailleurs, l'IREDEC se veut contribuer à la réflexion sectorielle sur les problèmes posés¹³. Depuis sa création, l'artisanat a été parmi les volets techniques de l'IREDEC notamment pour la fabrication de matériel agricole. Cette réflexion a orienté les actions en fonction de la prise en compte des besoins locaux. L'identification des besoins en petit matériels agricole a permis de mettre en relation des paysans avec des artisans (création du volet artisanat), ce qui a jeté un pont entre le milieu rural et le milieu urbain. Ceci a permis du côté de l'IREDEC à poser certaines hypothèses d'animation dans le secteur informel pour répondre aux besoins, de les tester et de les adapter au cas du Vakinankaratra.

Les actions actuelles sont héritées du projet PAME (accueil, mise en relation personnalisée, organisation de petits événements et rencontres, transmission d'informations par les media, constitution de fonds documentaire, organisation de réunions d'appui, formation, appui à des réalisations et valorisation des potentiels locaux). Les activités priorisées sont l'appui conseil et orientation, les échanges et partage d'expériences.

Le principe d'appuyer le développement de manière collective n'est pas systématique puisque les appuis ne passent pas forcément dans le cadre de groupements ou d'associations. Toutefois à travers son volet animation économique, l'IREDEC a essayé jusqu'à présent de répondre à des besoins consolidés et non à des demandes individuelles. Ceci a été possible lorsque les moyens étaient encore disponibles.

L'intervention de l'IREDEC en milieu urbain est complémentaire de son action historique en direction du monde rural. Elle permet potentiellement d'accroître les flux d'échanges entre villes et campagnes. Elle intervient dans le champ de la création d'activités économiques qui est indispensable au développement.

12 Inventaire des acquis méthodologiques :

Nous n'avons pas vu l'équipe véritablement à l'œuvre tant en appui aux communes qu'en appui aux MTPE car elle n'a plus les moyens de tourner sur le terrain pour conduire des actions qui soient spécifiquement IREDEC¹⁴.

Les actions en cours lors du passage des évaluateurs sont des mises en œuvre de programmes conçus par des structures tiers pour lesquels l'IREDEC a peu de marge de manœuvre sur le plan méthodologique.

Ainsi, les compétences déclarées par l'équipe font généralement référence à une période passée : époques des plans locaux de développement pour le volet rural et du projet PAME pour le volet urbain.

¹³ cf Plan d'Action général 1995 – 97

¹⁴ Pour les deux communes visitées par les évaluateurs (Vinaninony Sud et Vasiana) le dernier passage professionnel de l'IREDEC remontait à la fin 2002 pour l'enquête relative à la situation post-crise et courant 2003 pour collecter les informations nécessaires à la rédaction du projet PMPS.

Les documents méthodologiques présentés ne permettent pas d'établir un jugement qualitatif sur les méthodes d'animation participatives actuelles de l'IREDEC.

Les acquis méthodologiques sont donc repérés au deuxième degré en croisant les réponses qui nous ont été données par l'équipe de l'IREDEC, les interlocuteurs sur le terrain, les institutions ayant travaillé avec l'IREDEC et les informations trouvées dans la documentation disponible.

Les compétences de l'IREDEC en milieu rural et appui aux communes sont bien identifiées par les partenaires institutionnels rencontrés. Par contre ces derniers ont pratiquement passé sous silence le volet MTPE. Même le SCAC qui a financé le PAME n'y a pas fait référence. Est – ce que ceci traduit que les actions de l'IREDEC se sont fondues dans la masse des opérateurs du PAME, sans singularité suffisante pour contribuer à sa notoriété ?

ANIMATION PARTICIPATIVE

Volet rural –appui aux communes

L'animation participative est reconnue par les divers opérateurs rencontrés (donneurs d'ordres, partenaires, structures issues du terrain) comme une spécificité, maîtrisée, de l'IREDEC.

Les institutionnels estiment que malgré la situation actuelle de l'IREDEC, sa compétence en animation demeure de bon niveau. Ils constatent par contre, que sa capacité à formaliser et conceptualiser des démarches d'actions s'est évaporée avec les cadres qui animaient cette réflexion.

La décapitalisation de l'IREDEC est en partie due à l'évolution du contexte :

Au cours de la période 1995/1999, la démarche de construction des Plans Locaux de Développement (PCD) était cohérente avec l'approche de l'IREDEC. Elle s'inscrivait dans un processus qui *«laisse le temps aux gens de décider sur la base des informations dont ils disposent»*¹⁵

A partir de l'année 2000 le travail à la base de l'IREDEC est concurrencé par la mise en place du FID IV¹⁶. Le choix des structures chargées de l'appui à la construction des plans communaux de développement (PCD) se fait selon le critère du moins disant financier¹⁷.

L'IREDEC doit alors passer par les procédures d'appel d'offre du FID. Mal préparé à ces contraintes et n'ayant pas de système de référence pour arbitrer dans les concessions à faire pour obtenir les marchés tout en conservant les éléments essentiels de sa démarche, l'IREDEC est progressivement marginalisé par les autres opérateurs.

¹⁵ Plan d'action général 1995-1997, page 2

¹⁶ Fonds d'Intervention pour le développement – phase IV

¹⁷ Après un premier tri sur la compétence générale de la structure. Mais sans prise en compte des aspects qualitatifs de la démarche proposée. Ce qui conduit bien souvent à l'élaboration de plans qui s'avèrent être des listes d'investissements et qui confinent le développement à la simple exécution et mise à disposition d'équipements publics.

Nous touchons ici les limites de l'adaptation de l'IREDEC : en l'absence d'une ressource humaine capable de bousculer, de transcender et de renouveler son approche, l'IREDEC ne peut que reproduire sa méthode.

La restauration de cette capacité à « faire de la valeur ajoutée » est limitée par la concurrence apportée par d'autres opérateurs d'appui, moins exigeants que l'IREDEC, qui empruntent le discours sur les bienfaits de l'animation participative tout en mettant en œuvre des méthodes directives.

L'écart entre les discours et la pratique étant justifié par la logique de résultats rapides et à moindre coût, imposée par les donneurs d'ordre¹⁸.

Mais il serait imprudent de considérer la démarche participative de l'IREDEC comme étant la seule valable et que les autres opérateurs sont tous des « mercenaires »¹⁹. Cette vision réductrice, ne résiste pas à l'observation qualitative des PCD IREDEC et non-IREDEC que nous avons consultés. Une démarche permettant de concilier au mieux l'exigence d'un résultat rapide et celui de la concertation est possible.

Il est à noter que la plupart des interlocuteurs évoquent la participation et le développement communautaire avec une connotation passéiste par rapport aux attentes actuelles des opérateurs des programmes d'appui à la décentralisation.

Toutefois, les limites rencontrées dans l'utilisation et l'entretien des investissements, les impératifs du développement durable et les objectifs de lutte contre la pauvreté remettent d'actualité les préoccupations relatives à l'ingénierie sociale.

L'approche communautaire et participative de l'IREDEC est donc susceptible de redevenir une référence.

L'animation participative de l'IREDEC en milieu rural est reconnue pour la période passée pendant laquelle il y avait cohérence entre la méthode et la construction des plans locaux de développement (PLD).

La mise en place des plans communaux de développement (PCD) conduit à une marginalisation de l'IREDEC sur les coûts. En conséquence, l'IREDEC se sent agressé et se met sur la défensive en radicalisant sa méthode sans creuser l'écart qualitatif avec ses concurrents. Toutefois, les limites rencontrées dans l'utilisation et l'entretien des investissements sont susceptibles de redonner une notoriété à l'approche participative de l'IREDEC.

Appui aux MTPE

L'équipe a mis en évidence la démarche participative dans l'appui aux MTPE : implication des artisans dans l'analyse de leurs problèmes, dans la recherche de solutions et dans le choix des actions prioritaires à entreprendre.

¹⁸ L'équipe de l'IREDEC qualifie cette attitude comme une « trahison » de la démarche participative, marquant ainsi son attachement à la démarche et son respect de l'orthodoxie.

¹⁹ C'est sous ce vocable qu'ils nous ont été présentés par les interlocuteurs de la mouvance IREDEC

Le bilan du projet PAME souligne l'aspect positif de la valorisation des ressources et du savoir-faire existants (formations animées par des personnes du métier) et le renforcement des capacités d'intervention des opérateurs d'appui s'appuyant sur les dynamiques du milieu²⁰.

Rôle de catalyseur / facilitateur :

L'IREDEC fait la mise en relation (exemple de la formation) mais ne se met pas à la place de ceux qui doivent assurer l'action. Avec la création de l'ACAMECA, ce n'est plus vraiment le cas de la filière fer puisque celle – ci donne des solutions techniques à ce qui a été diagnostiqué en amont.

Approche individualisée :

Pour l'équipe de l'IREDEC, un artisan doit être écouté pour voir sa préoccupation et ses projets. Le constat de problèmes voisins pourrait aboutir à mettre en place des actions ciblées (formation, atelier, etc.)

Le reproche a été fait par certains artisans de relations trop personnalisées entre l'équipe de l'IREDEC et certains d'entre eux. L'IREDEC défend sa position en argumentant que compte tenu de la méfiance et de la concurrence très vive entre les artisans, ce type de métiers doit être appréhendé de cette façon.

Les risques de relations « de complicité » ne seraient alors que les conséquences de cette approche.

Influence et lobbying :

Dans le cadre de l'appui aux organisations des MTPE et la structuration du milieu, le VAE a servi d'intermédiaire entre ce secteur et l'administration en ce qui concerne la définition de la politique de développement de l'artisanat²¹. Le VAE a ainsi permis aux simples artisans d'être présents ou représentés dans des structures de concertation²².

Visibilité non assurée de l'IREDEC :

L'équipe de l'IREDEC a souligné que faute de moyens, le travail continu pour suivre les artisans dans leur évolution est de plus en plus difficile. Les artisans rencontrés sur le terrain ont peu de visibilité sur le rôle actuel de l'IREDEC dans l'animation économique. Dans la filière fer, les activités d'animation de l'IREDEC sont occultées par celles de l'ACAMECA en tant que prestataires de services.

L'appui des MTPE a connu l'évolution suivante :

- d'une approche filière (1997) à une approche par thème : formations techniques, appui à la commercialisation, appui à la structuration du milieu et diffusion et circulation des informations.

Suite

²⁰ cf. Rapport d'évaluation du PAME

²¹ par la DGA (Direction Générale de l'Artisanat).

²² C'est le cas pour la création du CRA (Conseil Régional de l'Artisanat à Antsirabe).

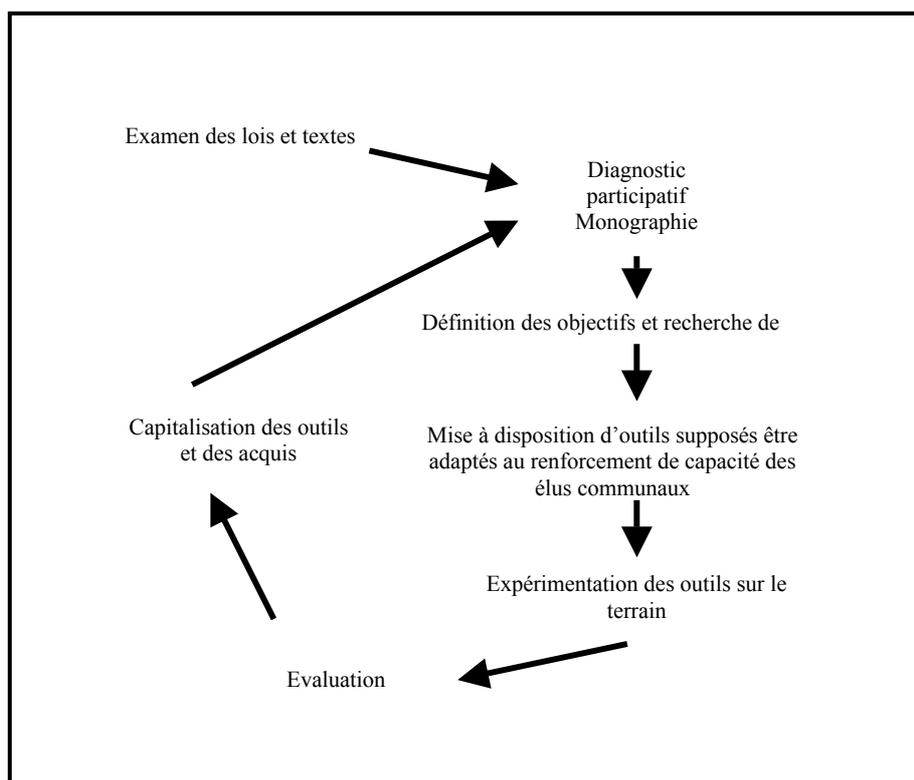
- de l'animation économique tous azimuts à la focalisation sur une seule filière (fer, 2001).

- une logique d'appui intégré de l'animation à l'appui technique avec IREDEC / ACAMECA (identification des besoins, mise en relation, accompagnement à la structuration, formation, services, recherche – développement, etc.)

Il n'y pas eu de stratégie cohérente après les projets PAME et ACTIV, sauf pour la filière fer à travers ACAMECA. Cette absence de vision stratégique pouvant être expliquée, par l'absence ou la faiblesse des moyens disponibles pour alimenter la réflexion et préfinancer ce travail²³.

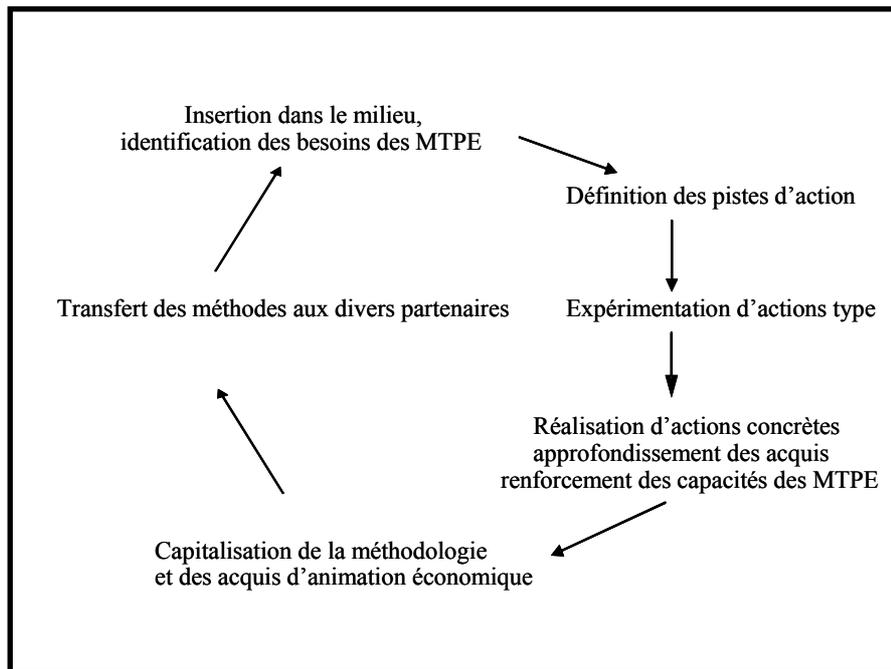
DEMARCHE DE RECHERCHE ACTION

La démarche retenue par l'IREDEC correspond au schéma classique du processus de recherche – action



Recherche Action avec les Communes

²³ cf. dans ce document « Résumé de l'évolution de l'IREDEC, paragraphes : la rupture de 2000 et la navigation à vue de 2001... »



Recherche Action avec MTPE

Pour les MTPE, la démarche suivie par l'équipe a démarré sur des actions tests sans de véritables fils directeurs. En effet, l'équipe a omis de définir une méthodologie de départ, qui serait également à tester, à ajuster et à revoir si nécessaire. L'aspect recherche a été souvent occulté. Les activités de terrain ont pris une place importante au détriment des séances de lecture, de réflexion ou d'évaluation. Par ailleurs, les activités de terrain s'étiolaient dans le temps, ce qui empêchait de mettre au point une méthode d'animation éprouvée.

D'autre part, le volet animation économique n'a pas vraiment bénéficié d'une remise en cause des hypothèses de départ établies lors du lancement du PAME.

Les considérations financières n'ayant pas permis d'investir pour repenser l'animation économique, celle-ci est restée dans la continuité de la méthode établie pour le PAME.

La conduite d'activités en tant que prestataire, entraîne des contraintes financières qui ne permettent plus de financer le temps nécessaire pour continuer le processus de recherche action. En pratique, il est remplacé par de l'action / recherche ou de la recherche « à la marge » dans les espaces de liberté méthodologique laissés dans les programmes pour lesquels l'IREDEC est prestataire. Mais faute de pouvoir financer du temps supplémentaire sur fonds propres pour l'analyse des ces actions, les marges sont ici très réduites.

Par ailleurs, l'IREDEC est contraint de travailler sur des cycles plus courts (quelques mois, voire quelques semaines ou quelques jours) et sur des champs thématiques qui se renouvellent au fil des contrats.

Cette situation rend la recherche action plus difficile et surtout demande une plus grande maîtrise du processus, une capacité d'adaptation et d'innovation, une curiosité intellectuelle accrue, au moment ou justement le niveau moyen de l'équipe à plutôt tendance à être tiré vers le bas.

CAPITALISATION DIFFUSION

Documents de référence pour l'appui aux communes

Au cours de la période 1995 - 2000 l'IREDEC a produit le « Guide méthodologique de planification communale » édité en janvier 2000 et le bulletin d'information avec la Chambre de commerce et de l'Industrie (1997 – 1998)

Il y a eu d'autres documents de produits et diffusés : notes, rapports et divers documents élaborés pour les besoins des actions. Mais si l'on s'en tient à ce qui est répertorié « officiellement » par l'IREDEC, la production est en dessous des attentes nées des intentions affichées.

Le « Guide méthodologique de planification communale » est l'aboutissement de la capitalisation de la démarche de l'IREDEC dans la construction participative des PLD appliquée ici à la construction des PCD. Ce document est devenu une référence. Il a permis d'asseoir la notoriété de l'IREDEC sur le champ méthodologique de la construction des PCD. Mais, revers de la médaille, il l'a également dépossédé de son savoir-faire au profit d'opérateurs concurrents qui en ont retenus et vendu les procédures sans trop s'inquiéter du processus participatif.

Depuis 2003 l'IREDEC a tenté une relance de sa notoriété par la production d'articles de référence diffusés par voix de presse. Travail volontariste avec forte sollicitation de l'équipe. Au-delà de l'affirmation que « tout le monde a un peu participé » cette production est le fruit des contributions d'un groupe restreint de trois ou quatre personnes.

Documents de référence pour l'appui aux MTPE

La capitalisation a été assurée pour le projet PAME, puis, pratiquement plus rien. Toutefois, il est à remarquer la difficulté que l'équipe a eu jusqu'à présent à capitaliser ses expériences de façon générale, à formaliser par écrit ses pratiques, les méthodes, les résultats et ses activités. Nous avons rencontré des difficultés pour retrouver les documents produits. Ceci reflète une politique non définie de capitalisation à l'intérieur de l'IREDEC et qui présente l'inconvénient de faire perdre la trace des expériences dans la mesure où un grand nombre de personnes sont passées dans la structure.

En collaboration avec la CCIAA²⁴, l'équipe a conçu et diffusé un bulletin d'informations à destination des artisans. Mais au vu du prix de vente des numéros ainsi que des articles qui ne répondent pas vraiment aux attentes des artisans, le bulletin a disparu au bout d'une année.

Des articles ont été écrits de façon ponctuelle dans les journaux tels que Express, ITV, etc.

²⁴ Chambre de Commerce, d'Industrie, de l'Agriculture et de l'Artisanat

Dans le cadre et sur financement du réseau RAMPE (Réseau d'Appui à la Petite et Micro Entreprise), l'équipe de l'IREDEC a participé à des ateliers pour témoigner de ses expériences en matière d'appui aux petites entreprises (à Ouagadougou et à Bamako).

Des émissions radiophoniques spécifiques ont été diffusées, destinées aux MTPE :

- Emissions à la radio SOANIVO, MANOROSOA²⁵ et la VFM 105 (pour les artisans, 1995), HAJA (artisans, 1998) ;
- Emissions sur la MBS pour chaque filière de production (2004). Le contenu de ces émissions a été variable : à un moment donné plutôt des témoignages, à un autre des informations thématiques. Elles sont réalisées en collaboration informelle avec d'autres acteurs comme TOROHAY ou d'autres ONG.

Documents techniques et thématiques

L'IREDEC a réalisé l'Atlas du Vakinankaratra. Cf. annexe 2

L'évolution de l'Atlas en système d'information géographique actualisé par communes a été engagée. Mais les aléas de la disponibilité du personnel technique de la cellule SIG de l'IREDEC et l'absence de commande explicite permettant de financer ce travail n'a pas permis de le conduire à son terme.

Le seul document finalisé disponible actuellement est la monographie sur la commune de Tritriva produit par la cellule SIG de l'IREDEC.

Nous n'avons pas pu vérifier l'apport de cette monographie auprès des utilisateurs potentiels de la commune de Tritriva. Sa diffusion tardive par rapport au calendrier d'élaboration du PCD semble avoir limité son utilité. Elle demeure toutefois un exemple de ce qu'il est possible de faire et peut servir de prototype pour démarcher une demande potentielle.

L'IREDEC a produit régulièrement des émissions de radio en direction du monde rural et des communes

Service de suivi évaluation (SSE)

Le service de suivi évaluation, également chargé de la capitalisation, qui apparaît sur divers organigrammes n'a jamais vraiment fonctionné soit par absence de responsable, soit à cause des difficultés habituelles pour assurer la capitalisation : disponibilité des personnes, capacités à théoriser et rédiger.

Cette situation est identifiée par l'IREDEC dans un document de présentation de l'historique et du cahier des charges du SSE rédigé en avril 1999 :

- *1^{ère} évaluation 1995: aucune remarque particulière sur la composition des ressources humaines du S/E.*

²⁵ avec la participation des MTPE au montage des émissions

- *Plan d'action 1996 : Le recrutement d'un Responsable du S / E est une priorité. Les lacunes du S / E sont attribuées au cumul des responsabilités et à l'absence d'une personne affectée à temps plein au S / E.*
- *2^{ème} évaluation 1996 : « L'équipe n'est au complet que depuis mai 1996. Il est regrettable que les recrutements aient tardés, ce qui a évidemment handicapé le fonctionnement du Volet. » Une remise en cause des recrutements a été effectuée travers un constat d'un manque de compatibilité entre le profil des responsables et le travail d'appui et d'animation.*
- *Plan d'action 1997 : « La vie d'équipe en 1997 a été marquée par le départ du responsable du S/E. Ce départ au moment où des réflexions profondes sur la nécessité d'une complémentarité entre l'animation et le suivi-évaluation a eu un impact perturbant pour l'organisation interne de l'équipe. »*
- *3^{ème} évaluation 1998 : « L'absence d'un responsable de suivi-évaluation au sein du Volet, qui doit assurer le suivi-évaluation des actions menées par les animateurs sur terrain et poursuivre le processus continu de capitalisation méthodologique. [...] Ce départ a amené l'appui au Volet à se partager ses attributions avec le responsable du Volet. »*

L'IREDEC a tenté de contourner ces difficultés en confiant l'appui à la capitalisation à des Volontaires du Progrès.

Dans le contexte d'une décapitalisation progressive de l'IREDEC et l'urgence des actions à monter et conduire, il a été difficile pour les volontaires de demeurer sur cette fonction d'appui.

D'autant plus que leur inclination naturelle et tout à fait compréhensible est d'en découdre en première ligne en s'engageant dans les actions et acquérir leur propre savoir-faire plutôt que de faire exprimer et dépouiller l'expérience des autres.

L'objectif de l'IREDEC d'alimenter la communauté du développement a été atteint, mais en l'absence d'un réapprovisionnement régulier cette diffusion conduit à la décapitalisation de l'IREDEC.

Cette situation pouvait être compensée en utilisant la notoriété acquise pour renforcer l'existant et lancer de nouvelles initiatives. Mais l'équipe de l'IREDEC, pour des raisons structurelles et institutionnelles, analysées par ailleurs dans ce document, n'a pas eu la réactivité nécessaire pour transformer l'essai.

13 Pertinence des méthodes

131 Pertinence des méthodes par rapport aux besoins des communes.

Sous réserve d'un inventaire plus large, les priorités communales constatées au cours des entretiens d'évaluation sont d'établir des PCD permettant d'accéder aux financements du FID. En matière de stratégies communales, la tendance actuelle est donc celle du captage des fonds d'équipement.

Dans ce contexte, un des enjeux des structures d'appui aux communes est de conduire les acteurs locaux à expliciter leurs stratégies et d'accompagner ensuite la formalisation de ces stratégies dans une politique de développement local ou territorial permettant d'aller au-delà de la simple liste d'équipements à réaliser.

C'est ce qu'a fait l'IREDEC en concevant un dispositif large (formation, accompagnement, création d'outils de gestion territoriale) au cours de la période 1996-1998.

Mais à cette époque les enjeux communaux et notamment l'accès aux financements, n'étaient pas encore déterminants. Maintenant qu'ils le sont, c'est l'IREDEC qui n'a plus les moyens matériels et humains de répondre à la demande !

Une stratégie alternative a été expérimentée dans le cadre du partenariat Communes – Sté AQUALMA – IREDEC conduisant à l'élaboration de PCD pour des communes accueillant par ailleurs l'implantation d'unités de production de crevettes d'élevage de la Société AQUALMA. Les résultats de cette collaboration sont cités par l'IREDEC mais aucune capitalisation permettant d'en dégager les références méthodologiques, les contraintes et les potentialités n'a été portée à notre connaissance. Ce type de partenariat, s'inscrivant par ailleurs dans la stratégie nationale des « 3P »²⁶ est pourtant un champ d'investissement pour l'IREDEC permettant de concilier les enjeux du développement économique local, le renforcement des communes dans leur rôle à la fois politique et de gouvernance locale.

Dans le cadre des procédures d'appel d'offre des bailleurs de fonds, l'IREDEC est contraint de proposer sa méthode participative, en concurrence avec d'autres structures ayant des approches directives.

L'approche de l'IREDEC permet d'améliorer les sempiternelles listes « des équipements collectifs à réaliser » pour leurs insuffler un minimum de problématique de développement et d'arbitrage dans les priorités en fonction des stratégies locales.

Efficacité à double tranchant : si les réalisations ne peuvent se faire, la déception et le risque de rejet de l'IREDEC, sont à la hauteur de l'engagement des communautés.

²⁶ Partenariat Public Privé... les 3 P !

Les méthodes mises en œuvre par l'IREDEC sont pertinentes dans une vision à moyen terme de l'appui aux communes.

Quand l'IREDEC avait les moyens d'apporter cet appui, les enjeux de la décentralisation n'étaient pas encore suffisamment identifiés par les communes.

Dans le contexte actuel de réduction du développement communal à sa dimension d'investissement, c'est l'IREDEC qui n'a plus les moyens d'agir.

La méthode participative permet de prendre en compte les stratégies et les enjeux locaux. Mais sous peine de discrédit, l'implication des populations conduit l'IREDEC à une obligation de résultats.

132 Pertinence des méthodes par rapport aux besoins des artisans

Demandes formulées par les artisans	Offre de l'IREDEC / ACAMECA
Appui au montage de dossiers (administratifs et techniques)	Appui au Montage des dossiers
Montages institutionnels en associations, coopératives, groupements	Mises en relation entre acteurs, échanges entre artisans, documents, appui technique.
Formations (gestion, techniques)	Formations en gestion et formations techniques
Assistance technique pointue (filière fer)	Assistance technique de base
Recherche de débouchés et plus généralement la commercialisation avec l'utilisation des moyens tels que le web.	La participation à des événements (foires) Informations sur l'état du marché (satisfaction clients, qualité des productions)
Accès aux meilleurs coûts aux outils et matières premières	Vente de matières premières et de petit outillage (ACAMECA)
Dispositif d'appui financier pour les investissements lourds (outillage)	
Création de fonds de trésorerie	
	Transversal : appui dans la mise en place et la structuration de filières (fer notamment)

Les artisans formulent des demandes ponctuelles correspondant à des besoins matériels et immédiats. Les réponses apportées par l'IREDEC visent plutôt le moyen terme et la mise en place de dispositifs.

Les activités du VAE se cantonnent actuellement à de l'accueil : appui – conseil, mise en relation (formation, financement, débouchés), information et de la structuration montage associatif). L'IREDEC travaille avec Torohay pour de l'animation thématique et pour les manifestations économiques.

La méthode de réponse à la demande permet d'offrir des services adaptés. Les actions en tandem avec des partenaires tels que Torohay, CCI/AA, AdeFI permettent plus de cohérence, de même que la collaboration avec les institutions de tutelle (Direction de l'artisanat, centre national de l'artisanat, etc.).

La considération des demandes faites à l'équipe de l'animation économique de l'IREDEC donne pratiquement un équilibre entre besoins satisfaits et non satisfaits, du moins pour 2002 et pour 2004. A regarder de près, les demandes satisfaites ont concerné essentiellement la structuration associative ainsi que le montage de dossiers de projet, conseils qui s'appuient essentiellement sur les expériences de l'équipe ainsi que sur les documents disponibles. Par contre, les demandes non satisfaites renvoient aux formations techniques, aux besoins de financement et à des informations concernant des filières précises. L'absence d'actions particulières depuis les projets PAME et ACTIV justifie les mises en relation avec différents groupements, des institutions mais également avec Torohay ou AdeFI.

Part des demandes satisfaites par l'IREDEC entre 2002 et 2004

	2002	2003	2004 (jusqu'en avril)
<i>Satisfaites</i>	21	11	2
<i>Non satisfaites</i>	20	20	2
TOTAL	41	31	4

Source : fiches VAE

Les mises en relation allongent le temps nécessaire aux artisans pour arriver à satisfaire leur demande. L'existence d'intervenants dans pratiquement tous les aspects de l'animation économique effectuée jusqu'à présent par IREDEC fait que les artisans préfèrent les contacter directement sans l'intermédiaire de l'IREDEC²⁷.

A souligner la demande exprimée par les artisans que nous avons rencontrés en ce qui concerne un besoin d'intermédiation commerciale et non une simple mise en relation, ce que l'équipe a toujours évité dans son rôle d'interface.

Les conseils multiformes de l'IREDEC sont intéressants pour certains. L'artisan a tout à gagner à aller voir l'IREDEC lorsqu'il n'a aucune idée des moyens pour trouver ce qu'il cherche. Un artisan nous a confié que les conseils donnés par l'IREDEC permettent d'avoir des références réalistes et réelles (ordre d'idées).

L'accompagnement que doit faire l'objet chaque artisan appuyé n'est pas vraiment systématique à l'heure actuelle. Peu font le *feed-back* de ce qui leur sont advenus. Malgré la demande explicite faite par l'IREDEC de donner suite, moins de 1% des artisans ayant reçu un appui, gardent le contact avec l'IREDEC.

A l'heure actuelle, un changement de stratégie a été initié avec les émissions de radio où les artisans parlent d'eux – mêmes, de leurs problèmes mais également de leurs expériences. Les tables rondes réunissent les artisans et les organismes d'appui. Les effets de telles actions ne sont pas encore palpables.

²⁷ exemple de Torohay fournisseur d'information et de relais dans le milieu des artisans

Les « anciens » artisans qui ont eu recours aux appuis de l'IREDEC ne sont plus vraiment au courant de ce que fait l'équipe à l'heure actuelle. Ceci ne signifie pas forcément que ces artisans ne sont pas satisfaits de la collaboration passée avec l'IREDEC. C'est plutôt le changement des appuis qui n'est pas identifié. Le témoignage d'un artisan : « *Tsy azoko ny tena asan'i IREDEC* » (*Je ne comprends pas ce que fait exactement l'IREDEC*)

L'IREDEC s'est positionné comme opérateur d'appui travaillant sur le renforcement à moyen terme et non comme prestataire de service répondant à des besoins immédiats et ponctuels.

Cette approche est pertinente si :

- la crédibilité de l'IREDEC auprès des artisans et des divers autres opérateurs d'appui au secteur le MTPE est assurée
- les actions engagées peuvent être assurées pendant une durée suffisante pour produire des effets structurants.

Sur le premier point nous constatons que la renommée de l'IREDEC a été construite à travers l'appui en milieu rural, ce qui ne facilite pas son identification comme interlocuteur crédible auprès des artisans et autres opérateurs en milieu urbain.

Sur le deuxième point, malgré la durée (1996-2004) des actions du volet d'appui économique (VAE) et bien que les actions de l'IREDEC aient essayé en général de répondre aux besoins des artisans, ceux-ci n'ont pas pu être véritablement accompagnés faute de moyens humains et financiers.

L'impossibilité pour l'IREDEC d'assurer une mise en relation, quasi-systématique et suivie dans le temps, pour chaque demande crée une perception de manque de cohérence des appuis et contribue au manque de visibilité de ce que fait exactement l'IREDEC.

14 Qualité du travail

141 Efficacité / Appui aux communes

Objectifs quantitatifs

Plans Cadres (PC) et Plans Communaux de Développement (PCD) réalisés :

- Cinq plans cadre : Vinaninony Sud, Raminandro, Vasiana et Sainte Marie sont finis. Ambohimambola n'est pas complètement abouti faute de moyens (cf. doc. commune rurale d'Ambohimambola « Les perspectives » Août 2000).
- Seize Plans Communaux de Développement dont 13 hors Vakinankaratra : Besalampy et Soanengà réalisés dans le cadre du partenariat avec AQUALMA. Ibity pour le conformer aux exigences des bailleurs, réalisé à la demande de la commune est également terminé en 2003. Et enfin deux PCD réalisés sur appel d'offre pour Rambolamasoandro et Mahatsinjo dans la préfecture d'Arivonimamo en 2003. Neuf

PCD dans le cadre du PDRAB (Programme de Développement Rural d'Ambato Boeny) financé par le CNU / PNUD sur Ambato Boeny (Province de Majunga). Et enfin dans le Vakinankaratra : Inanantonana et Mandrosohasina, ce dernier n'a pas abouti faute de financement de la part communale (attente de financement PSDR).

- En 96, région de Ambatolampy plan cadre départemental en partenariat avec la GTZ et le cabinet malgache R. Conseil.

Objectifs qualitatifs

Nous n'avons pas relevé de réactions négatives à l'encontre des plans de développement établis par l'IREDEC que ce soit sur leur qualité ou la capacité de l'IREDEC de les mener à terme. Le questionnement de nos interlocuteurs porte plutôt sur les compétences de l'IREDEC dans le domaine de l'appui, de la formation et de la gestion des dossiers :

- contenus de formation qui ne sont pas toujours bien adaptés au public cible
- limites des capacités conceptuelles pour exploiter des données issues du terrain
- volume d'actions engagées qui n'est pas à la hauteur des financements reçus.
- difficultés à fournir les documents administratifs et financiers nécessaires au suivi des actions.

Il faut également signaler que de nombreuses opportunités nouvelles (ex. Initiative d'actions concertées portée par ILO, suivi de la campagne de l'Ethique sur l'Etiquette) ou dans le prolongement des actions (ex AQUALMA), n'ont pas été suivies par l'IREDEC.

L'IREDEC n'est pas arrivé à prendre toute la place qu'il aurait pu occuper dans l'appui à la construction des Plans de Développement. De même, compte tenu de son expérience, il n'a pas investi des champs nouveaux dont les portes lui étaient pourtant ouvertes.

142 Efficacité / Appui aux MTPE

Objectif quantitatif

Le nombre d'artisans qui ont demandé de l'appui à l'IREDEC reste modeste. Sur une estimation de 1000 à 1200 MTPE à Antsirabe, à peine le quart a eu recours au VAE en 1995, la tendance était même à la baisse au fil des neuf ans. Du temps du PAME, il y avait en moyenne une dizaine d'artisans par jour qui venaient à l'IREDEC. En 2003, il y avait tout au plus trente dans l'année !

Mais contrairement du temps du PAME où en quelque sorte un « club d'adhérents » aux activités du VAE existait, environ la moitié des artisans qui ont sollicité l'IREDEC après le PAME ont été des nouveaux venus. Ces derniers ont connu l'existence du VAE par les artisans qui étaient venus auparavant et également via les organismes d'appui.

Nombre de MTPE accueillies par le volet d'animation économique de l'IREDEC (1995-2003)

	1995-96	1997	1998	1999	2001	2002	2003
Nombre MTPE	591	255	90	120	135	39	26

Sources : rapports annuels IREDEC et fiches VAE

Les raisons de la diminution tiennent essentiellement à ce que l'IREDEC n'a plus d'apports concrets à leur offrir mais seulement des conseils et des mises en relation. Ces artisans ont ainsi l'impression de perdre leurs temps.

Objectif formation

Le nombre d'artisans formés via l'appui direct de l'IREDEC s'élève à 88 à travers le projet PAME (1995-99) et ACTIV (1999), aucun ne l'a été après ces projets.

Il ne nous a pas été possible d'identifier le nombre d'artisans formés à la suite de mise en relation faite par l'IREDEC avant 1999. Nous avons tout de même pu identifier que des formations d'artisans ont pu avoir lieu en collaboration avec des organismes publics, parapublics ou privés (le CNFTP²⁸, l'ARIF²⁹, le FASP³⁰).

Nombre de MTPE ayant bénéficié d'une formation* (1995 – 04)

	1995-96	1997	1998-99	2000-04
Formation montée par le VAE	38	6	44	0
Montée par d'autres pour le public du VAE	0	0	4	nd
Voyage d'étude	0	17	15	nd
TOTAL	38	23	63	nd

Source : CHAZE Catherine : *Projet d'appui aux micro – entreprises – VAE mis en œuvre par l'IREDEC*, 1999, constitué à partir des éléments fournis par l'équipe

*nombre de personnes formées comprenant des personnes ayant bénéficié deux fois d'une formation.

L'objectif de l'IREDEC est que les artisans assurent le relais et prennent en main eux-mêmes leur destinée. Mais on constate que :

- les artisans ne maîtrisent pas encore ce que l'IREDEC a conduit.
- le temps manque à ces artisans pour s'investir dans des actions n'ayant pas une rentabilité immédiate
- la concurrence, voire la méfiance, qui règne beaucoup dans ce métier ne facilite pas l'engagement individuel pour une cause collective.
- le fait de n'avoir pas catégorisé les types d'actions qui puissent être pris en main par les artisans et ceux qui ne le seront jamais n'a pas permis de bâtir de véritable stratégie de transfert.

²⁸ Centre National pour la Formation Technique et Professionnelle

²⁹ Association Régionale Interprofessionnelle pour le développement de la Formation Professionnelle

³⁰ Fonds d'Appui au Secteur Privé

Par ailleurs, il a été prévu une extension de l'activité économique aux autres villes de Madagascar en lien avec les actions d'appui à la planification locale³¹. Faute de financement, cela n'a pas été possible.

143 Efficience

Efficience/ méthode participative

La question de la rentabilité des actions sur appel d'offre ayant été posé nous avons souhaité établir le ratio entre les jours facturés et les jours réellement consacrés à l'élaboration des PCD. Ces chiffres n'ont pu nous être fournis que pour une opération : Elaboration du PCD de Rambolamasoandro sur appel d'offre du FID.

Jours payés	Jours ouvrés
118	174

Soit un ratio de recouvrement des charges par les produits de seulement 67,8 %

En l'absence de documents complémentaires de suivi et de comparaison avec d'autres opérations, il ne nous a pas été possible de déterminer si cette situation est représentative et si elle est dû au surcroît de présence sur le terrain³² nécessité par l'approche participative ou un manque d'organisation et d'efficience intrinsèque dans le travail des collaborateurs de l'IREDEC.

Efficience / équipe IREDEC

L'impression générale qui ressort de nos divers entretiens et investigations auprès de l'IREDEC est celle d'une structure où les personnes apparaissent et se déclarent occupées. Mais l'absence de documents effectifs de suivi des actions ou de centralisation des informations au sein d'une direction opérationnelle, ne permet pas d'établir le degré d'efficience des personnes ou des départements.

Coût jour/ homme

Les coûts relevés dans les documents de projets sont :

Pour la formation :

- 490.000 FMG (PAIQ en 2004)
- 450.000 FMG (Appui Formation Objectif Sud du GRET en 2003)
- 500.000 FMG (Accès au savoir faire pour les micro et petites entreprises en 2003)

³¹ cf. *Compte rendu de la réflexion sur l'avenir de la C6 et du VAE – séminaire C6 – IREDEC*, 8 – 9/12/98
cf. *Proposition de poursuite d'un appui animation formation auprès des micro – entreprises*, 15/12/98

³² Fait signalé par un donneur d'ordre

Pour l'expertise (chef de projet, conseiller technique, études et animations...) :

350.000 FMG (Appui aux OP /AFVP Ambalavao en 2003)
300.000 FMG (AQUALMA en 2003 et PAGU en 2002)
200 à 250.000 FMG (FITAMIS Ile Ste Marie en 2001)
100.000 FMG (APDRAF en 2003 et FIVEMIFA en 2002)

Ces coûts sont comparables avec les montants avancés par d'autres structures. Ils se situent toutefois dans le haut de la fourchette qui correspond à des prestations financées par des opérateurs étrangers. Les prestations entre structures malgaches se font généralement à des coûts plus bas. L'argument avancé par l'IREDEC d'un sous paiement de ses prestations ne se justifie pas pour ces programmes.

Par ailleurs, nous pouvons constater que les moyens humains ont diminué dans le temps. Des salariés ont pu s'occuper de l'appui aux MTPE depuis toujours à l'IREDEC en débutant par le volet artisanat. Le recrutement a été massif lors du projet PAME et les personnes disponibles pour le volet d'animation économique a plafonné à 6 en 1996 et 1997. Actuellement, ils sont deux dans le VAE qui sont rémunérés presque à 100% par l'ACAMECA³³

La diminution du nombre de personnes affectées au VAE pourrait laisser supposer une nette amélioration de l'efficacité. Ce n'est pas le cas. Nous assistons surtout à une perte d'activité : moins d'actions conduites, transfert d'activité vers ACAMECA, reprise d'actions par TOROHAY, pas de démultiplication sur d'autres zones, dispersion des animateurs du VAE. Le lancement du projet « Accès au savoir-faire.... » prévu pour une durée de trois ans, devrait permettre un recentrage et peut être un renforcement de l'équipe VAE.

Il ne nous a pas été fourni d'état sur le nombre de jours vendus/an/personnes. En supposant que celui-ci soit supérieur à une centaine de jours et compte tenu du montant des salaires, les montants des coûts/jours facturés devraient normalement permettre de couvrir les charges de personnel sur l'année, incluant les périodes rémunérées mais non vendues (temps de préparation, de capitalisation, de suivi des affaires générales, d'indisponibilité) et le coût des moyens généraux (locaux, services administratifs, outils de travail).

144 Effets

Milieu rural

L'effet majeur de l'action passée de l'IREDEC est celui de la connaissance de la structure et de la confiance que semblent lui accorder les acteurs du monde rural.

Cette situation lui apporte, au moins pour l'instant, un ancrage territorial lui permettant de valider les choix de méthodes pour des actions dans et hors du Vakinankaratra.

C'est un avantage comparatif important par rapport à d'autres structures d'appui qui ne peuvent s'appuyer que sur leurs savoirs théoriques et n'ont qu'un accès indirect au terrain.

³³ Coût salarial cumulé des deux personnes : 1.710.000 FMG, versements de l'ACAMECA à l'IREDEC 1.600.000 FMG soit 93,6 %.

Il ne nous a pas été possible³⁴ de repérer d'autres effets plus ponctuels sur l'évolution du milieu rural.

Artisans

Les effets ont été plus palpables dans le cadre du projet PAME mais semblent être lointains puisque seuls les artisans qui ont bénéficié de ces appuis s'en souviennent à l'heure actuelle.

Effets quantitatifs

Les principaux aspects quantitatifs sont l'extension des contacts et des débouchés potentiel³⁵ à l'étranger. Mais cela ne s'est pas traduit par l'obtention de marchés durables à l'exportation³⁶. Des artisans ont pu élargir leur marché local (travail avec des agences de voyage ou sous-traitance aux grandes entreprises d'Antsirabe). Les diverses foires ont permis de vendre, d'avoir de nouveaux clients et des commandes, mais ces effets n'ayant pas été quantifiés, il nous est difficile de porter une appréciation sur leur incidence réelle.

On notera également l'extension du public cible de l'IREDEC : les activités d'animation ont pu atteindre les zones rurales avec la venue au VAE d'artisans de Betafo, Mandoto, mais également d'un peu plus loin (Ambositra). A noter également des sollicitations plus « exotiques », pouvant même provenir de la capitale, d'étudiants ou de personnes cherchant des informations sur l'artisanat.

Provenance des artisans ayant demandé de l'appui à l'IREDEC (2002 – avril 2004)

	2002	2003	2004 (jusqu'en avril)
D'Antsirabe	27	21	2
Des environs d'Antsirabe	5	3	0
Hors région	3	1	1
TOTAL	33	25	3

Source : fiches IREDEC

Effets qualitatifs

De façon générale, les appuis de l'IREDEC ont permis aux artisans de voir plus loin que « le bout de leur nez », de se poser la question de l'enjeu que représente la gestion ou le respect de normes de qualité dans la commercialisation des produits et le maintien des marchés.

Prendre également en compte l'importance de l'accès à l'information et de la diffusion d'information au travers des moyens de communication tels que l'Internet ou les émissions radio.

³⁴ Manque de temps pour travailler efficacement en milieu rural et surtout, sur la période de l'évaluation, absence de relais d'activité de la part de l'IREDEC sur le terrain.

³⁵ contacts issus de la collaboration avec OXFAM Belgique, Artisans du monde (Lyon, France), Coopérative Les Vignerons de Camplong (France)

³⁶ ils étaient un groupe de 23 MTPE lors du PAME, impossibilité de connaître leur nombre après.

Changements de comportement et d'attitudes

Le principal effet repéré est celui du passage d'une activité centrée sur la production à celle d'une démarche stratégique incluant la structuration du milieu (ex : l'AsArVa association d'exportateurs), la croissance de l'entreprise (passage du statut de micro – entreprise à celui de petite entreprise formelle), les relations avec les autres artisans (trouver des solutions ensemble pour honorer les grosses commandes) et le respect des normes de production (qualité, délais, prix)

Enfin, les artisans ont pu s'exprimer et être entendus par les pouvoirs publics : discussions sur la loi de l'artisanat, la protection sociale, la structuration de filières, etc.

Les effets sont nombreux et variés et doivent être portés au crédit de l'IREDEC. Mais ils sont la conséquence des actions passées.

145 Ajustements

Stratégie globale

Les ajustements repérés sont : la création puis le retrait de l'IREDEC du bureau d'études ARATRA et de création puis l'abandon de la filière commerce Equitable avec VITAGASY. Ces ajustements avaient pour objectif de diversifier les champs d'action et les sources de revenus pérennes de AVANA-IREDEC. La fin prématurée de ces deux opérations ne permet pas de statuer sur leur pertinence dans la stratégie de l'IREDEC.

La réorganisation en deux volets (urbain et rural) de l'équipe IREDEC a été opérée sur conseil externe.

Nous n'avons pas trouvé de textes de référence permettant d'affirmer que ces ajustements ont été conduits sur la base d'une stratégie élaborée, concertée et programmée à l'interne.

Capacité de réaction par rapport aux artisans

Des événements ou rencontres non prévus ont pu se tenir. Des réponses diverses ont été apportées à des requêtes spécifiques d'appui : mobilisation du service question – réponse du CITE, mise en relation personnalisée d'artisans avec des organismes d'appui, mobilisation d'artisans pour profiter de certaines opportunités de formation. La méthode de réponse à la demande permet d'offrir des services adaptés comme par exemple :

- recherche d'intervenants pour des conférences sur la fiscalité ou la propriété industrielle,
- mise en relation à des personnes ressources pour des formations en langue (français, anglais)
- nouveaux marchés : intervention de l'association des exportateurs de Tana.

- information sur les coopératives : intervention d'une coopérative de lait d'Ambatomanga
- amélioration des produits : formation en design.

Un centre public de ressources va être mis en place dans les prochains mois à Antsirabe, centre qui serait une sorte de guichet pour les artisans. L'IREDEC ne s'est pas positionné par rapport aux activités de cette structure et laisse de côté l'opportunité de contribuer à la restauration de la légitimité des pouvoirs publics à prendre en main l'accompagnement de ces artisans longtemps délaissés par eux.

Le manque de réactivité a été admis par l'équipe. Il est attribué à une mauvaise coordination du volet. Au début lors du PAME, il y avait une répartition des tâches par filière entre les divers membres de l'équipe. Plus tard, il n'y avait plus cette répartition mais chacun accueillait les artisans toutes filières confondues et ils se passaient le dossier. C'est là où la communication présentait un déficit.

De façon plus globale, le VAE a essayé de pallier les services dont l'offre n'existait pas alors que la demande était forte. C'était le cas de l'appui à la commercialisation (organisation de manifestations économiques, mise en relation commerciale, accompagnement de la commercialisation à l'exportation) ou de l'ingénierie de formation. Le fait de vouloir à tout prix transférer ces services pour la pérennisation a conduit parfois à des échecs exemple : le cas du VITA GASY³⁷.

Cohérence du volet appui économique aux artisans

La cohérence des actions à l'heure actuelle n'a pas été perceptible par les artisans qui n'ont vu que des réponses ponctuelles. Il faut dire que les actions successives ayant un objectif à atteindre ont été peu nombreuses à l'exemple du groupement des artisans d'art d'Antsirabe (G3A) du temps du PAME.

Les sollicitations n'ont pas toujours eu de réponses favorables (appui financier, formations techniques, débouchés)³⁸ puisqu'il s'agissait plutôt d'orienter les MTPE vers des services ou organismes susceptibles d'apporter une réponse avec le peu de moyens dont dispose l'IREDEC.

Par rapport aux appuis prodigués par d'autres structures, la cohérence n'est pas toujours de mise. Torohay, devenu un relais après le projet PAME semble avoir supplanté le rôle de l'IREDEC dans les domaines de l'information et de l'échange d'expériences.

³⁷ Structure intermédiaire de commercialisation dans le cadre du commerce équitable

³⁸ Il y a eu tout de même des actions de formation dans le cadre du PAME ex design, commercialisation, et l'organisation de foires.

146 Conclusion sur la qualité du travail

A l'heure actuelle, l'action de l'IREDEC dans le cadre de l'appui aux communes et de l'animation économique est peu visible, peu cohérente, sans une ligne directrice bien définie. Elle ne favorise pas le développement de synergie entre acteurs d'appui.

L'IREDEC éprouve des difficultés pour s'adapter à un environnement changeant et exigeant plus de professionnalisme tant au niveau des interlocuteurs (micro-entrepreneurs, élus et techniciens communaux) que des structures d'appui.

En résumé, l'IREDEC n'a pas de positionnement défini d'appui aux communes ou au MTPE permettant de bâtir une stratégie claire, cohérente avec des outils adéquats : dispositif d'accompagnement, de suivi et d'évaluation, etc.

15 *Relation avec les autres actions de l'IREDEC*

L'articulation et la cohérence entre les diverses actions de l'IREDEC n'apparaissent pas spontanément. Cet état de fait est la conséquence de la diversité des sollicitations externes. Elles ont été diverses et nombreuses au cours de la période 1995-2000. Elles ont tendance à diminuer mais existent toujours.

Le regroupement en deux départements « Urbain » et « Rural » était l'opportunité de redonner des axes clairs dans l'arbitrage et l'organisation des actions. Mais ceux-ci ont continué une logique d'accumulation des actions sans faire apparaître de stratégie interne. Ils n'ont pas permis de mixer les dividendes des actions passées avec les actions en cours ou en projet: l'articulation de l'action passée « Médecins de campagne », la fin du projet SEECALINE, la phase de démarrage NUTRIMAD ou l'action en projet PMPS « Soatoavina malagasy », n'est pas établie de façon formelle et opérationnelle.

Carence de capitalisation, mais aussi et surtout absence de dispositif permettant d'établir des synergies entre actions si ce n'est par quelques contacts interpersonnels au sein de l'équipe.

La cellule SIG n'est pas intégrée au dispositif et travaille à la marge : mobilisation des compétences pour le projet Nutrimad, travail solitaire de la responsable actuelle de la cellule pour monter un projet de mise en place d'un système d'information communal et régional du Vakinankaratra.

Le centre de documentation ne gère pas la littérature grise produite à l'interne qui est conservée par les départements ou le secrétariat des opérations.

Nous l'avons déjà signalé : l'IREDEC n'a pas ou plutôt n'a plus de projet fédérateur permettant de créer une cohérence et une synergie entre les actions engagées.

16 Conclusion

L'IREDEC EST UNE REFERENCE.

Cette notoriété acquise localement au cours de la période 1987-1994 et nationalement en 1995-1998 continue de lui être attribuée, même si la plupart des interlocuteurs émettent des interrogations sur la capacité actuelle de l'IREDEC à se maintenir au niveau de cette image.

Cette notoriété porte avant tout sur les questions relatives au monde rural et l'accompagnement des communes. Les compétences acquises dans le secteur économique (artisans) et celui de l'urbain, ne sont pas identifiées en priorité.

L'IMAGE DE L'IREDEC EST EN DECLIN

La situation actuelle ne permet pas de maintenir le niveau de référence :

- Les personnes ayant porté le dispositif IREDEC ont pratiquement toutes quitté la structure.
- La capitalisation et la transmission aux moins formés n'ayant pas été effective, une partie de l'équipe actuelle plafonne sur ses acquis.
- Les quelques personnes susceptibles de porter des dossiers (identification, montage, exécution et suivi administratif et financier) sont en trop petit nombre (3 peut être 4, 5 à la limite...), surchargés, dispersés et sont en perte de crédit auprès des donneurs d'ordre.
- Les références méthodologiques et la mémoire opérationnelle déjà stockée de façon diffuse auprès des personnes et au gré des réorganisations internes des services ont subi deux déménagements successifs au cours des derniers mois qui ont accéléré sa dispersion et sa perte de substance.

Les éléments recueillis par les évaluateurs font apparaître que l'IREDEC :

- est critiquée pour son manque de réactivité aux sollicitations externes
- n'est plus en mesure de s'engager dans une démarche de recherche action ni dans la capitalisation qui n'a d'ailleurs jamais vraiment décollé. Le seul document de référence de la période qui soit largement diffusé et reconnu est le « Guide de la planification communale ».

Il reste à l'IREDEC :

- Une capacité d'animation sur le terrain.
- Un fond de commerce méthodologique constitué par son savoir-faire en animation participative
- Une mémoire collective, inégalement partagée sur les problématiques communales, les radios de proximité, le milieu des artisans.
- Un ancrage et une reconnaissance par la base dans le Vakinankatra
- Un outil SIG qui deviendra rapidement obsolète, sans ressource humaine ou concurrencé par d'autres structures
- Un centre de documentation qui n'a plus les moyens d'actualiser son fonds.

L'ensemble de ces acquis diminue avec le temps et au gré des départs des personnes ou de leur démotivation.

Le point de non-retour d'extinction des braises, celui qui ne permet plus de redémarrer le feu et de relancer la machine n'est pas loin d'être atteint.

2 BILAN ORGANISATIONNEL ET FONCTIONNEMENT

21. Cohérence de l'organisation par rapport aux fondements de l'IREDEC

L'IREDEC est un établissement de l'Association AVANA (l'arc en ciel en malgache). Sa vocation est de concourir à « *promouvoir un développement rural et urbain durable à travers l'appui à la responsabilisation et l'autonomisation des acteurs locaux et à travers une démarche de réflexion et de recherche action* ».

AVANA, association non confessionnelle et apolitique est elle-même issue des équipes d'appui aux projets d'autopromotion des communautés ecclésiales.

AVANA a créé deux autres établissements : ACAMECA en juillet 2001 et ISTEP-Mad en octobre 2001. Ces deux structures couvrent des champs connexes à des actions en cours de l'IREDEC et notamment le volet d'appui économique en milieu urbain et l'enseignement primaire.

L'IREDEC est décrit comme « une famille » réunissant des personnes autour d'une communauté de pensée, chrétienne et humaniste, et oeuvrant sous les auspices d'hommes de conviction, cofondateurs de l'IREDEC et notamment du Président d'AVANA.

Le fonctionnement passé et actuel de l'IREDEC fait donc référence à l'engagement personnel de ses collaborateurs qui prime sur le simple statut de salarié.

Cette conception participative de la mobilisation de la force de travail peut fonctionner sur des périodes limitées, avec un groupe ayant une forte motivation et dans un contexte de croissance facilitant la cohésion d'ensemble.

Par contre sur une période d'une quinzaine d'années avec son corollaire d'évolution des enjeux et des personnes, au sein d'une structure ou se mélange famille de pensée et famille tout court³⁹, dans un contexte de difficulté financière, l'approche « militante » de l'IREDEC est plus difficile à faire partager.

DE L'ORGANISATIONNEL... A L'INSTITUTIONNEL.

La situation actuelle de l'IREDEC conduit à dépasser l'analyse de son organisation pour se poser la question de son fonctionnement institutionnel.

L'IREDEC n'a pas d'existence juridique propre. C'est un établissement de l'association AVANA. Cette dernière est l'employeur, le répondant juridique et aussi de facto le garant de la finalité des actions engagées. Cette situation de paravent dans laquelle AVANA sert de couverture à l'IREDEC qui peut exercer ses activités sans contraintes institutionnelles a été voulu dès le départ et continue d'être revendiquée.

³⁹ Plusieurs personnes d'une même famille occupent des postes de responsabilité dans l'association AVANA et ses trois établissements (IREDEC, ACAMECA, ISTEP-MAd).

L'association AVANA est supposée être dirigée par un conseil d'administration se réunissant mensuellement et présidé par M. Ralison ANDRIAMANDRANTO. L'association compterait neuf membres cotisants. La liste des adhérents, celle des membres du conseil d'administration, le règlement intérieur, ainsi que les comptes rendus des éventuelles assemblées générales ne nous ont pas été communiqués⁴⁰.

La législation relative aux associations⁴¹ en vigueur à Madagascar, impose seulement :

- un organe de direction et d'administration, sans plus de précisions
- la tenue d'une comptabilité sans obligation d'établir des rapports financiers et rapports d'activité.

Le fonctionnement associatif actuel d'AVANA respecte donc la légalité des associations.

Cependant, compte tenu des perspectives d'évolution de la législation malgache, notamment la création d'un statut d'ONG et les exigences des bailleurs et donateurs d'ordres en matière de transparence de leurs prestataires, il aurait été judicieux pour AVANA d'anticiper sur ces évolutions et de se doter d'un mode de fonctionnement comparable aux ONG de solidarité internationales.

Cette absence de dispositif de régulation des fonctions et des pouvoirs a largement entravé l'exercice de la direction de l'IREDEC. Les dernières personnes ayant assuré cette fonction entre 2000 et 2004 la décrivent comme une « direction des opérations » sans réelle autonomie de décision sur les grands enjeux stratégiques, la maîtrise des relations externes de l'IREDEC et l'accès à l'ensemble des informations financières concernant l'activité.

Les avis sur cette situation sont différents entre le président qui estime que les collaborateurs de l'IREDEC ne prennent pas assez d'initiatives et ces derniers qui semblent tétanisés par la forte personnalité et les compétences de leur président.

Cette situation, dont l'IREDEC n'a pas l'exclusivité se résout généralement par la recherche consensuelle ou conflictuelle d'un point d'équilibre dans le rapport de force. Pour l'instant les départs successifs des personnes qui ont tenté de contrebalancer l'influence du président et l'instauration actuelle d'une direction collective, laisse la balle dans le camp du président.

Le fonctionnement de l'IREDEC, militant et volontaire a correspondu à une phase de la vie de l'institution, mais ne peut se prolonger indéfiniment.

L'organisation devrait mieux prendre en compte :

- L'évolution du contexte institutionnel qui devient de plus en plus exigeant et normatif,
- L'usure de l'engagement personnel des salariés et des administrateurs
- La gestion du leadership historique.

⁴⁰ Nos demandes ont poliment été éludées, les documents promis mais jamais remis, pour finalement nous informer (secrétaire de l'association AVANA le 22/07/2004) que les documents existaient mais qu'il n'était pas habilité à nous les communiquer.

⁴¹ Uniquement pour les associations ne recevant pas de fonds public de l'Etat malgache. Celles financées sur fonds public devant tenir un livre de caisse et un établir un rapport financier.

22 Capacités organisationnelles

TECHNIQUE

Les compétences et la culture pour passer du rôle d'opérateur de projet à prestataire de service ne sont pas totalement acquises. L'IREDEC éprouve quelques difficultés à abandonner la logique d'activité au profit d'une logique de résultat.

Ces difficultés sont signalées par les interlocuteurs externes en terme de rédaction des offres et surtout de leurs annexes financières (calcul des marges, calcul des temps/personnes par rapport aux résultats attendus etc.)

POLITIQUE ET RELATIONS EXTERNES

Absence de stratégie explicite de relations extérieures et de communication externe. Les divers donneurs d'ordre regrettent le manque d'initiatives de l'IREDEC pour venir les rencontrer, pour échanger et avancer sur des idées nouvelles.

L'IREDEC est identifié au travers de son président et ex directeur qui sert de caution morale et « d'assurance qualité ». L'absence de collaborateurs ayant l'aisance verbale, la compétence et l'entregent du Président renforce le rôle prééminent de ce dernier dans l'établissement des premiers contacts pouvant déboucher sur des contrats confiés à l'IREDEC

L'image externe de l'IREDEC est marquée prioritairement par le rural et les communes, un peu l'urbain et marginalement ou pas du tout sur les activités économiques.

DOCUMENTS D'ORIENTATION

Le dernier document d'orientation digne de ce nom est le « Plan d'action général 1995-1996-1997 cosigné AVANA-IREDEC.

Mis à part le document de quatre pages « Orientations de l'IREDEC arrêtées au 23 janvier 2004 » il n'y a pas eu d'autres documents d'orientation portés à notre connaissance.

Le flottement des années 1998 – 2000 est attribué par l'IREDEC à la déstabilisation liée aux évolutions des bailleurs (arrêt des financements annuels du CCFD en 1998⁴² et diminution progressive de l'IIZ-DVV). L'absence de document stratégique permettant d'anticiper sur les conséquences de cette évolution et éventuellement de mieux négocier la transition avec les partenaires financiers a joué en défaveur de l'IREDEC.

L'IREDEC n'est donc pas arrivé à se doter des outils indispensables permettant de fédérer les énergies sur quelques axes clairs. Des débats sur l'évolution de l'IREDEC on eu lieu. Ils ont notamment porté sur les possibilités d'évolution vers une structure de type bureau d'étude.

⁴² 1998 selon la comptabilité de l'IREDEC ou 1996 selon celle du CCFD...

La réflexion d'ensemble permettant de redéfinir collectivement les finalités de l'IREDEC, de les mettre en regard de l'évolution des enjeux du développement à Madagascar et d'établir des stratégies tenant compte des moyens humains, matériels et financiers, reste encore à faire.

BILANS ANNUELS

Il n'y a pas à proprement parler de bilans annuels mais de simples rapports d'activité faisant essentiellement la liste apparemment la plus exhaustive possible, sans réelle hiérarchisation dans l'importance relative des actions.

Des comptes rendus d'activité annuels existent pour les années 1998, 1999, 2001, 2002 et 2003 (finalisation en cours d'évaluation pour ce dernier). Il ne nous a pas été possible de disposer du compte rendu de l'année 2000.

Pour les comptes rendus antérieurs à 1998, nous avons retrouvé :

- deux documents de bilan semestriel pour 1997, mais pas de document de synthèse sur l'année.
- un résumé des rapports d'activités de la période 1988- 1994 (ce qui laisse supposer que ces rapports ont existé).

Il n'y a donc pas de document de référence de disponible pour les années 1995, 1996 et 2000.

Appréciation qualitative :

Les rapports ne permettent pas de se faire une idée exacte de l'évolution de la structure : cheminement sur les grands axes stratégiques, évolution institutionnelles. Mise à part la synthèse 1988-1994, les comptes rendus sont avariés en données chiffrées.

Et enfin aucun des comptes rendus portés à notre connaissance ne comporte d'annexe financière. Cette présentation qui peut se limiter à quelques chiffres clés est pratiquée par la plupart des ONG. Elle ne donne pas beaucoup de travail supplémentaire dans la rédaction des rapports et contribue à la lisibilité des structures.

L'IREDEC n'a pas terminé sa mutation de structure opérateur de projet à celle de prestataire tant sur le plan de son organisation que sur celui de sa stratégie de relations externes.

L'organisation n'est plus décidée de l'intérieur mais subie et adaptée aux contraintes externes.

L'IREDEC diffuse les informations sur son activité, mais la fonction essentielle de « rendre compte », notamment auprès de ses partenaires et donneurs d'ordre, n'apparaît pas comme une préoccupation majeure.

23 Efficacité de l'organisation actuelle

231 Organisation interne

Organigramme

L'organigramme de l'IREDEC a été réorganisé en fin 2002 en deux secteurs : urbain et rural, plus une cellule de suivi évaluation, des services techniques et le tout chapeauté par une direction.

Cet organigramme a été modifié depuis le départ du dernier directeur. La direction est devenue une instance collective réunissant le directeur adjoint, les responsables des volets urbain et rural et celui de la cellule de suivi-évaluation.

Dans la situation actuelle, la séparation en deux secteurs urbain et rural n'est pas forcément la plus efficace. Les références « transversales de l'IREDEC » ne sont pas spécifiques de champs géo-thématiques. Elles devraient plutôt conduire à organiser le dispositif opérationnel par type d'activité, donc par type de contrainte d'organisation de l'activité professionnelle. Avec par exemple :

- Département « opérateur délégué de projet », assurant l'exécution de projet de moyenne et longue durée pour le compte de tiers.
- Département « études et appuis », assurant les missions courtes d'appui et de formation, avec éventuellement la production écrite et audiovisuelle,
- Département « expérimental » développant des actions propres à l'IREDEC (en fonction des ressources...)
- Services techniques et logistique.

Quant à l'actuelle direction collégiale, elle doit donc être considérée comme une période transitoire qui devrait durer le moins longtemps possible.

Répartition des responsabilités et des tâches

Il n'y a pas de fiche de poste finalisée permettant d'établir une référence précise sur ce qui est attendu. La répartition des tâches se fait donc au gré des disponibilités, voire des humeurs de chacun.

Il n'y a guère que le poste administratif et financier qui demeure solidement ancré sur ses prérogatives.

Ce mode de fonctionnement permet de la souplesse, mais il suppose un minimum d'homogénéité tant sur le plan des compétences (permutations possibles des personnes) que des motivations et de l'engagement (sinon ce sont toujours les mêmes qui assurent l'activité).

La diminution quantitative et qualitative de la ressource humaine de l'IREDEC alliée aux incertitudes sur l'avenir avec son corollaire de démotivation, ne permettent pas, ou ne

permettent plus de fonctionner sur un mode qui ne soit pas régulé par des références précises et écrites.

Processus de décision

L'absence de document de référence actualisée et un dispositif avec direction collective donc par essence peu incisive ne permettent pas des arbitrages rapides. Le traitement au coup par coup avec arbitrages à distance du président conduit à l'attentisme ou à l'autocensure.

Multiplicité des canaux de décision

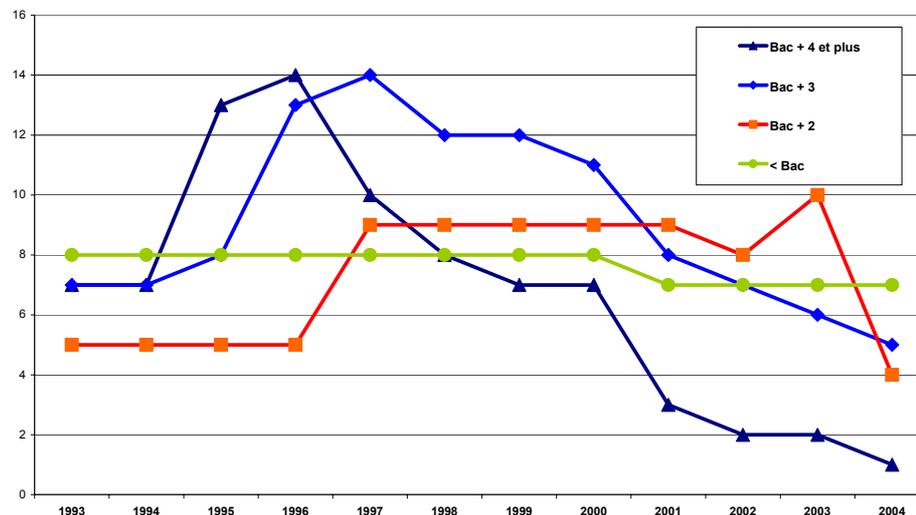
Nous avons constaté une cohabitation entre le dispositif institutionnel interne (direction collective, réunion hebdomadaire de l'équipe, responsables de volet, secrétariat aux opérations) et un dispositif parallèle du président vers les services : la documentation est en relation directe avec la présidence, et sollicitations directes du président vers des membres de l'équipe.

Ces interférences ne contribuent pas un fonctionnement complètement autonome et autogéré de l'équipe IREDEC.

232 Ressource humaine

Evolution de la ressource humaine de l'IREDEC sur la période 1995-2004

Elle est marquée par la diminution progressive du niveau moyen de formation initiale des collaborateurs et la baisse générale des effectifs à partir de 1998.



Fin mars 2004 l'équipe IREDEC (hors personnel de service) comptait 17 personnes dont :

- 7 niveau bac ou inférieur
- 4 bac+2
- 6 bac +3 et plus

Sur ces 17 personnes, trois ou quatre personnes au maximum sont véritablement capables d'être en première ligne sur une activité de prestation de service. Les autres travaillent sur des tâches d'exécution.

Cette situation n'est pas favorable à cette recherche d'équilibre financier axé sur la vente de savoir-faire (études, analyses, production intellectuelle).

Gestion de la ressource humaine

Les collaborateurs de l'IREDEC déclarent ne pas avoir de contrat de travail et ne reçoivent pas de fiches de salaire. Cette information a été confirmée aux évaluateurs, en réunion d'équipe, par l'actuelle direction collective. Nous notons toutefois que les fiches de paie peuvent tout de même être éditées au coup par coup et sur demande.

Ce fonctionnement, basé sur la confiance réciproque et hérité de l'époque militante de la « famille IREDEC » apparaît décalé dans le contexte actuel de respect des normes et de la légalité. Il est également en contradiction avec le discours d'autopromotion et de renforcement des capacités organisationnelles de l'IREDEC, prôné par ailleurs pour le monde rural.

Dans les comptes qui nous ont été communiqués, le poste des charges patronales n'apparaît plus après l'année 2000. Un plan de redressement est mis en place depuis fin 2003 pour apurer la dette en quatre ans⁴³. Il fait supporter aux travailleurs d'aujourd'hui le passif social et la gestion déficitaire de la structure au cours de la période 1998 – 2003 pour un montant mensuel de 3,3 Millions de FMG

Par ailleurs, en cas de conflit social interne, la gestion « non-conforme » de la ressource humaine est porteuse d'un risque juridique et pénal pour « l'employeur ».

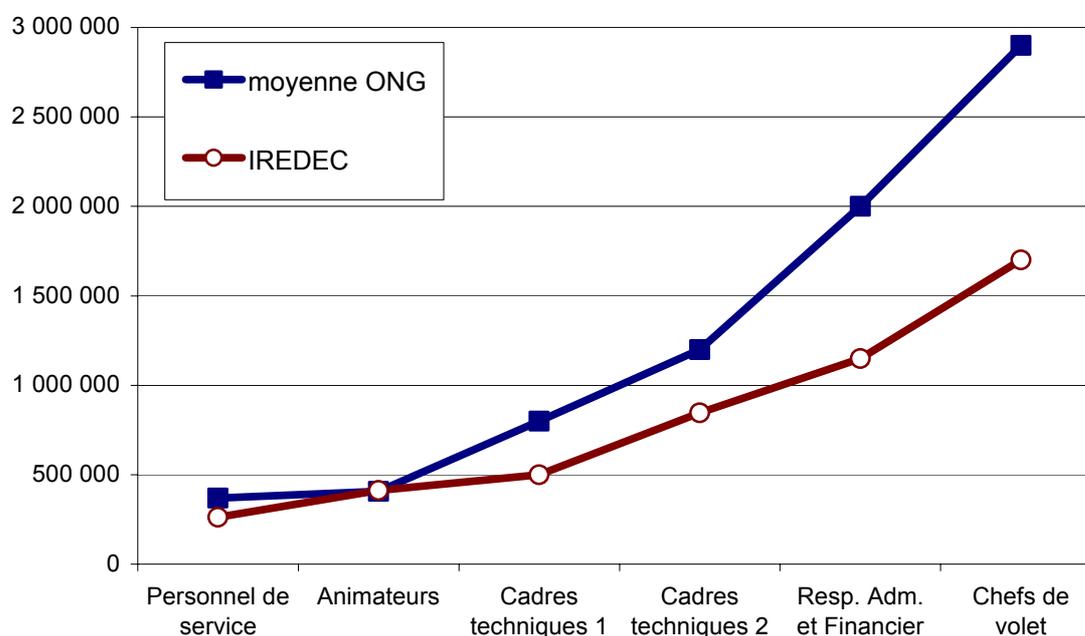
Niveau des rémunérations

La fourchette des salaires s'établit en 2004 selon la répartition suivante :

Fourchettes des salaires IREDEC en FMG	Nombre
Entre 1.000.000 et 1.200.000 Postes de direction	2
Entre 500.000 et 1.000.000 animateurs - formateurs	4
Entre 300.000 et 500.000 animateurs, chauffeur	8
Moins de 300.000 gardiens, coursier	3
Total	17

⁴³ Arriérés CNAPS 109.501.000 FMG et Santé Plus (mutuelle santé) 8.822.400 FMG source IREDEC

La comparaison avec les salaires moyens mensuels de 9 ONG établies à Madagascar fait apparaître que l'échelle des salaires de l'IREDEC pénalise plus les cadres de direction que les animateurs et le personnel de service⁴⁴



Cursus des personnes

Globalement la majorité du personnel actuel a fait carrière à l'IREDEC qui a été leur premier et unique employeur.

La diversité des cursus s'est évaporée avec les derniers départs de collaborateurs.

Formation permanente :

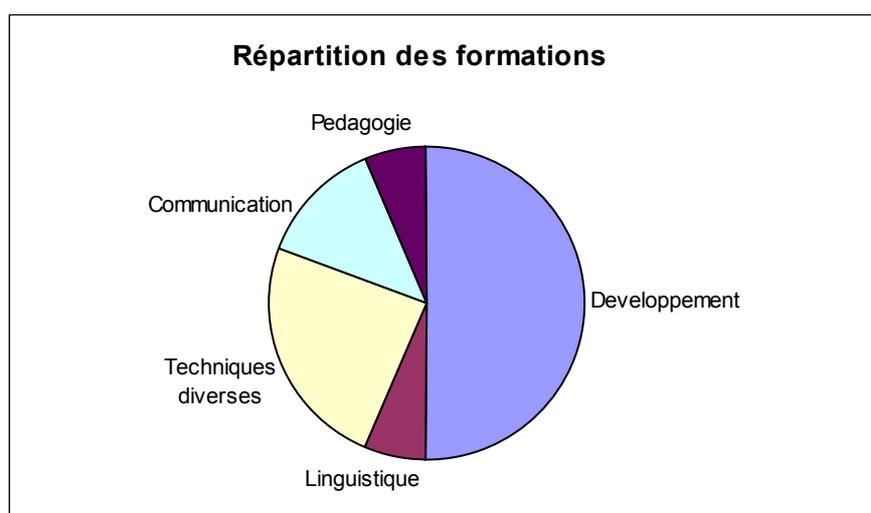
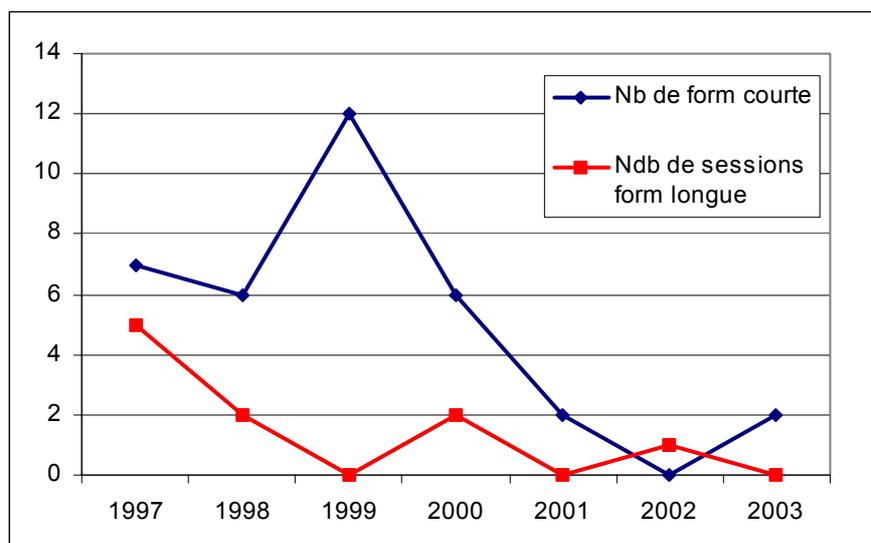
L'IREDEC n'a plus suffisamment de seniors en mesure d'épauler de jeunes diplômés trouvant à l'IREDEC leur premier champ professionnel. Il faudrait donc mobiliser les ressources nécessaires à leur formation à l'externe.

Compte tenu de l'âge et du niveau de formation initiale, un tiers des effectifs n'est plus en mesure de progresser de façon significative.

Les quelques personnes formées et opérationnelles restantes sont pour une partie engagée sur les « actions génératrices de revenu » de l'IREDEC et pour l'autre sur des champs thématiques qui n'ont pas de rentabilité directe (documentation) ou qui n'ont pas encore su ou pu trouver leur marché (cellule SIG). Donc pour cette catégorie il manque du temps

⁴⁴ Comparaison à prendre avec précaution, car l'information relative aux salaires versés par les autres ONG demeure imprécise : salaires nets ou bruts ? Avec ou sans primes et avantages divers ? Périodes considérées ? etc.

disponible pour certains et du financement de formation pour tous ce qui se traduit par une baisse régulière du nombre de formations suivies.



233 Ressource financière

Assise financière

Il n'y a pas de ressource pérenne permettant à l'IREDEC d'avoir une assise financière stable⁴⁵. Les rentrées actuelles se font sur contrats ponctuels ou au mieux sur projets trisannuels. Ces ressources sont soumises à la qualité des prestations de l'IREDEC. Leur renouvellement n'est donc pas assuré et elles peuvent même être supprimées en cours de

⁴⁵ Les cotisations des adhérents de l'association AVANA n'apparaissent pas dans les comptes de l'IREDEC

route comme cela a été le cas avec l'arrêt des prestations de l'IREDEC pour le compte du PAGU.

La gestion des années passées a conduit à l'accumulation d'une dette de l'ordre de 200 Millions de FMG⁴⁶.

Gestion et comptabilité

La comptabilité courante est assurée à partir de tableaux sous logiciel Excel et reprise sous le logiciel CIEL-Compta. La maîtrise du logiciel de comptabilité et son paramétrage dans le respect des normes de gestion et du plan comptable en vigueur devra être vérifiée.

Il ne nous a pas été communiqué de documents nous permettant d'établir le degré de contrôle assuré par la trésorière de l'association AVANA⁴⁷ sur les comptes de l'IREDEC. Nous n'avons pas trouvé mention de désignation d'un commissariat aux comptes. Les comptes ont toutefois été audités en août 2001 par Mme Lanto RANAIVOSON⁴⁸ (Cf. annexe 3) à la suite d'une de plusieurs demandes du CCFD qui estimait cet audit indispensable comme gage de crédibilité de l'IREDEC.

Nous avons pu également consulter le compte rendu de la restitution de l'audit de l'IREDEC en date du 2 novembre 2000 par le cabinet FIVOARANA pour le compte de la DVV. Malgré l'aspect partiel de ce compte rendu, le constat présenté montre les difficultés rencontrées par l'IREDEC pour assurer une gestion normalisée et conforme aux attentes de la DVV.

Ces rapports nous étant parvenus fin août 2004 soit au moment de la rédaction du rapport définitif et après notre dernier passage à l'IREDEC, il ne nous a pas été possible de vérifier sur place si les procédures comptables préconisées ont été appliquées.

Une stagiaire du CCFD, Melle Leila BENLAOUN est venue en 2002 pour établir un tableau de bord de la comptabilité. Il semblerait qu'elle ait vainement signalé des améliorations à apporter dans la tenue des comptes⁴⁹.

Nous signalons également le rapport non communiqué aux évaluateurs d'un consultant mandaté par la DVV M. Katz Winkel qui aurait fait une évaluation institutionnelle de l'IREDEC en 2001, incluant des aspects de gestion et préconisant une évolution institutionnelle sous forme de coopérative.

Il ressort de nos investigations une interrogation sur les compétences techniques dans la tenue des comptes et une quasi-absence de surveillance externe de la gestion de l'IREDEC.

Cette situation pouvant conduire à des erreurs comptables ou à des écarts de gestion il nous semble impératif qu'un dispositif assurant la vérification des comptes, leur transparence et leur publicité concourrait grandement à la reconnaissance du professionnalisme de l'IREDEC par ses partenaires institutionnels et les éventuels donneurs d'ordre.

⁴⁶ Montant annoncé par le service comptable de l'IREDEC.

⁴⁷ Le nom de Mme Charline RATSIMBAZAFY figure sur un des documents consultés en tant que trésorière.

⁴⁸ Mme RANAIVOSON s'est présentée à nous lors de l'atelier « prospective » du mercredi 19 juillet, nous informant de l'audit de 2001 et de son rôle de suivi des comptes « de temps en temps » depuis 2001.

⁴⁹ Informations recueillies de façon verbale. Nous n'avons pas retrouvé de trace de son rapport et les informations provenant du CCFD, de AVANA et de l'IREDEC sont contradictoires sur son existence.

Cette transparence permettrait également de normaliser la gestion interne en donnant une base de travail à un processus contractuel entre l'association AVANA et ses salariés.

Recommandation sur la gestion financière :

En prévision de la phase prospective, nous avons, en cours d'évaluation, sollicité l'IREDEC pour la réalisation d'un bilan financier de la situation actuelle : état exact des dettes, charges fixes actuelles, perspectives de rentrées financières (contrats en cours, contrats en projets et le degré de crédibilité de leur aboutissement).

Ce bilan a été réalisé en octobre 2004 par M Jacques BRUGNOUX, membre d'ECTI, mandaté par le CCFD pour une mission auprès de l'IREDEC selon les termes de références ci-dessous :

1- Audit de la situation financière de l'IREDEC et analyse des perspectives de relance des activités

1-1 établissement de la situation patrimoniale de l'IREDEC à la date de l'audit avec contrôle sur place et sur pièces des éléments permettant de dresser un état réel du passif et de l'actif

1-2 établissement de la situation financière des projets présents et des financements futurs (confirmés)

1-3 recherche de la solution la plus réaliste de relance des activités de l'IREDEC.

1-4 si une solution réaliste est trouvée et si un consensus sur sa mise en œuvre apparaît, établissement des comptes prévisionnels (compte de résultat, besoins en fonds de roulement, bilan de départ, plan de trésorerie, plan de financement)

Le rapport établi à l'issue de cette mission complète les points relevés dans le présent rapport d'évaluation⁵⁰.

24 Pertinence de l'organisation / contexte externe

De l'avis des interlocuteurs externes, l'organisation actuelle de l'IREDEC conduit à un manque de réactivité.

Les mêmes interlocuteurs font un constat encore plus radical en soulignant les difficultés de l'équipe IREDEC à être créatif et à produire de la valeur ajoutée

L'organisation actuelle de l'IREDEC est en décalage par rapport à la demande des gestionnaires de fonds, ayant des décaissements à faire et qui cherchent avant tout des opérateurs techniques, compétents, efficaces, capables d'être rapidement opérationnels, de conduire les actions et d'en rendre compte.

Au filtre de ces critères, l'organisation interne de l'IREDEC peut apparaître comme un handicap.

⁵⁰ Ce rapport est disponible auprès du CCFD

Pourtant l'IREDEC continue à être sollicité par des partenaires. Plusieurs facteurs permettent d'expliquer cette contradiction :

- Certains partenaires n'ayant plus beaucoup d'argent à engager, recherchent avant tout des interlocuteurs de qualité.
- Volontarisme et activisme de la partie opérationnelle de l'équipe et du président d'AVANA dans la recherche tout azimut de contrats de prestation.
- Absence relative d'autres opérateurs ayant la notoriété de l'IREDEC
- Ecart entre l'image de l'institution IREDEC et la baisse effective de ses capacités opérationnelles⁵¹.

25 Conclusion sur le Bilan organisationnel et le fonctionnement

L'organisation de l'IREDEC, héritée de la période militante des années 80 est en décalage par rapport aux attentes des donneurs d'ordre.

Malgré l'effet trompeur actuel d'un accroissement des sollicitations de l'IREDEC qui dit « crouler sous les demandes », notre constat est qu'en l'absence de mesure de redressement, et sous réserve qu'un redressement soit encore possible, la perte progressive de crédibilité de l'IREDEC et ses difficultés à respecter les normes imposées par les partenaires externes, conduisent à une marginalisation, voire une disparition de la structure.

⁵¹ Il est évident qu'une équipe payée irrégulièrement, qui ne dispose plus de moyens de locomotion, de locaux facilement accessibles, de moyens matériels divers (difficultés d'accéder à l'impression d'un document, pas de photocopieuse, pas d'ordinateurs portables) ne peut avoir la productivité attendue...

CONCLUSIONS SUR L'ETAT DES LIEUX

L'IREDEC n'est plus ce qu'il a été, cette évolution peut s'expliquer par :

Des causes externes non maîtrisables et indépendantes de l'IREDEC :

- **Le positionnement des partenaires financeurs qui sont passés d'une logique de subvention sur finalités à des financements affectés par actions, voire plus de financement du tout.**
- **La crise politique de 2002 et ses conséquences économiques.**
- **La concurrence des ONG étrangères qui bénéficient d'un avantage comparatif grâce à leur financement propre.**
- **La concurrence faite par les ONG et associations malgaches qui utilisent le discours IREDEC, mais qui font des économies sur la pratique de l'approche participative...**
- **Les logiques d'appel d'offre tirant les prix vers le bas et ne permettant plus de dégager les marges financières indispensables pour la capitalisation et la rediffusion des savoirs et expériences.**

Des causes internes qui engagent directement la responsabilité de l'IREDEC :

- **Absence de pilotage effectif de la structure**
- **Absence de projet fédérateur renouvelant les intuitions de 1995**
- **Modèle militant intenable dans la durée**
- **Absence de régulation de la gestion humaine et financière**
- **Système de gestion ne permettant pas un suivi réel de l'activité**

Il apparaît aux évaluateurs que l'IREDEC n'a pas eu une approche suffisamment pragmatique pour s'adapter à un contexte en évolution et à un environnement du développement de plus en plus normatif et concurrentiel.

3 PROSPECTIVE POUR L'IREDEC

Selon les termes de référence, cette partie 3 devrait s'appeler « Recommandations ». La situation rencontrée et la démarche participative retenue au cours de l'évaluation nous a conduit à une réflexion prospective partagée avec l'équipe de l'IREDEC et ses interlocuteurs habituels. Une rencontre entre l'IREDEC et ses partenaires a donc été organisée en fin d'évaluation pour présenter les principaux résultats de l'état des lieux (partie 1 et 2 de ce rapport d'évaluation) et engager une réflexion prospective. Cet atelier a été prolongé par une présentation des recommandations des évaluateurs. C'est le résultat de l'ensemble de cette démarche qui constitue la partie 3. Prospective IREDEC du rapport d'évaluation.

CONSTAT DES EVALUATEURS

Prenant en compte les éléments suivants :

- les compétences méthodologiques de l'IREDEC sont le fait de collaborateurs qui ont majoritairement quitté la structure
- ces compétences n'ont pas été complètement transférées et réappropriées par l'équipe actuelle.
- l'équipe actuelle n'est plus en mesure de générer le volume de ressources permettant de couvrir ses charges.
- la structure est grevée d'un passif social et financier important.

Les évaluateurs étaient arrivés à la conclusion qu'une stratégie de cessation d'activités de l'IREDEC pouvait être envisagée.

Les partenaires institutionnels de l'IREDEC ayant fortement exprimé leur préoccupation de ne pas voir disparaître une structure ayant montré son efficacité dans le passé et pour laquelle ils entrevoient encore un rôle pour l'avenir.

Nous ne sommes pas sûr que nos interlocuteurs aient pleinement identifié la perte de substance subie ces dernières années par l'IREDEC et les difficultés prévisibles pour faire revenir la structure au niveau, tant qualitatif que quantitatif, qui était le sien au cours de la période de référence de 1996-1998.

L'espoir d'une renaissance de l'IREDEC étant posé, nous avons accepté l'idée de rechercher les moyens pour que le rêve redevienne réalité....

31 Axes d'orientations et propositions de l'IREDEC

La réflexion engagée par l'équipe de l'IREDEC en janvier 2004 et les choix de positionnement présentés par le président d'AVANA lors de l'atelier de réflexion prospective tenu à Tananarive le 21 juillet tente de préserver l'IREDEC en tant que structure de conviction, ayant une vision politique du développement, conduisant des actions sur le terrain et promoteur d'idées à partir d'une démarche de recherche action.

Il s'agit plus simplement de continuer le projet IREDEC en recherchant des ressources nouvelles, en optimisant les moyens actuels, sans changement institutionnel et sans refondation du projet sans détermination d'axes stratégiques sur les nouveaux enjeux apparus depuis le document d'orientation de 1995 : consolidation des processus de démocratisation et de décentralisation, programmes de lutte contre la pauvreté, émergence de la société civile, gestion des pouvoirs locaux, synergies entre acteurs, développement rapide et durable...

Cette stratégie n'est portée que par AVANA et quelques membres de l'équipe de l'IREDEC. Pour les autres, l'avenir de l'IREDEC passe après leur logique de survie et de préservation de l'emploi. Ceux qui pourront trouver une activité salariée ailleurs continueront à partir et les autres attendent que des décisions soient prises, et espèrent...

32 Besoins et enjeux des opérateurs de développement

Le contexte actuel de Madagascar ouvre de nombreuses opportunités d'action :

- construction et accompagnement des politiques locales
- formation à la décentralisation des cadres déconcentrés de l'Etat
- ingénierie sociale d'accompagnement des programmes d'investissements publics décentralisés
- interface société civile – collectivités décentralisées, espaces de concertation, gestion de la chose publique, politiques incitatives.
- construction ou reconstruction d'un tissu économique local dans un contexte de mondialisation.

Le besoin d'opérateurs technique est évident. Mais ce n'est pas obligatoirement celui sur lequel l'IREDEC souhaite se positionner en priorité.

Existe-il une demande pour un opérateur tel que l'IREDEC ?

AVIS DES PARTENAIRES

Les structures présentes à l'atelier prospectif de juillet⁵², n'ont pas souhaité répondre directement à cette question, mais ont préféré se prononcer sur leurs attentes en terme de partenariat.

Le tour de table fait apparaître les critères suivants :

Des convictions partagées : possibilités d'influence sur la société civile, amélioration de la situation des plus pauvres, acteur de changements sociaux, visions à long terme pour arbitrer sur le présent...

Partenariat novateur : adaptabilité, capacité d'innovation, concepteur d'activités.

⁵² DVV, FFE, FFF Malagasy Mahomby, Cercle de Recherche en Géographie Régionale (CRGR), SCAC de l'Ambassade de France, AFVP, CCFD, AeA, Istep-Mad, Gret.

Techniquement compétents : qui peuvent apporter des compétences sectorielles, un appui méthodologique ou la mise en œuvre de projets, assurer l'encadrement d'étudiants en milieu rural et urbain, participer à des recherches et études.

Relais : structure capable de participer à développer la relève, qui ont le sens du partage pour renforcer les autres, qui soient des multiplicateurs, qui participent à un réseau d'offre de mission notamment pour les volontaires.

Structures ayant une assise matérielle et soient crédibles : crédibilité, capacités organisationnelles, autonomie financière sans que cela ferme les portes aux structures débutantes si elles ont des potentialités et sont prêtes à apprendre.

Travaillant sur des thèmes porteurs : genre, démocratie, appui à l'intégration communale et à l'élaboration des PCD, renforcement des communes

Disposé au partage en réseaux : partage d'expériences, constitution d'un réseau associatif crédible.

AVIS DES DONNEURS D'ORDRE

Pour les donneurs d'ordre gestionnaires de programmes la demande est assez simple : ils ont besoin d'opérateurs techniquement compétents, qui soient le moins cher possible, qui exécutent bien les actions contractualisées et en rendent compte selon les normes et les délais impartis.

Si en plus certains opérateurs ont des idées, un dialogue peut s'instaurer, mais globalement ce n'est pas une priorité.

Il existe deux demandes distinctes :

- celle de structures « poil à gratter » susceptible d'apporter une critique (constructive évidemment), de proposer des actions innovantes, d'expérimenter des méthodes et de les partager.
- celle d'opérateurs de développement efficaces, efficients et qui ne posent ni questions, ni problèmes.

Or la réalité montre qu'il n'y a plus de source de financement pour cette fonction « poil à gratter ». Ce travail subversif, prospectif n'est donc possible qu'à la marge, sur les ressources propres des structures.

33 Axe stratégique d'évolution de l'IREDEC

L'IREDEC ne peut pas demeurer dans une situation de recherche ponctuelle de financement, pour une structure sans stratégie et une équipe sans meneur de jeux.

Il apparaît donc **urgent et indispensable de procéder à un audit financier** permettant de préciser l'état des moyens disponibles et du passif à apurer.

ARRET DE L'ACTIVITE

Si le résultat de l'audit fait apparaître une situation financière plus dégradée que celle identifiée par les évaluateurs, la cessation d'activités est inévitable.

Deux stratégies sont alors envisageables : fermeture pure et simple avec transfert ou non des actions en cours à d'autres structures ou maintien transitoire d'un dispositif minimum pour apurer l'actif. Dans un cas comme dans l'autre, l'apurement du passif financier reste d'actualité, d'autant plus que l'activité continue. La recherche d'un appui financier ponctuel pour solder les comptes est alors à envisager

RELANCE DE L'ACTIVITE

Obstacle 1 : l'aspect financier

Si le résultat de l'audit fait apparaître une situation financière meilleure que celle constatée par les évaluateurs, il est possible d'envisager un avenir pour l'IREDEC.

Mais la question financière n'est pas le seul obstacle à la relance de l'IREDEC. Cette incertitude levée, il faudra se pencher sur l'obstacle suivant : celui de la ressource humaine.

Obstacle 2 : la ressource humaine

Qui va vouloir venir travailler à l'IREDEC et à quelles conditions ?

Il y a trois types de motivation :

- attrait du salaire : l'IREDEC pourra améliorer son offre, mais sauf à disposer momentanément de ressources externes permettant de combler les déficits, la marge de manœuvre est limitée.
- Participation à un projet collectif motivant (pas trop de routine, variété des tâches, peu de contraintes administratives, structurelles et hiérarchiques) et valorisant (possibilité de promotion sociale et professionnelle)
- Avoir un fort potentiel militant...

Au vu des motivations et de la concurrence actuelle entre ONG pour attirer des collaborateurs de qualité, il est prévisible que le renforcement de la ressource humaine de l'IREDEC ne pourra se faire que de façon progressive. Il faudra dans l'immédiat trouver des stratégies mobilisant la ressource actuelle et quelques apports nouveaux limités en nombre.

Obstacle 3 : le projet et la stratégie de l'IREDEC

L'atelier prospectif de juillet n'a pas permis d'établir un tour de table de structures disposées à financer l'IREDEC. Tout au plus des commandes possibles si la structure répond à leurs attentes.

En conséquence, il n'est pas concevable de maintenir dans l'immédiat l'ambition d'une structure IREDEC qui produirait de la valeur ajoutée sur des actions.

La seule stratégie envisageable est de privilégier le maintien de la structure et de l'activité pour un maximum de collaborateurs en positionnant l'IREDEC en tant qu'opérateur délégué de projet et en conservant à minimum les actions ponctuelles⁵³

Cela suppose de se doter d'un dispositif opérationnel adapté à cette fonction : capacité à identifier des personnes ressources, à faire des propositions méthodologiques peu coûteuses mais de qualité, disposer de la logistique et d'un dispositif administratif et financier opérationnel répondant aux exigences des donneurs d'ordre (qualité, fiabilité, ponctualité, transparence) et d'une gestion interne de l'activité (contrats de travail, fiches de poste, suivi des temps de travail et de l'activité à l'aide d'un tableau de bord efficient).

Pour cela, le directeur de l'IREDEC devra avoir des pouvoirs suffisamment étendus pour arbitrer entre les choix possibles et prendre des décisions rapides et incisives.

Par ailleurs, l'association AVANA devra se doter des dispositifs légaux et réglementaires du statut d'ONG. Il est également envisageable que ce soit l'IREDEC qui cherche à obtenir ce statut et se dote ainsi d'une reconnaissance juridique propre et indépendante d'AVANA.

REBATIR L'IREDEC

En cas de réussite de l'action de relance, il sera toujours temps de refonder le projet IREDEC.

Il paraît évident que ce projet devra être repensé par rapport au contexte actuel des enjeux du développement et des stratégies mises en oeuvre par les divers acteurs (société civile, pouvoirs publics décentralisés, structures publiques déconcentrées, stratégie nationale de l'Etat, donneurs d'ordres institutionnels, autres opérateurs d'aide ou d'appui au développement).

⁵³ Ces actions ponctuelles conduisent à une dispersion et un investissement spécifique peu favorables à la rentabilité. Elles se justifient dans un contexte d'activité important (économies d'échelle et valorisation de l'investissement sur plusieurs actions ponctuelles similaires). Dans le cas présent, les actions présentant un bon rapport investissement – apport financier sont les seules à conserver.

L'initiative de cette refondation pourra venir d'acteurs différents, s'ils le souhaitent et en prennent l'initiative le moment venu :

- actuels et futurs salariés de l'IREDEC, sous réserve, et cela serait tout à fait recevable, qu'ils ne se contentent pas d'assurer l'activité leur permettant de vivre.
- mise en place d'un dispositif de refondation de l'IREDEC à l'initiative d'AVANA, ou d'anciens collaborateurs de l'IREDEC, ou de personnes ressources.
- réseau d'appartenance de l'IREDEC ex. AMEA, Plate Forme des ONG de développement du Vakinankaratra etc.

ALTERNATIVES STATUTAIRES

Dans la phase de relance et de refondation du projet, c'est le statut d'ONG qui est apparu comme étant le mieux adapté à la situation.

D'autres dispositifs institutionnels ont été avancés :

Se fondre en réseau

Intégration de l'IREDEC dans un réseau ex AMEA ou autre... Ce réseau devra être réactif, motivé et devra fournir une assise institutionnelle.

Un bureau d'étude familial

Une alternative, proposée par quelques interlocuteurs est de prendre acte que l'IREDEC peut être une structure familiale. Cette configuration pouvait poser problème dans le contexte d'une association recevant des subventions. Elle est par contre recevable dans le cas d'une structure de type bureau d'étude travaillant sur appel d'offre et marché concurrentiel. Le fonctionnement en bureau d'étude, qui s'inscrit obligatoirement dans une logique de profit, n'exclut pas une dimension sociale forte dans la gestion de la ressource humaine et des références éthiques dans la conduite des actions.

Un bureau d'étude coopératif

Les salariés de l'IREDEC pourraient envisager une reprise à leur compte de l'activité de la structure. Cette stratégie de reprise peut très bien retenir l'attention des donneurs d'ordres qui ont avant tout besoin d'opérateurs crédibles. Elle peut se faire en créant une nouvelle structure qui pourrait être présentée comme « structure issue de l'IREDEC », ou reprise du nom IREDEC et disparition sine die de l'actuel IREDEC établissement de l'association AVANA.

Le coût social de cette évolution n'est pas à négliger. Les impératifs de recouvrement des charges conduisent à se séparer plus ou moins rapidement des collaborateurs les moins performants sur le plan économique. Le rapport de force entre les coopérateurs et les éventuels salariés de la coopérative est également un point délicat.

Ce scénario est envisageable si :

- un groupe suffisant de personnes décide de s'engager fermement.

- la nouvelle structure négocie la migration des contrats en cours (à négocier avec chaque donneur d'ordre) ou renégocie ces contrats en prestation de service avec l'IREDEC

Un point commun à toutes les évolutions

Dans tous les cas de figure il faudra établir qui aura la charge de gérer le passif financier et social de l'IREDEC.

L'apurement de ce passif, peut faire l'objet d'une négociation et d'un tour de table des divers partenaires de l'IREDEC.

Personne ne fera de chèques en blanc. L'IREDEC devra donc définir son projet, établir des objectifs clairs et vérifiables à 1, 3 et 5 ans et apurer au préalable les causes ayant conduit à la situation actuelle : transparence de gestion, restauration du pouvoir de décision à l'équipe, mise en place d'une direction efficiente. Cela passera par la nomination d'un directeur effectif et efficace, la professionnalisation de la direction administrative et financière et le renforcement de l'équipe opérationnelle.

4 PARTENARIAT AVEC LE CCFD

41 Perception de la relation par l'IREDEC

La relation avec le CCFD n'est pas identifiée de façon spécifique par « la base » de l'IREDEC qui considère le CCFD essentiellement comme un soutien historique.

Les personnes exerçant des responsabilités identifient une nature différente : missions de suivi, dialogue mais aussi et surtout que le CCFD travaille avec des partenaires et n'envoie pas d'expatriés susceptibles de venir faire de la concurrence !

L'aspect particulier du renforcement institutionnel et des compétences autour des dotations au partenariat n'est pas signalé.

42 Atouts et faiblesses de la relation

Une sollicitude et un intérêt certain du CCFD pour l'IREDEC qui, dans sa stratégie de communication a représenté un modèle de partenariat responsable. Cette relation a été fortement marquée par la personnalité du directeur de l'IREDEC et actuel président d'AVANA.

Ces affinités sur la vision du développement n'ont peut être pas permis de tirer suffisamment tôt l'attention du CCFD sur l'urgence d'une mise à plat du positionnement de l'IREDEC, de son fonctionnement et de sa (relative) dérive financière⁵⁴.

⁵⁴ Relative, car aux cours de change actuels du FMG, la dette cumulée de l'IREDEC représente environ 20.000 Euros. Dans le contexte des coûts de Madagascar, cela est beaucoup, dans celui des financements des projets, ce n'est pas rien mais d'un niveau acceptable... celui d'un bon 4x4, et il y en a beaucoup qui tournent sur le terrain !

Mais qui voudra apurer une dette, surtout si ses causes ne sont pas clairement identifiées ?

Nous demeurons persuadés qu'une évaluation externe intervenant des les années 1999/2000 aurait contribué à l'identification de stratégie permettant d'éviter la situation actuelle.

ANNEXES

annexe 1 : Actions de l'IREDEC dans le domaine de l'appui aux communes

annexe 2 : Page de garde de l'Atlas du Vakinankaratra.

annexe 3 : Rapport d'audit financier de Mme Lanto RANAIVOSON

annexe 4 : Publications de l'IREDEC

annexe 5 : Calendrier de l'évaluation et des contacts

annexe 6 : Extrait des termes de référence

annexe 7 : Note méthodologique

annexe 8 : Budget prévisionnel de l'évaluation

ANNEXE 1 : Actions de l'IREDEC dans le domaine de l'appui aux communes

EXPERIENCE DE L'IREDEC EN TERME DE DECENTRALISATION ET D'APPUI COMMUNAL

L'IREDEC (Institut de Recherche et d'Application de Méthodes de Développement Communautaire) est une association malgache (loi 60-133) dotée d'une équipe pluridisciplinaire d'une vingtaine de salariés (économistes, géographes, sociologues, biologistes, techniciens agricoles...).

Depuis 1985, l'Institut travaille en lien avec les régions rurales du Vakinankaratra. Ses actions ont d'abord été centrées sur l'appui aux communautés paysannes, avant que cette démarche sectorielle ne laisse place en 1992 à une approche plus globale à travers un appui continu à des micro-zones géographiques.

C'est en 1995 que cette approche trouve un écho administratif avec la mise en place des communes. L'IREDEC recentre alors ses activités dans ce cadre communal, toujours selon le respect de ses principes d'action initiaux qu'on peut résumer par une approche participative et globale des problèmes, appliquée dans l'optique d'une recherche-action continue.

Ses activités se sont progressivement élargies au-delà des limites du Vakinankaratra et elle s'est rapidement, dès 1992, positionné dans les débats nationaux et au sein de nombreux réseaux (COMODE⁵⁵, BIMTT⁵⁶, AMMA⁵⁷, AMEA⁵⁸...)

Aujourd'hui l'IREDEC est fort de huit années d'expérience d'appui aux communes qu'il a mené selon plusieurs axes de travail : (cf tableau des actions)

- La sensibilisation des acteurs communaux et l'accès à l'information
- Le renforcement des capacités des élus à travers la formation
- L'appui à la planification communale (élaboration des Plans Communaux de Développement : PCD)
- L'aide à la mise en œuvre de la planification communale
- L'appui aux communes dans le cadre d'un partenariat avec le secteur privé
- Le renforcement de la formation professionnelle dans les domaines de l'appui au développement local
- La capitalisation et la diffusion de l'expérience de l'IREDEC

L'IREDEC mène aussi d'autres actions qui sont moins directement liées à l'appui aux communes mais contribuent à créer un environnement favorable à la décentralisation. Il s'agit par exemple de la mise en place de solutions sectorielles répondant à des demandes locales telles que : la mise en place de radios de proximité, le programme d'appui à la restructuration populaire et paysanne à Sainte Marie, ou encore le programme d'appui à l'installation de médecins de campagne ... L'appui à la structuration et au renforcement technique et

⁵⁵ COMODE : Collectif des ONGs Malgaches Oeuvrant pour le Développement et l'Environnement

⁵⁶ BIMTT : Birao Iraisan'ny Mpanofana Tanora Tantsaha (bureau de liaison des centres de formation rurale).

⁵⁷ AMMA : Association des Montagnes et des Hautes Terres de Madagascar.

⁵⁸ AMEA : Association Malgache pour l'Education des Adultes.

organisationnel des structures de base -comme les Organisations paysannes- à travers la formation, rentre aussi dans ce cadre.

<p>OBJ 1 : « Sensibiliser les acteurs communaux et favoriser l'accès à l'information »</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Actions d'information et de sensibilisation sur la décentralisation, dans le Vakinankaratra</i> ▪ <i>Information-réflexion-échanges avec les élus (provinces autonomes, intercommunalité, coopération décentralisée)</i> ▪ <i>Interventions diverses (organisation de manifestations de type foires commerciales, journées de la commune).</i>
<p>OBJ 2 : « Renforcer les capacités des élus communaux »</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dès la mise en place des communes en 1995 et à la demande des élus, des formations ont été réalisées auprès d'eux, sur les thèmes suivants : le rôle et les attributions des élus, les compétences et le fonctionnement de la commune (analyse des finances municipales, élaboration du budget, législation communale, mécanisme d'audience publique, montage et gestion de projets), l'évaluation rurale participative. ▪ Appui-conseil-formation auprès des communes urbaines de Mahajanga et de Fianarantsoa, en partenariat avec le projet PACT-RARY (USAID), afin de développer une meilleure synergie entre acteurs (Bureau Exécutif et Conseil Municipal), de renforcer la capacité des élus et de la société civile à l'analyse des finances municipales, de contribuer à la mise en place de mécanismes d'audience publique (99)
<p>OBJ 3 : « Appuyer la planification communale à travers l'élaboration des Plans Communaux de Développement »</p>	<p>L'appui à l'élaboration des PCD, que l'IREDEC avait anticipée dès 93 en travaillant sur les « plans de développement de micro-zones » est devenu l'un des axes de travail privilégié de l'IREDEC.</p> <p>Elaboration du Plan Communal de Développement des Communes de Mahatsinjo Est et de Rambolamasoandro (Fivondronana d'Arivonimamo), et d'Alatsinainy Ibity (Fifondranana d'Antsirabe II), en partenariat avec le FID en 2002, 2003.</p> <p>Appui à l'élaboration du Plan de Développement Départemental du Fivondronana d'Ambatolampy (18 communes), en partenariat avec le projet de développement forestier intégré PDFIV (GTZ) 1996</p> <p>Identification des besoins d'appui de neuf communes (1998), et élaboration de leur Plan Communal de Développement (2001), dans le cadre du PDRAB, Projet de Développement de la Région d'Ambato-Boeni (PNUD)</p> <p>Elaboration du Plan Communal de Développement de la Commune Urbaine de Sainte Marie 99</p>
<p>OBJ 4 : « Aider à la mise en œuvre de la planification communale et des PCD élaborés »</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Appui à 6 associations bénéficiaires de projets d'infrastructures financés par le FID dans la mise en œuvre de ces projets. ▪ Formation technique, suivi de la mise en œuvre et encadrement d'associations sur la mise en œuvre de sous-projets financés par le PSDR (associations de parents d'élèves, associations d'usagers : adduction d'eau potable, marché, pont, pistes...)

<p>OBJ 5 : « Appuyer les communes dans le cadre d'un partenariat avec le secteur privé »</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Elaboration du Plan Communal de Développement des Communes de Besalampy et de Soanengà 2001 et appui à leur mise en œuvre en lien avec la société crevette « Aqualma » (2002-2003)
<p>OBJ 6 : « Renforcer la formation professionnelle dans les domaines de l'appui au développement local »</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mise en œuvre d'une formation de formateurs pour les animateurs et cadres du CNOE (Comité National pour l'Observation des Elections), une institution d'éducation civique 1998 ▪ Mise en œuvre d'une formation d'animateurs intercommunaux du développement, en partenariat avec FFF Malagasy Mahomby (Fianarantsoa). ▪ Formation des partenaires-relais du FID (Fond d'intervention pour le Développement) en Evaluation Rurale Participative, dans les Provinces de Fianarantsoa et de Toliara sur l'organisation et l'encadrement des communes rurales dans la réalisation des projets appuyés par le FID (2001) ▪ Formation des cadres de SATIL (Service d'Appui Technique aux Initiatives Locales) en gestion de projet et Planification Par Objectifs ▪ Atelier sur la dynamique de groupe pour les cadres du projet Tanety Soa Miray de la Coopération Suisse à Fianarantsoa ▪ Formation sur la législation communale et la PPO (Planification par Objectifs) pour les agents de développement de l'AFDI (2001)
<p>OBJ 7 : « Capitaliser et diffuser l'expérience acquise »</p>	<p>L'IREDEC a pu travailler sur différents supports (statistiques, cartographiques, publication..)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Mise en place d'une cellule de Système d'Information Géographique permettant entre autres de mettre à la disposition des communes des informations statistiques et cartographiques indispensables. ▪ Projet MADIO, Observatoires économiques ruraux (INSTAT, IRD, Union Européenne) ▪ Réalisation d'un Atlas régional du Vakinankaratra, avec divers partenaires locaux, les collectivités, le CRGR (Université d'Antananarivo), le FTM, le CFSIGE. ▪ Publication d'un guide de planification communale ; ▪ Elaboration d'un manuel d'analyse des finances municipales ; ▪ Rédaction d'une série d'articles sur les communes parus dans l'hebdomadaire Lakroa ; ▪ Production d'émissions radiophoniques sur des thèmes liés aux communes <p>▪ <i>A un niveau institutionnel, l'IREDEC a été également l'antenne du CEDE (Comité d'Experts pour la Décentralisation Effective) dans la région du Vakinankaratra.</i></p>

PISTES DE REFLEXIONS SUR LE THEME DE LA DECENTRALISATION

Le contexte global

▪ **L'évolution de la décentralisation à Madagascar de 1993 à aujourd'hui**

Quels sont les effets de l'adaptation du processus aux réalités des communes (suppression des structures de base en 95 puis ré-instauration de ces structures aujourd'hui)

Les acteurs de l'appui à la décentralisation

▪ **Problèmes d'adéquation de l'intervention des différents intervenants :** comment trouver une synergie d'action ?

▪ **Le rôle des ONGs dans la décentralisation**

- **Quelles sont l'utilité et la spécificité des ONGs qui apportent des appuis en terme de formation, de sensibilisation, de renforcement des capacités locales quand les attentes des communes et des populations sont plus « concrètes » (appui direct, crédit...).**

- Importance de ne pas négliger les ONGs qui jouent une place importante dans l'appui à la décentralisation :

Quelles propositions pour leur reconnaissance ?

Comment réfléchir à une application réelle de la loi sur les ONGs de 2001 (loi 96-030)?

Quelle réelle autonomie des communes dans le processus de décentralisation ?

▪ **Comment gérer la contradiction entre la volonté d'une décentralisation effective et le constat que la majorité des communes dépend encore de l'extérieur **autant d'un point de vue financier (subventions) que du point de vue des capacités de planification et de gestion (problème de formation et souvent aussi d'éducation des acteurs communaux) ?****

▪ **L'utilisation des subventions au niveau communal.**

- **Comment articuler autonomie financière des communes et subventions ?**

- **Quel sont les conséquences des subventions sur la vie des associations et des communes : ainsi, si les financements arrivent avant les projets, les gens sont moins responsabilisés.**

- **Existe t-il des critères pour financer les associations ou la commune de la part des partenaires financiers et de l'Etat ?**

- **Comment faire en sorte que les subventions répondent vraiment aux besoins ? (mesures d'accompagnement par exemple ?)**

Quelles bases pour « une bonne gouvernance » communale ?

▪ **Comment prendre en compte les risques liés aux dérives autoritaires des responsables communaux dans certaines communes enclavées ?
Comment gérer des interactions difficiles entre les nouvelles autorités des collectivités décentralisées et les pouvoirs traditionnels ?**

Les outils d'appui à la décentralisation

▪ Les PCD (Plan Communaux de Développement)

- Une démarche qui est née avant la loi de 2000.

Comment a été anticipé le travail de planification communale au niveau local (l'exemple de l'IREDEC qui travaillait en 93 sur les « plans de développement de micro-zones » et qui a travaillé sur les PCD dès 96).

- Quel bilan des PCD ?

A l'heure où de nombreuses communes sont dotées d'un Plan Communal de Développement, cela est-il pour autant révélateur d'une prise en charge réelle du développement au niveau local ? (PCD à réactualiser, PCD non réalistes ou encore PCD non exploités)

- Quelle vie après les PCD ?

Quelle mise en œuvre ? Quelles en sont les difficultés ? Quelles perspectives ? Comment travailler dans le cadre de l'intercommunalité avec les Organismes Publics de Coopération Intercommunale (OPCI) ?

▪ Les SCD (Structures Communales de Développement)

- Origines, finalité et utilité. Points positifs et négatifs

- Problème posé par les différentes approches des partenaires des communes : les bailleurs imposent d'autres structures que la SCD : le Conseil Communal de Développement (cellule de programme et cellule de projet) du FID, le Comité de Gestion de Terroir du PSDR... Comment faire face à cela ?

L'évolution de la législation en matière de décentralisation

▪ Les nouvelles lois sur les Fokontany et les Fokonolona.

- Les risques de la loi : multiplication et juxtaposition de différentes structures de base et des responsables leur correspondant :

Comment faire face aux problèmes d'attributions et de responsabilités entre les élus (maire, président du fokonolona) et les responsables nommés (délégué d'arrondissement, chef de quartier) ; à la confusion qui règne entre les notions de « décentralisation » et de « déconcentration » ?

- Quelles sources de financement de la commune après la mise en place des Fokonolona : Plans de Développement du Fokonolona

- Quelle perception des populations et de la Société Civile vis-à-vis de ces structures ?

▪ Les prochaines élections communales

Quel va être l'impact des nouvelles lois concernant les prochaines élections communales ?

(modification de la façon de voter, orientations différentes pour les communes rurales ou urbaines, etc...)

Quelle place pour le partenariat public-privé dans le cadre de la décentralisation ?

▪ ***Comment ce secteur privé peut-il intervenir ?***

▪ **Quel bilan peut être tiré des premières expériences de partenariat entre le secteur privé et les communes ? (expérience de l'IREDEC par exemple : appui-accompagnement dans la conception, la concrétisation et la mise en œuvre du partenariat entre la Société Aqualma et les communes de Besalampy et de Soanenga) Peut-on reproduire ces expériences ?**

ANNEXE 2 : Atlas du Vakinankaratra

ANNEXE 3 : Liste des documents produits

DOCUMENTS PRODUITS PAR L'IREDEC (Capitalisation)

- Guide méthodologique de planification communale (2 versions).
- Atlas du Vakinankaratra.
- Guide de mise en place de pharmacie communautaire villageoise.
- Capitalisation sur l'appui à l'installation de médecins de campagne.
- Riziculture améliorée (1 et 2).
- Guide sur l'analyse des acteurs (groupes-cibles).
- Capitalisation méthodologique sur l'animation économique du secteur micro-entreprises en milieu urbain.
- Recueil de lois sur la décentralisation.

Source : IREDEC

ANNEXE 4 : Rapport d'audit financier de 2000

RECOMMANDATIONS

Vu ces irrégularités, des régularisations doivent être faites pour corriger les erreurs commises. Des recommandations pour assurer une bonne régularisation et aussi pour éviter de commettre les mêmes erreurs à l'avenir .

POUR LES REGULARISATIONS

1°) Pour faciliter les opérations de régularisation, les irrégularités soulevées dans les échantillons pour les exercices audités sont déjà communiquées à la personne chargée de la régularisation.

2°) la personne chargée de la régularisation doit vérifier :

- le montant affecté à l'opération (validité, calcul arithmétique,..)
- l'imputation de l'opération (recette ou dépense)
- l'enregistrement et imputation des comptes dans la comptabilité
- les pièces justificatives

3°) Dans la mesure du possible, demander aux personnes concernées par les irrégularités des explications car il pourrait que des pièces justificatives sont encore en leur possession.

POUR L'AVENIR

I- Pour mieux gérer les décaissements

1) ***Création ou établissement de documents de référence :***

- a) **Budget prévisionnel périodique régulier** établi par le responsable respectif de secteur ou service pour les activités courantes et prévisibles
- Approvisionnement en fournitures
 - Entretien des véhicules
 - Entretien du local
 - Missions et sorties

Pour les imprévisibles, le raisonnement sera basé sur les faits antérieurs

b) **Catalogue de prix et de fournisseurs pour les articles et services courants**

ATOUT : Outils de contrôle et de référence aussi bien pour la personne chargée de la mission de contrôle que pour les utilisateurs de fonds décaissés.

2) **Redéfinition des responsabilités**

a) **Nomination d'une personne chargée d'évaluer, de récapituler et de gérer les besoins d'un service :**

- 1 Chef de garage
- 1 gestionnaire de toutes les fournitures

ATOUT : Décentralisation de la responsabilité et du contrôle

b) **Procédure de décaissement à redéfinir**, bien définir les obligations de l'encaisseur et celles du décaisseur :

ENCAISSEUR

- Exigence d'une pièce justificative externe pour toute dépense > 50.000 Fmg sauf pour les indemnités qui ont déjà des forfaits pré - déterminer.
- demande de décaissement écrite avec les détails prévisionnels (à classer et va faire l'objet d'un rapprochement ultérieurement)pour tout approvisionnement > 50.000Fmg.

Les montants sont seulement donnés à titre indicatif, les Responsables les ajusteront selon leur pratique.

DECAISSEUR

- Relance faite par le caissier pour les régularisation à faire relatives à une opération de caisse.

RESPONSABLE DE LA VALIDATION DES DEPENSES

- Constatation visuelle faite par le Responsable de la validation de décaissement, de l'effectivité de tout approvisionnement.
- Matérialisation de la validation d'une demande de décaissement (paraphe du Responsable)

ATOUT : Outil de contrôle post opérationnel

c) **Regroupement des achats**

- Achats hebdomadaires pour les produits à l'accueil.
- Centralisation des approvisionnements pour les produits d'entretien et les fournitures de bureau.

ATOUT : Contrôle plus aisé, volume des opérations de caisse plus réduit.

3) *Instaurer un bon dispositif de contrôle*

- a) les recommandations ci – dessus participent à l’instauration d’un dispositif de contrôle fiable.
- b) Définir des sanctions appropriées pour chaque agissements.

II- Pour mieux gérer les encaissements

- 1) s’assurer que tout document et effets (cachet, papier à en –tête,...) permettant d’identifier l’IREDEC ne seront pas utiliser à l’insu des Responsables pour une exploitation rémunératrice personnelle.
- 2) Tenir et mettre à jour un cahier de suivi de tous les débiteurs de l’Association , entre autre le membre du personnel pour le règlement des factures de téléphone pour appels personnels, les prêts octroyés,....
- 3) Tenir une liste exhaustive des biens susceptibles de faire l’objet d’une rentrée d’argent (vente, location,...), état de stock à vérifier périodiquement .
- 4) Définir une procédure d’encaissement appropriée :
 - seul le caissier est apte à faire tout encaissement.
 - utilisation de documents pré – numérotés pour reçu.

III- Pour assurer l’exhaustivité de l’enregistrement des opérations

- 1) ***Utilisation de fiche pré - numérotée*** pour le décaissement et l’enregistrement modèle en annexe 1

ATOUS :

- la pré - numérotation évite les risques de non contrôle des opérations (destruction ou perte de fiche)
- le risque de non enregistrement des opérations de décaissement est nettement réduit, vu la double utilisation de cette fiche
- le contrôle de chaque opération est plus aisée car les documents de référence sont inscrits sur la fiche

2) Tenue de cahiers ou fiches de suivi des opérations en cours nécessitant des relances à faire (remise de pièces justificatives, remboursement de reliquat,...)

a°) cahier pour les décaissements exigeant des factures et /ou en attente d'une régularisation modèle ci après

DATE	OPERATIONS	DDEUR	MONTANT DECAISSE	DATE REMISE PJ	PIECES JUSTIFICATIVES	Régularisations
10/8/01	achat 2 stylos	RAKOTO	5.000	14/8/01	facture du 11/8 montant 2000	enc 3.000
16/8/01	Prov° MHZ Tana	RABE	150.000	17/8/01	factures	rbst 26.500

la colonne régularisation est réservée pour les remboursements dans les cas où
Montant sur pièces justificatives > Montant décaissé
et pour les encaissements dans les cas où
Montant sur pièces justificatives < Montant décaissé

b°) cahier de suivi des prêts octroyés

DATE	NOM DU BENEFICIAIRE	MONTANT	DATE DE RBST	MONTANT	RELIQUAT
09/08/01	RAKOTO	1.200	12/08	1.000	200
			14/08	200	0

c°) cahier de suivi des soldes bancaires par compte

DATE	INTITULE DE L'OPERATION	DEBIT	CREDIT
16/08/01	Solde créditeur		25.000.000
16/08/01	Versement en espèce	500.000	
16/08/01	Retrait chèque n° XXXXX		1.500.000

5) ***Enregistrement comptable des opérations réalisées le plus tôt***

possible, utilisation de comptes d'attente pour des opérations nécessitant une régularisation

6) ***Maîtrise des procédures à suivre*** par la (ou les)personne(s) qui va (vont) assurer la réalisation des différentes étapes de chaque opération effectuée (décaissement, enregistrement, contrôle,...)

ANNEXE 5 : Calendrier de l'évaluation et contacts établis

	Phase préalable (mars 2004)	
Mardi 2/03	Réunion de travail au CCFD	Philippe MAYOL
Lundi 15/03	Déplacement France - Madagascar	
Mardi 16 /03	Préparation outils d'évaluation	Evaluateurs
Mercredi 17 /03	Préparation outils d'évaluation	Evaluateurs
	L'IREDEC et ses terrains (mars – avril 2004)	
Dimanche 21/03	Déplacement Tananarive- Antsirabe	Evaluateurs
Lundi 22/03 matin	Rencontre avec l'équipe de l'IREDEC	Equipe IREDEC / Evaluateurs
Lundi 22/03 soir	Entretien avec le département rural	RAZAFIMANDIMBY Philibert RAMANANTSOA Pierre Claver Hery RAKOTONIRINZ Andriampanana Laure MOUROUX
Mardi 23/03 matin	Entretien avec services SIG et Documentation	RAZAFIMAHATRATRA Alpha ANDRIANARIVONY Verohanitra
Mardi 23/03 soir	Departement rural (suite)	
Mercredi 24/03 matin	Entretien avec le département urbain	RANDRIAMIFIDY Lucien
Mercredi 24/03 soir	Rencontre ACAMECA et artisans de la filière fer	Raymond RAKOTONDRAMAVO RAMIANDRA Fahy (artisan fer)
Jeudi 25/03 matin	Rencontre Centre TOROHAY Artisans Comité de Coordination	Mme Holi..
Jeudi 25/03 soir	Rencontre avec le Comité de coordination et le secrétariat des opérations de l'IREDEC	RAKOTOZANANY Olivier RANDRIAMALAZALISON Riri RANDRIAMIFIDY Lucien
Vendredi 26/03	Visite de la commune de Vaninony Sud. Réunion de travail avec l'équipe municipale élargie.	Equipe municipale élargie
Samedi 27/03	Visite de la commune de Vasiana rencontre	Mme le Maire et son adjoint, M le secrétaire général.
Dimanche 28/03	Dépouillement de la documentation	Evaluateurs
Lundi 29/03	Jour férie	
Mardi 30/03 matin	Rencontre avec ISTEP-Mad Visite d'artisans	
Mardi 30/03 soir	Rencontre avec ancien directeur de l'IREDEC	RAKOTONDRABE Herizo
Mercredi 31/03	Restitution de la collecte et réunion de travail avec l'IREDEC	Equipe IREDEC
Jeudi 1 /04 matin	Reunion de programmation avec le Comité de coordination de l'IREDEC	Comité de coordination
Jeudi 1 /04 soir	Déplacement Antsirabe –Tananarive	Evaluateurs
Vendredi 2/04	Rencontre avec le président d'AVANA	Ralison ANDRIAMANDRANTO

Samedi 3 /04	Déplacement Madagascar - France	
	L'IREDEC et ses partenaires (avril - mai 2004)	
Mardi 20/04	Ancien de l'IREDEC Resp Opération AeA Toliara	Tantely ANDRIAMAMPANDRY
Mercredi 21/04	Déplacement France - Madagascar	
Jeudi 22/04 matin	Rencontre avec SAHA	Parfait RANDRIANITOVINA
Jeudi 22/04 soir	Rencontre avec le GRET	Luc ARNAUD
Vendredi 23/04 matin	PACT RARY	RABEMANISA Andriamantenaina
Lundi 26/04 matin	SCAC Ambassade de France	Romain LOUVET et Claire MARTEL
Lundi 26/04 soir	FID	RAZAFINDRAINIBE Princy RAKOTOSOLOMALALA Richard
	PAGU	Michel PREVOST
Mardi 27/04 matin	COMODE	Nous ont posé un lapin
	Personne ressource	M RAMAHATRA Roland
Mercredi 28/04 matin	Agence Française de Développement AFD	Emmanuel HAYE
	PAIQ	RAMANANTSOA Jocelyne
Mercredi 28/04 soir	Catholic Relief Service CRS	Beatrice Olga RANDRIANARISON Nombana RAZAFINISOA
	GRET	Daniel NEU
Jeudi 29/04 matin	Association Santé Sud	Docteur RAZAKARISON Clément Eloi d'HAUTHUILE administrateur
Jeudi 29/04 soir	DVV	Mme RABAKOARIVELO Violette
Vendredi 30/04 matin	AFVP	Patrick ROBERT Ronan Le MARREC
Samedi 1/05	Dépouillement entretiens et synthèse de la collecte auprès des institutionnels	
Dimanche 2/05	Déplacement Tananarive – Antsirabe	
Lundi 3/05 matin	LOUVAIN Développement	Jean Louis SOILLE
	Responsable volet urbain IREDEC	RASOAMIHAJA Pauline
Lundi après midi	Direction collegiale de l'IREDEC	Olivier Lucien Riri
Mardi 4/05	ISTEP Mad	Fara RAKOTONDRAMAVO + trois collaborateurs et deux volontaires SCD
	PDRAB et LOUVAIN Développement	Jean Louis SOILLE
	Ancienne de l'IREDEC	RANDRIANATOANDRO Bodonirina Sahondra
	Ancienne de l'IREDEC FORMAGRI	Vonintsoa RASAMISOA
Mercredi 5/05 matin	Ancien de l'IREDEC Association ILO	Olivier RAVELOMANANTSOA
Mercredi 5/05 soir	Association Santé Sud	
Jeudi 6/05	Restitution de l'avancement des travaux auprès de l'équipe de l'IREDEC	Equipe IREDEC + Evaluateurs
Vendredi 7/05	Atelier de lancement de la réflexion prospective avec l'équipe IREDEC	Equipe IREDEC + Président de AVANA + Evaluateurs
Samedi 8/05	Déplacement Antsirabe- Tananarive	

Dimanche 9/05	Déplacement Madagascar -France	
Lundi 24/05	Réunion de travail au CCFD à Paris	Philippe MAYOL Ralison ANDRIAMANDRANTO Gilbert GRAUGNARD
Mardi 1/06	Ancienne volontaire du progrès	Raphaëlle LONGHI
Mois de juin	Rédaction du rapport provisoire	
	Prospective IREDEC (juillet 2004)	
Mercredi 14/07	Déplacement France – madagascar	
Lundi 19/07	Preparation atelier	Lucien Riri Laure MOUROUX Ralison ANDRIAMANDRANTO
Mardi 20/07	Id.	Id.
Mercredi 21/07	Atelier de réflexion prospective avec les partenaires de l'IREDEC	
Jeudi 22/07 matin	Déplacment Tananarive- Antsirabe	
Jeudi 22/07 soir	Reunion de travail avec la direction collegiale de l'IREDEC	Olivier Lucien Pauline Riri
Vendredi 23/07	Reunion de programmation prospective avec l'équipe de l'IREDEC	Equipe IREDEC
Samedi 24/07	Départ d'Antsirabe pour Fianarantsoa	
Samedi 24/07	Recontre avec l'AMEA	Solo RANDRIAMAHALEO
Dimanche 1/08	Déplacement Madagascar-France	
	Restitution de l'évaluation	
23-30 /08	Rédaction du rapport final	
?	Restitution de l'évaluation	

ANNEXE 6 : Extrait des Termes de Référence

CHAPITRE 2 : L'EVALUATION EN ELLE-MEME

A JUSTIFICATION DE L'EVALUATION

L'IREDEC est riche d'une longue histoire, au cours de laquelle il a beaucoup évolué, en particulier en ce qui concerne ses domaines d'action, et ses principes d'intervention. C'est ainsi que l'IREDEC est passé d'une activité essentiellement tournée vers l'appui aux communautés paysannes –sans pour autant l'abandonner-, à une approche plus globale en s'intéressant à des micro-zones puis aux communes, initiative qui sera validée par l'évolution législative qui instaure les communes comme collectivités territoriales de base en 1995. Dans le même temps il s'intéresse à de nouvelles problématiques qui vont le pousser en particulier à développer des compétences en appui aux MTPE en milieu urbain. Ces évolutions permanentes au sein de la structure sont en lien direct avec l'un des principes de développement que s'est donnée l'association, qui est celui de la recherche-action. Aujourd'hui la légitimité de l'IREDEC, la qualité des actions qu'elle mène et leur cohérence est reconnue des divers opérateurs du développement intervenant à Madagascar. Cependant, l'IREDEC a peu évolué au cours des trois dernières années dans sa manière de travailler. Les projets pluriannuels sur lesquels reposait l'essentiel de son activité devenant plus rares, et suite à la fin de plusieurs de ces projets importants⁵⁹, l'IREDEC a dû faire face à des difficultés de fonctionnement depuis 1999 -2000 qui ont provoqué le départ de plusieurs de ses membres. Il s'est donc mis à développer –en parallèle de ses actions plus suivies d'appui aux MTPE et d'appui aux communes - des actions de prestations plus ponctuelles. Ces activités ont pris une place de plus en plus importante dans la répartition de ses actions et son budget. Elles supposent des principes de fonctionnement différents. Une plus grande réactivité pour répondre à des opportunités (type appels d'offres) et assurer le budget de l'IREDEC devient nécessaire. Certains appels d'offre imposent un rythme de travail et une méthodologie qui diffèrent des principes de l'IREDEC (démarche globale, intégrée et sur le long terme...). En outre, créée à l'origine pour capitaliser et évaluer les actions de l'IREDEC la cellule Suivi-Evaluation se consacre essentiellement à la rédaction de rapports d'activités pour les projets et appels d'offre remportés et non à la capitalisation des activités de l'IREDEC. D'où, des difficultés pour notre partenaire de mesurer l'impact et les résultats de ses actions et de partager avec d'autres son expertise et ses réflexions. L'association a aussi dû faire face à la crise politique de 2002 qui a suspendu les actions pendant quelques mois et a des conséquences sociales (augmentation de la pauvreté), économiques (faillite de secteurs professionnels) et politiques (au niveau des communes où par ex. la ville d'Antsirabe n'a plus de Maire ce qui bloque de nombreux dossiers communaux) qui se ressentent encore aujourd'hui et qui a modifié les données du développement local à Madagascar.

Quant à ses domaines d'action privilégiés, pour l'appui aux communes, l'IREDEC a été le premier à se positionner sur ces problématiques (1995), et a été rejoint depuis par de nombreux organismes. Aujourd'hui l'association travaille sur ces questions depuis 8 ans (34 PCD réalisés, rédaction d'un guide d'appui à l'élaboration d'un PCD, formations des partenaires-relais du FID⁶⁰ sur le domaine), ce qui lui a permis de vraiment adapter son travail

⁵⁹ projet PAME (Animation Economique des Micro-Entrepreneurs avec la coopération française (95-99), projet d'appui à l'installation de médecins de campagne (95-99)

⁶⁰ FID : Fonds d'Intervention pour le Développement

et sa méthodologie au fur et à mesure de ses interventions. Elle est maintenant forte d'une expérience reconnue, mais qui reste informelle puisque aucune capitalisation n'a été effectuée sur ses actions. Aujourd'hui le thème de l'appui aux communes est en pleine mutation et il est nécessaire de se repositionner par rapport à un contexte de décentralisation qui évolue très rapidement.

Au niveau des MPTE, l'IREDEC a su prolonger le travail entamé en 1995 en continuant à intervenir dans le domaine, en particulier en développant des actions d'accompagnement. Elle est maintenant forte d'une longue et solide expérience, les impacts des actions menées sur la vie et le développement des MPTE ont été établis, il existe une demande des entreprises (de nombreuses filières sont encore peu touchées) et une réelle confiance a été établie envers l'IREDEC, reconnu comme organisme d'appui de proximité.

Le dernier bilan remontant à 1993⁶¹ avait permis à l'association de se repositionner notamment en se recentrant sur l'échelon communal et en développant à partir de 1995 ses programmes d'appui aux MPTE et aux communes. Aujourd'hui, l'IREDEC ressent un réel besoin de faire un bilan de ses priorités, ses principes, ses capacités et son organisation pour le mettre en rapport avec son mode de fonctionnement. Au cours d'un atelier de réflexion interne début 2003, les salariés et administrateurs de l'IREDEC ont envisagé quel pourrait être l'avenir de la structure et ont démarré un processus de réflexion afin de répondre aux questions suivantes : Quelles sont les compétences de l'IREDEC ? L'appui aux MPTE et aux communes -domaines de compétence reconnus - doivent-ils devenir les deux grands axes forts de l'action de l'IREDEC ? Faut-il modifier l'organisation de l'IREDEC ? Etc. Autant de questions qui seront débattues en interne au cours des prochains mois. Le travail d'évaluation proposé au F3E s'inscrit dans ce processus. La méthodologie suggérée qui se veut participative et échelonnée dans le temps permettra de nourrir cette réflexion.

1. Objectifs pour l'IREDEC

Objectif global

Effectuer une évaluation des activités de l'IREDEC dans ses domaines d'action privilégiés et un bilan organisationnel de la structure pour proposer un repositionnement de l'ONG sur ces deux aspects.

On peut donc décomposer l'objectif en deux sous-parties :

Deux axes d'évaluation :

1. Une évaluation de l'expérience de l'IREDEC (actions) : en particulier l'« appui aux communes » et l'« appui au milieu des moyennes et très petites entreprises »
2. Une évaluation du fonctionnement institutionnel et opérationnel de l'IREDEC

Un travail prospectif :

Des recommandations et propositions d'objectifs et de méthodologie d'action pour les années à venir :

- en termes d'actions
- en termes d'organisation institutionnelle et de fonctionnement

⁶¹ Evaluation effectuée par le CCFD

Objectifs spécifiques

1. Analyser, faire la synthèse et apprécier les méthodologies mises en oeuvre, leurs résultats et les acquis de l'IREDEC par rapport au programme d'« appui aux communes» et à celui de l' «appui aux micro-entreprises.»
2. Effectuer un bilan de l'organisation et du fonctionnement de l'IREDEC.
3. Mettre en relation les actions avec le contexte actuel des MPTE et des communes pour réfléchir à l'opportunité de prolonger le travail d'appui de l'IREDEC
4. Etablir des recommandations sur les hypothèses d'axes de travail que souhaitent mener l'IREDEC en matière d'appui aux MTPE et aux communes. Etablir des recommandations d'organisation, de fonctionnement et de priorités de la structure

2. Objectifs pour le CCFD

L'IREDEC de part son dynamisme, son expertise et ses actions est un partenaire d'importance pour le CCFD. Tous les soutiens financiers du CCFD ont eu pour objectif de permettre à l'IREDEC de développer des méthodologies et son expertise et de se renforcer de manière institutionnelle. A l'heure actuelle l'IREDEC reste reconnu par beaucoup comme étant un interlocuteur compétent dans le secteur du développement. Mais, ces dernières années ont montré la nécessité pour l'IREDEC d'entamer de nouveau un travail de repositionnement et de recentrage de son activité. Suite à une rencontre à Madagascar du Chargé de Mission du CCFD avec l'IREDEC en mai 2003, il a été décidé de réaliser cette évaluation. Comme à son habitude, le CCFD conçoit ce travail dans une logique de partenariat. Le CCFD associera donc l'IREDEC à toutes les étapes de ce travail.

Les objectifs et la méthodologie de cette évaluation ont été travaillé conjointement avec l'IREDEC (le directeur et le responsable de la cellule Suivi-Evaluation) au travers d'échanges réguliers (téléphoniques, courriels) et grâce à l'appui à Antsirabe d'une volontaire AFVP. Le CCFD partage donc complètement les objectifs mentionnés ci-dessus (cf. objectifs pour l'IREDEC). En outre, nous souhaitons aussi qu'au travers ce travail les évaluateurs apprécient et apportent leur critique sur cette relation partenariale CCFD - IREDEC.

B. OBJET DE L'EVALUATION

1. Postulats fondateurs du projet dont les évaluateurs apprécieront la pertinence

- La démarche de recherche-action menée par l'IREDEC permet de tester des méthodes de développement, de les expérimenter sur le terrain et de les reproduire
- L'approche participative appliquée permet de responsabiliser les populations sur leur propre développement, de faire émerger des propositions en fonction des besoins locaux et de donner les moyens aux acteurs locaux de les mettre en oeuvre
- Par un appui/conseil, les Micros et Très Petites Entreprises (MTPE) peuvent augmenter leur efficacité et leurs revenus
- Des élus et des acteurs communaux formés et accompagnés sont plus à mêmes de favoriser un développement social et économique dans leur commune.
- Par une capitalisation, un partage d'expérience, une diffusion d'information, un appui à de nouvelles structures et une réflexion collective, l'IREDEC participe au développement local.

2. Questions à traiter par les évaluateurs

Objectif 1 : Analyser, faire la synthèse et apprécier les méthodologies mises en oeuvre, leurs résultats et les acquis de l'IREDEC par rapport aux programmes d'appui aux communes et aux MPTE

Cet objectif 1 peut se diviser en 3 questions

<p>1.1 Evaluation du programme « appui aux communes »</p> <p><u>Questions à traiter au cours de l'évaluation</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Apprécier l'adéquation entre les actions réalisées et les postulats fondateurs. - Identifier les actions et les acquis de l'association dans le domaine de l'appui aux communes. - Etablir l'adéquation de ces méthodes avec la réalité du travail et des thèmes et avec le contexte et les besoins des communes. - Mesurer la qualité du travail à travers : <ul style="list-style-type: none"> o L'adéquation des objectifs et des résultats (efficacité) ; o La comparaison entre les résultats obtenus et les moyens mis en œuvre (efficacité) ; o L'impact des actions sur le développement social et économique des communes ; o Le degré de satisfaction des bénéficiaires et des partenaires ; o Les repositionnements effectués au cours de l'action . <p><u>Résultats attendus</u> : Une évaluation critique est établie concernant le volet spécifique « appui aux communes</p>	
<p>1.2 Evaluation de l'appui aux micros et très petites entreprises</p> <p><u>Questions à traiter au cours de l'évaluation</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Apprécier l'adéquation entre les actions réalisées et les postulats fondateurs. - Identifier ces actions et les acquis de l'association dans le domaine de l'appui aux micros et très petites entreprises. - Etablir l'adéquation de ces méthodes avec la réalité du travail et des thèmes et avec le contexte et les besoins des MTPE - Mesurer la qualité du travail à travers : <ul style="list-style-type: none"> o L'adéquation des objectifs et des résultats (efficacité) o La comparaison entre les résultats obtenus et les moyens mis en œuvre (efficacité) o L'impact des actions sur le développement social et économique des MTPE o Le degré de satisfaction des bénéficiaires et des partenaires o Les repositionnements effectués au cours de l'action <p><u>Résultats attendus</u> : Une évaluation critique est établie concernant le volet spécifique « appui aux micros et très petites entreprises</p>	
<p>1.3 Evaluation de l'articulation des autres activités de l'IREDEC entre-elles et avec les programmes d'appui aux communes et aux MPTE</p> <p><u>Résultats</u> : Une évaluation critique est établie concernant l'articulation de ces activités</p>	

Objectif 2 : Effectuer un bilan de l'organisation et du fonctionnement de l'IREDEC

Questions à traiter au cours de l'évaluation	Résultats attendus
<ul style="list-style-type: none"> - Identifier l'organisation et le fonctionnement de l'ONG - Apprécier si le fonctionnement et l'organisation de l'IREDEC permettent la mise en œuvre des postulats fondateurs. 	<p>Un bilan critique est tiré de l'organisation et du fonctionnement de l'IREDEC.</p>

<ul style="list-style-type: none"> - Faire un bilan de l'évolution des capacités organisationnelles, techniques et politiques de l'IREDEC au regard de ses principes et de l'évolution du contexte - Analyser l'efficacité et la pertinence du fonctionnement et de l'organisation actuelle de l'IREDEC au regard des actions et projets développés ; - En tirer les atouts et les faiblesses de la structure. 	
---	--

Objectif 3 - Etablir des recommandations sur les hypothèses d'axes de travail que souhaitent mener l'IREDEC en matière d'appui aux MTPE et aux communes. Etablir des recommandations d'organisation, de fonctionnement et de priorités de la structure.

Questions à traiter au cours de l'évaluation	Résultats attendus
<ul style="list-style-type: none"> - Apprécier les hypothèses d'axes de travail en matières d'appui aux MTPE et communes que se fixe l'IREDEC pour les années à venir - Analyser ces actions en fonction : <ul style="list-style-type: none"> o Du contexte et des besoins actuels des MTPE et des communes o du contexte des financements et des axes d'actions porteurs dont sont demandeurs les partenaires o d'une réponse la mieux adaptée aux besoins locaux o des compétences de l'IREDEC - Mettre en relation le bilan critique concernant l'organisation et le fonctionnement de l'IREDEC avec les pistes d'actions identifiées. - Etablir des propositions de scénarios concernant un repositionnement de l'IREDEC dans son mode de fonctionnement et son organisation 	<p>Des pistes d'action sont établies par rapport aux besoins identifiés, aux acquis de l'IREDEC et à ses capacités d'action.</p> <p>L'IREDEC est en mesure d'utiliser les recommandations pour revoir son organisation et se fixer des axes de travail futurs.</p>

Objectif 4 – Apporter un regard critique sur la relation de partenariat entre le CCFD et l'IREDEC.

Questions à traiter au cours de l'évaluation	Résultats attendus
<ul style="list-style-type: none"> - Identifier la perception que porte l'IREDEC sur cette relation de partenariat - En tirer les atouts et les faiblesses de cette relation. 	<p>Recommandation pour améliorer le partenariat entre le CCFD et l'IREDEC</p>

ANNEXE 7 : Financements du CCFD

Origine des fonds CCFD antérieur à 1998

Année	Origine	Objet	Types	Montant	
1992	CCFD	Appui projet "IREDEC"	Subv. non affectée	150 000	FF
1993	CCFD	Evaluation de l'IREDEC		p.m.	
1993	CCFD	Appui projet "IREDEC"	Subv. non affectée	200 000	FF
1994	CCFD	Utilisation de pers. ressources	DAP	30 000	FF
1995	Vign. de Camplong	Appui aux communes	Subv. affectée	20 000	FF
1996	CCFD	Renforcement capacité (formation)	DAP	80 000	FF
1996	CCFD	Achat documentation en France	DAP	6 000	FF
1997	CCFD	Renforcement capacité	DAP	95 751	FF
1998	CCFD	Mise en place SIG	DAP	80 000	FF
1998	CCFD	Appui aux communes	DAP	12 937	FF

Source : IREDEC

Note : le type et les années d'imputation de ces financements peuvent faire l'objet de différences selon l'origine de l'information. Pour le CCFD les dotations globales au fonctionnement se sont arrêtées en 1996.

ANNEXE 8 : budget prévisionnel de l'évaluation

Devis évaluation IREDEC Madagascar				CIEDEL
Hypothèse 2				30 rue Sainte Hélène
Proposition CIEDEL				69002 Lyon
Postes	unité	nombre	coût unitaire €	total €
Honoraires				
Evaluateur français	homme-jour	43	427	18 361,00
Evaluateur malgache	homme-jour	32	50	1 600,00
Traducteur	homme-jour	20	15	300,00
Frais de déplacement				
AR Lyon / Paris	A/R SNCF	3	100	300,00
AR Lyon / Antananarivo	A/R Avion	2	900	1 800,00
Déplacements Madagascar	forfait	1	2500	2 500,00
Frais de visa		2	40	80,00
Frais de séjour				
Evaluateur français	jour	36	50	1 800,00
Evaluateur malgache	jour	30	25	750,00
Frais de reprographie				
Photocopies	forfait	1	250	250,00
Frais de communication				
Téléphone	forfait	1	250	250,00
Sous Total coûts directs				27 991,00
Divers et imprévus	forfait	5%		1 399,55
Frais administratifs	forfait	5%		1 399,55
TOTAL TTC				30 790,10