CHAPITRE III : LA POLITIQUE D'INTERVENTION DU FID ET SES PROGRAMMES

Le FID intervient dans la mise en place des infrastructures de développement socio-économique. Il est installé à Madagascar depuis très longtemps. Or, la plupart de la population ne sait vraiment ses objectifs et ses missions. Dans ce présent chapitre, nous allons voir son historique, son organisation ainsi que sa politique d'intervention.

Section I- LA POLITIQUE D'INTERVENTION DU FID

§1- HISTORIQUE

Les démarches pour la mise en place des fonds sociaux à Madagascar effectuées par la Banque Mondiale ont débuté vers la fin des années 80. Mais ceux-ci ne sont rendus opérationnels qu'en 1993. En 1993, le Fonds d'Intervention pour le Développement ou FID est une composante du projet Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle Elargie ou SECALINE que l'on appelle actuellement ONN (Office National de Nutrition). Le FID et la SECALINE contribuent dans le programme de la lutte contre la pauvreté. A cette époque, il n'existait que deux directions inter-régionales, à savoir la direction inter-régionale d'Antananarivo et la direction inter-régionale de Tuléar.

A partir de l'année 1995, le FID a entamé sa deuxième phase de réalisation par son autonomie. Ainsi ont été créées les quatre autres directions inter-régionales : Tamatave, Majunga, Fianarantsoa et Antsiranana. Pour le cas de Fianarantsoa, le FID s'y est installé en juillet 1995.

Et depuis septembre 2001, le FID est appelé projet de développement communautaire et avait entamé sa quatrième phase de réalisation ou FID IV.

Le FID est une association créée par le Gouvernement Malagasy et financé conjointement par la Banque Mondiale (IDA : International Développement Association).

Suivant l'accord de crédit conclu entre l'Etat Malgache et la Banque Mondiale, les financements reçus par le FID proviennent principalement de trois entités :

- la Banque Mondiale ou IDA ;
- le Gouvernement Malgache ;
- et les bénéficiaires.

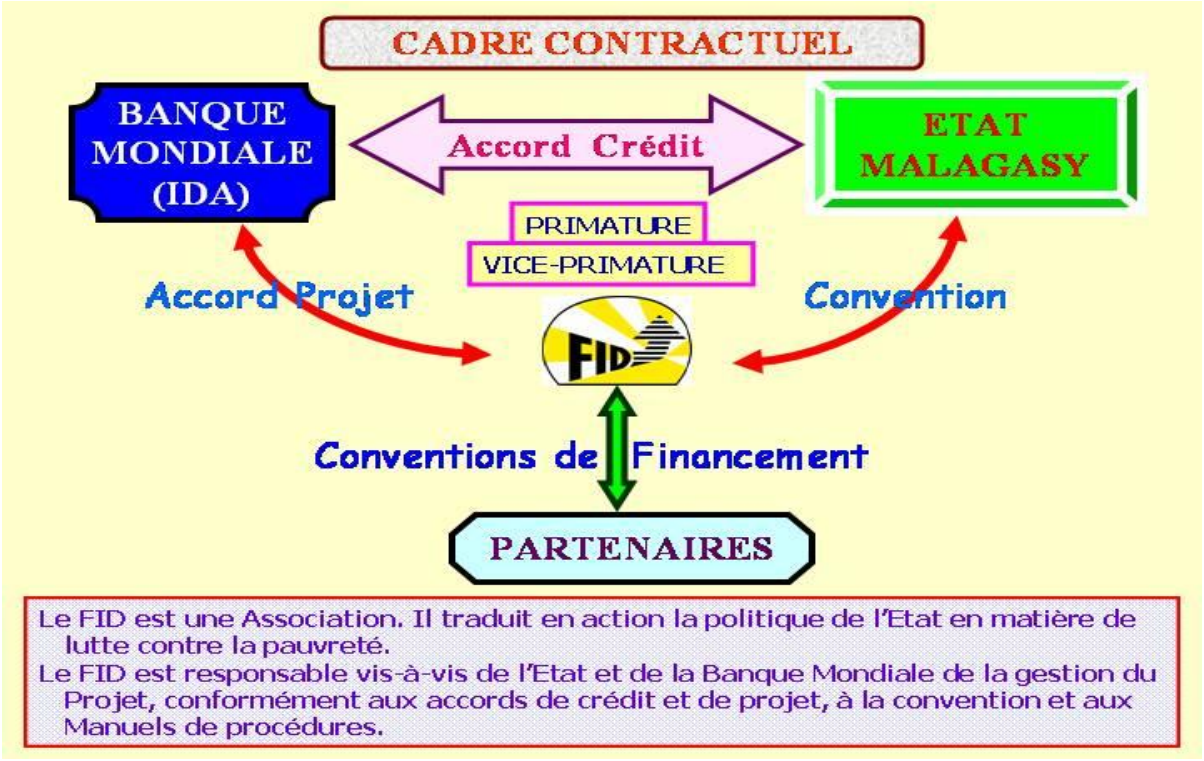
Alors, les ressources de cette association proviennent, dans leur majorité, du financement de la Banque Mondiale, et en minorité, de fonds Malgache.
Une évaluation menée en cette période a abouti à la mise en place du FID de façon autonome car effectivement il s'est détaché de la SECALINE.

Le FID, agence d'exécution, gère ces fonds pour des projets d'amélioration et de développement de la situation économique et sociale de la population surtout les plus pauvres et aussi de réaliser les objectifs du Projet de Développement Communautaire qui est la lutte contre la pauvreté.

§2- CADRE CONTRACTUELLE (Le Statut juridique du FID)

Le FID est une association à but non lucratif, prestataire de service à caractère continu. Du point de vu des projets, il assume concomitamment deux rôles : un rôle de bailleur de fonds et un rôle de maître d'ouvrage délégué. C'est une structure souple et indépendante, de type privé.
On peut représenter le cadre contractuel du financement de ce projet FID dans un schéma :

Schémas n°1 : CADRE CONTRACTUEL DU FID



Source : FID Direction Inter-Régionale Fianarantsoa, 2008

Dans les services à réaliser, chaque intervenant a ses propres politiques. La politique d'intervention dépend des objectifs. Nous allons voir les objectifs de ce projet ainsi que les stratégies pour leurs réalisations.

§3-Les principaux objectifs du projet

A l'instar des fonds sociaux, le FID intervient pour réduire et atténuer la pauvreté à Madagascar. Cette pauvreté d'ordre général (les indicateurs de développement le prouvant) est toujours présente aussi bien en milieu urbain qu'en milieu rural. Mais on a voit surtout dans les zones très enclavées.

En ce sens, le FID mène ses actions pour la reprise de la croissance économique dans le pays au niveau local et dans le sens de la décentralisation, en responsabilisant les collectivités de la zone concernée dans l'identification et la gestion de sous projets.

Ainsi, il permet de financer les infrastructures de base économique et sociale qui sont sélectionnées, réalisées par les bénéficiaires.

Dans la réalisation de ses activités, les objectifs du FID sont donc :

- D'améliorer la qualité de services et d'accès par les populations bénéficiaires aux services fournies par la réalisation des infrastructures reliées de bases sociales et économiques ;

- D'accroître aussi le degré de satisfaction des bénéficiaires. A cet effet, le FID a pour mission de mobiliser et de mettre en place des financements en faveur :

    - De la création d'emplois temporaires à travers la réalisation d'infrastructures ;
    - De la création d'emplois durables par le moyen d'activités génératrices de revenus ;
    - De l'amélioration des conditions de vie des groupes défavorisés bénéficiaires de ces interventions ;
    - De la stimulation du développement de micro et petites entreprises.

- Développer le monde rural et promouvoir les activités orientées vers le marché par la mise en place des infrastructures nécessaires ;

- Approvisionner la population en eau potable et généraliser les pratiques hygiéniques et sanitaires ;

~ Développer une confiance sociale, promouvoir la participation citoyenne et améliorer l'appui aux très pauvres et vulnérables.

Le FID est donc une agence d'exécution du gouvernement pour la mise en place des infrastructures de base et le renforcement de capacité des acteurs du développement.

§4-Les stratégies utilisées

Le FID est un organisme du développement comme son nom l'indique. Alors, il a ses propres stratégies suivant ses objectifs. L'application de ces stratégies dépend de la catégorie des objectifs ainsi que de l'activité réalisée. L'objectif du FID retrace les étapes de développement et de renforcement local (commune et région).
En résumant dans l'ensemble, ces stratégies se définissent comme suit :
- Décentraliser l'administration publique de façon à lancer rapidement le développement local. On réalise ceci en développant et renforçant le fonds de développement local pour améliorer la gestion des ressources et le financement des communes. Si chaque commune se développe, on peut développer la région toute entière.

- Améliorer l'efficacité et la qualité de la circulation des biens et des personnes. Mais de quelle façon on peut le faire ? Il faut mettre en œuvre le programme de réalisation des routes et des infrastructures routières (les ponts et les pistes).

- Améliorer de manière significative l'accès à l'eau potable et l'hygiène par la décentralisation de la gestion des projets relatif à l'eau et à l'hygiène. Dans cela, on doit construire des infrastructures d'eau et d'hygiène (comme les pompes, les puits, système d'irrigation et bornes d'accès).

- Créer un système d'éducation primaire performante et d'éducation secondaire fondamentale c'est-à-dire appuyer les initiatives locales par l'entretien des écoles communautaires fonctionnelles.

- Aménager, réhabiliter et entretenir les réseaux hydro agricoles et aussi construire des infrastructures d'exploitation (abattoir, magasins de stockages, marché) de façon à améliorer la productivité et pour mobiliser la production dans le monde rural.

- Concernant la santé, il faut améliorer les conditions de travail par la réhabilitation de tous les centres de santé de base afin que les agents de santé puissent offrir le paquet de service de base de qualité d'un CSBII actuel. En plus, il faut transférer les compétences et les ressources au niveau décentraliser, c'est-à-dire dans les communes.

- Promouvoir la campagne d'éducation sanitaire et de la formation sur l'ensemble de la population.

- Promouvoir le plein emploi en formulant et mettant en œuvre des stratégies de promotion de création d'emplois productifs (partenariat avec les entreprises durant la réalisation du projet), amélioration des emplois informels par la formation.

- Renforcer la capacité productive dans les zones rurales et développer les mécanismes de renforcement de capacité des citoyens.

- Organiser des formations pour les responsables de toutes les entités et les impliquer dans la résolution des problèmes communautaires.

- Faire accéder les groupes vulnérables à s'intégrer à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté ; renforcer les actions post alphabétisation ; contribuer à assurer des revenus.

§5- DOMAINE DE COMPETENCE ET SERVICE REALISE

Le FID, en parfaite harmonie avec une politique de décentralisation effective, a intégré comme composante principale des volets directement liés au processus de décentralisation et conformes à la politique générale du Gouvernement, qui sont les Communes et Fokontany comme base de tout développement.

Le FID finance les projets de développement communautaires qui remplissent les conditions d'éligibilités. Pour cela, il se spécialise dans la mise en place des facteurs de développement social dans ces communes concernant :

- L'éducation ;
- La santé ;
- L'eau potable ;
- L'assainissement ;
- Les micro- périmètres irrigués ;
- Les marchés et abattoirs communaux ;
- Le transport rural ;
- L'énergie en milieu rural ;
- Activités de formation et d'IEC.

Section II : LES PROGRAMMES FINANCES PAR LE PROJET FID

En général, l'activité financée par le FID se divise en deux grandes parties bien distinctes :

~ Le Projet de Développement Communautaire (PDC) ;

~ La Protection Sociale (PS).

§1- LE PROGRAMME PDC « Le Projet de Développement Communautaire »

Ce projet fait partie de plusieurs programmes ayant pour objet d'améliorer la productivité et la compétitivité de l'économie rurale. Il finance un ensemble d'infrastructures de base économiques et sociales qui est sélectionné, réalisé, géré et entretenu par les communautés bénéficiaires en suivant une approche participative.

A. Les principes de base

Les principes de base sont de maintenir une répartition équitable des ressources entre les provinces et de cibler les activités en faveur des communes les plus pauvres ; la capacité de réaliser des projets est aussi un facteur pris en considération.

B. L'objectif de développement du projet

L'objectif de développement du projet est d'améliorer la qualité des services, l'accès des populations bénéficiaires aux services fournis par les infrastructures de base sociales et économiques financées par le projet et d'accroître le degré de satisfaction des populations bénéficiaires quant à la fourniture de ces services. On peut les réaliser à travers :

~ le renforcement de la capacité des populations bénéficiaires pour la sélection, le financement partiel, le suivi évaluation, la réalisation, l'utilisation et l'entretien d'investissements communautaires ;

~ le renforcement de la capacité des communes pour la sélection, la réalisation et l'entretien d'investissements communaux, en liaison avec les populations bénéficiaires, par un appui au processus de décentralisation.

C. Les composantes du PDC

Le projet de développement communautaire comprend trois composantes principales :

~ Une composante « Renforcement des capacités- Formation » ;

~ Une composante « Financement Direct des Communes » ;

~ Une Composante « Projet communautaire ».

1. Le renforcement des capacités (RC)

Les renforcements des capacités sont des activités permettant de renforcer les acquis et les expériences des partenaires potentiels du FID (bénéficiaires, bureau d'études, partenaires relais, entreprises).

La réduction de la pauvreté passe par l'habilitation des acteurs du développement à avoir des capacités suffisantes pour intervenir de manière efficace dans leurs tâches respectives :

- ~ Pour les responsables des communes, il est nécessaire de renforcer leurs aptitudes pour la bonne gouvernance locale (gestion des ressources, gestion du développement, transparence,…)
- ~ Les communautés doivent être renforcées dans leur initiative de prise de responsabilité durant chaque processus de mise en œuvre d'une action de développement :
    - o Pendant les préalables des projets, en phase d'élaboration de PCD
    - o Pendant la réalisation des projets et en simultané avec ces 2 phases, l'instauration d'une dynamique sociale apte au suivi, à l'évaluation de toutes les actions de développement. La constitution d'un comité de suivi – évaluation participatif au sein des communautés répond à cette nécessité de formaliser cette dynamique sociale pour plus d'efficience vers le changement.
    - o Les prestataires de services doivent bénéficier des programmes de renforcement des capacités spécifiques afin d'exécuter leurs activités et les amener vers les objectifs du projet FID.
    - o Quant au personnel du FID, la construction des aptitudes à faire face aux nombreux défis posés par les multiples aspects et contraintes du développement exige la mise en place d'une programmation de développement des compétences.

Les différents volets contribuent tous à la réalisation de ces divers aspects du renforcement des capacités. Il s'agit de la formation, l'IEC et la communication générale et institutionnelle.

1-1- L'objectif de la composante "Renforcement des Capacités"

Le renforcement des capacités a pour but d'améliorer la qualité des prestations des parties prenantes du PDC, des partenaires relais du FID et des sous-traitants pour les projets communautaires, et d'accroître leur capacité d'intervention. La composante "Renforcement des Capacités" comprend essentiellement des activités de formation et d'IEC, qui devraient permettre aux communes et communautés de mieux gérer les financements du PDC et de tirer un profit maximum de ces financements, en améliorant la qualité, l'utilisation et l'impact des projets communautaires. Les activités de formation et d'IEC sont souvent une condition préalable à l'obtention de financements du PDC dans le cadre des composantes "Projets Communautaires" et "Financement Direct des Communes".

1-2- Les bénéficiaires

Les bénéficiaires de cette composante peuvent être des personnes et entités des secteurs public et privé, ainsi que des membres de la société civile : élus et employés communaux, présidents de Fokontany, notables, personnel des services techniques de l'Etat, membres des bureaux et membres des cellules de projet d'associations, bureaux d'études et micro & petites entreprises du BTP, organisations non gouvernementales, et jeunes diplômés. Dans certains cas, et en particulier pour les activités d'IEC, les bénéficiaires peuvent être l'ensemble de la population de communes ou Fokontany, ou tous les membres d'associations de bénéficiaires ou d'usagers.

Le PDC peut financer les projets de renforcement des capacités suivants :

- ~ Formation des communes pour la sélection, la réalisation et l'entretien d'investissements communaux ou communautaires (élaboration d'un plan communal de développement, gestion de projet et gestion financière et comptable) ;
- ~ Formation des communautés/associations pour la création et le fonctionnement des associations, ainsi que pour la sélection, la préparation, la réalisation et l'entretien des projets communautaires ;
- ~ Formation des partenaires relais (ONG ou BE) du FID qui appuient les communes et associations de bénéficiaires et qui participent en tant que sous-traitants à la préparation et à la réalisation des projets communautaires ;
- ~ Formation et recyclage du personnel des services techniques de l'Etat, en particulier du personnel enseignant et du personnel médical ;

- ~ Formation des associations d'usagers pour l'exploitation, la gestion technique et l'entretien des projets communautaires ;
- ~ Les campagnes d'IEC sur la lutte contre les maladies transmissibles, l'hygiène, la protection de l'environnement, l'utilisation et l'entretien des projets communautaires.

1-3- Le financement du renforcement des capacités

Le montant maximum du financement du PDC pour un projet de renforcement des capacités est de 50.000 USD. (Ce montant maximum peut être de 75.000 USD dans le cas où le projet nécessite la mise en place d'un chantier école pour la formation des MPE du BTP)[1].
Le financement du PDC pour un projet de RC est accordé sous forme de subvention par le FID mais peut requérir une contribution de la part des bénéficiaires.

1-4- L'exécution du renforcement des capacités

L'exécution des projets de renforcement des capacités est sous-traitée par le FID à des institutions ou individus spécialisés dans les domaines concernés. Les sous-traitants ou partenaires relais du FID peuvent être des instituts spécialisés dans la formation et l'IEC, des bureaux d'étude ou consultants individuels, et des organisations non gouvernementales.

2. Le financement direct des communes (FDC)

Le financement direct des communes est la mise à la disposition aux communes d'un financement pour la durée de 5 ans qui leur permettent de réaliser les activités prioritaires qui sont éligibles aux procédures du FID. Les communes seront donc financées selon leurs besoins réels et d'après les priorités dans leur PCD, élaboré par la communauté de manière participative dans la composante de FDC.

Le FID transfère directement des fonds aux communes pour leur permettre de réaliser les projets et activités prioritaires inscrits dans leur PCD.

Chaque commune sélectionnée et disposant d'un PCD recevra annuellement 5US$ par habitant, sans dépasser 100.000 US$ annuel.

[1] Manuel de procédure Renforcement des Capacités du PDC, Avril 2004

2-1- Nombre de communes financées dans le financement direct des communes

La composante «Financement Direct des Communes» est une expérience pilote, qui pendant les deux ou trois premières années couvrira donc un nombre relativement limité de communes rurales, mais réparties entre les six ex-provinces de Madagascar.

La programmation de la composante «Financement Direct des Communes» prévoit le financement d'une moyenne de 10 communes par province pour la première année, 20 communes par province pour la deuxième année, 30 communes par province pour la troisième année, 40 communes pour la quatrième année, et 50 communes par province pour la cinquième année, à la condition que les résultats des audits ex-post de l'expérience pour l'année précédente soient globalement satisfaisants. Avec ce schéma, pendant la durée du PDC la composante financerait directement un total de 300 communes sur 1400 communes que compte Madagascar[1].

Il ne s'agit là que d'une estimation du nombre total des communes qui pourraient être servies et d'une moyenne par province. Le nombre des communes bénéficiaires du programme pour chaque province pourrait être ajusté en fonction de la population de chaque province et du nombre total des communes. En toute état de cause, le programme sera ajusté à la suite de l'évaluation de la revue à mi parcours.

2-2- Choix des communes pour la composante «Financement Direct des Communes»

Pour la composante «Financement Direct des Communes», le choix des communes suit la même démarche que pour la composante «Projets Communautaires» visant à cibler en priorité les communes les plus pauvres. Le choix tient donc compte du degré d'enclavement des communes, ainsi que d'autres indicateurs de pauvreté (taux de scolarisation, et fréquentation des centres de santé).

Mais, étant donné que dans le cadre de la composante «Financement Direct des Communes» les communes ont une très grande liberté pour gérer les fonds qui leur sont transférés avec seulement des contrôles a posteriori, le ciblage des communes prend également en considération des critères liés à leur performance et à leur capacité à se gérer.

A la phase de démarrage du PDC, la priorité est aussi donnée aux communes ayant déjà un PCD satisfaisant, établi sur la base d'une approche participative.

[1] Manuel de procédure Financement Direct des Communes du PDC, Avril 2004

3. Les projets communautaires (PC)

Le projet communautaire est la réalisation d'infrastructures de base sociale et économique (école, centre de santé de base, marché, adduction d'eau, escaliers, puits et lavoirs publiques, bacs à ordures, toilettes publiques, barrage, piste et protection de l'environnement). En ce qui concerne cette composante, la démarche suit les étapes suivantes :

- ~ Choix des communes pouvant bénéficier d'un financement du PDC (sur la base des critères exigées);
- ~ Formation des communes, organisée par le FID et financée dans le cadre de la composante « Renforcement des Capacités », et portant en particulier sur l'élaboration d'un PCD, la gestion de projet et la gestion financière et comptable ;
- ~ Réunions et discussions avec les communautés et les autorités communales pour la préparation d'un PCD et pour le choix des projets à financer ;
- ~ Participation de la communauté à toutes les étapes de mise en œuvre des projets, notamment à travers les associations de bénéficiaires et les cellules de projet ;
- ~ Evaluation participative.

3-1- Les objectifs du projet communautaire

Ce projet doit répondre aux deux objectifs de la composante qui sont :

- ~ Procurer des revenus et moyens de subsistance contre travail aux personnes les plus démunies qui ont été victimes de catastrophes naturelles ou autre crises et chocs ;
- ~ Améliorer les conditions de vie et de l'environnement pour les populations des zones concernées.

3-2- La contribution des bénéficiaires au coût des projets communautaires

La subvention du FID IV pour un projet communautaire ne peut pas être supérieur à l'équivalent de 50.000 US$ par projet, sauf pour les projets communautaires d'infrastructures de transport rural, pour lesquels le financement ne peut pas être supérieur à l'équivalent de 100.000US$ par projet. L'attribution d'un financement pour un projet communautaire est subordonnée à une contribution des bénéficiaires au coût du projet qui peut être en espèces ou sous forme de mains d'œuvre.

La contribution des bénéficiaires au coût de la réalisation des projets communautaires est un aspect important de la participation communautaire. Cette contribution permet en particulier de s'assurer que le projet correspond bien à une priorité des bénéficiaires, qui se sentiront vraiment "propriétaires" du projet et, à ce titre, seront plus enclins à se doter des moyens techniques et financiers nécessaires pour le fonctionnement et l'entretien du projet, une fois celui-ci réalisé.

Les bénéficiaires des projets communautaires sont les communes et les populations de ces communes qui sont "propriétaires" des projets communautaires réalisés. Les populations des communes sont considérées comme étant les bénéficiaires des projets communautaires. Les communes, en tant qu'unités administratives, sont considérées comme des bénéficiaires indirects des projets communautaires.

D'une façon générale, La contribution des bénéficiaires au coût des projets communautaires doit être fournie avant le démarrage des travaux ou des activités. La mise à disposition de terrains est une obligation de la commune ou de la population bénéficiaire et vient en sus de leur contribution

La contribution du bénéficiaire est différente selon le type et la catégorie du projet mise en œuvre.

a- Pour les projets communautaires réalisés par les associations de bénéficiaires

L'apport bénéficiaires est à fournir avant le versement de la première tranche de financement par le FID est au minimum de 10% du coût total du projet, dont :

- 5% à titre de contribution au coût des investissements à fournir en espèces, nature ou main d'œuvre ;
- 4% en espèces à titre de frais de fonctionnement liés à l'exécution du projet;
- 1% en espèces à verser au FID à titre de contribution au fonds d'entretien.

b- Pour les projets communautaires autres que les routes rurales réalisés par le FID en maîtrise d'ouvrage délégué (MOD)

L'apport bénéficiaires est à fournir avant le démarrage des travaux est au minimum de 10% du coût total du projet, dont :

- 9% à titre de contribution au coût des investissements à fournir en espèces, nature ou main d'œuvre ;

~ 1% en espèces à verser au FID à titre de contribution au fonds d'entretien.

c- Pour les projets communautaires de routes rurales réalisés par le FID en maîtrise d'ouvrage délégué (MOD)

L'apport bénéficiaires est à fournir avant le démarrage des travaux est au minimum de 5% du coût total du projet, dont :

~ 4% à titre de contribution au coût des investissements à fournir en espèces, nature ou main d'œuvre ;

~ 1% en espèces à verser au FID à titre de contribution au fonds d'entretien.

A noter qu'indépendamment des contributions mentionnées ci-dessus, les bénéficiaires doivent de toute façon prendre en charge la totalité des dépenses nécessaires pour le fonctionnement et l'entretien des projets communautaires, conformément à la convention passée entre le FID d'une part, et l'association des bénéficiaires et la commune d'autre part.

Par ailleurs, les pourcentages de participation mentionnés ci-dessus ne s'appliquent :

~ ni aux activités de fournitures de services, d'IEC et de formation des associations de bénéficiaires, partenaires relais, etc.;

~ ni aux kit-école et kit-CSB qui sont financés à 100% par le PDC.

3-3- Types de projets communautaires financés par le PDC

Le projet de développement communautaire intervient essentiellement pour permettre la réalisation de projets communautaires en milieu rural ayant pour objectif d'améliorer les conditions de vie et le bien être des populations rurales. Ces projets communautaires peuvent être des investissements à caractère durable pour des biens immobiliers comme des constructions ou réhabilitations d'infrastructures sociales ou économiques, ou des activités limitées dans le temps permettant de valoriser l'utilisation de ces infrastructures ou contribuant au développement économique et social de groupements communautaires.

Le PDC peut financer en particulier des projets communautaires dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'eau potable, de l'assainissement, des micro- périmètres irrigués, des marchés et abattoirs communaux, du transport rural et de l'énergie en milieu rural. Les projets comprennent à la fois des infrastructures avec leurs équipements, et des activités de

formation et d'IEC, ou des fournitures de services ayant pour objectif d'améliorer la qualité, l'utilisation et l'impact des projets communautaires.

Les activités d'IEC concernant des thèmes d'intérêt ou de salubrité publique liés à la spécificité du projet financé par le PDC et à la région. Par exemple, pour une adduction d'eau, le PDC financerait des activités d'IEC pour la lutte contre les maladies diarrhéiques et le choléra.

Dans le cadre de la réalisation de chaque projet communautaire, le PDC finance la formation et un appui aux associations de bénéficiaires (cellule de projet pour la gestion de la réalisation et de l'entretien, et associations d'usagers de l'eau, de la piste, etc.), qui ont besoin d'un appui institutionnel dans le domaine de la gestion, et d'une formation technique pour la mise en valeur des projets communautaires et leur entretien.

De plus, pour tout projet communautaire qui a été ou sera financé par le PDC, le FID s'assurera que le personnel enseignant, soignant, gestionnaire, d'entretien (cantonniers), etc. bénéficie d'une formation parallèle afin de maximiser l'impact du projet. En ce qui concerne plus précisément le personnel enseignant et soignant, le FID dirigera ce personnel vers des programmes existants de formation par des partenaires spécialisés dans les domaines de l'éducation et de la santé dans les régions concernées. Au cas où il n'y aurait pas de formation dans la région, le FID financerait des formations en utilisant les modules de formation préconisés par les ministères techniques concernés.

3-4- Types de projets ou activités qui ne sont pas éligibles au financement du PDC

On a beaucoup de types de projets communautaires ou activités qui ne sont pas financés par le PDC tel que :

- ~ Les dépenses de fonctionnement ou charges récurrentes.
- ~ Les projets dont certaines composantes ou l'ensemble sont trop difficiles à gérer (trop sophistiqués, expérimentaux, ou demandant trop d'études préalables, etc.).
- ~ Les projets dont l'entretien et/ou la mise en œuvre ne peuvent être assurés par les bénéficiaires ou par les services techniques locaux.
- ~ Les activités en cours ou déjà programmées dans le cadre d'autres projets ou programmes; le PDC en effet ne doit pas se substituer à des sources de financement existantes ou prévues dans la zone du projet proposé.

- ~ Les projets qui sont en contradiction avec la politique nationale ou régionale de développement ou qui ne s'insèrent pas dans les stratégies sectorielles.
- ~ Les projets qui ont un impact négatif sur l'environnement, constaté à l'issue de la phase interne d'étude d'impact.

§2- LE PROGRAMME « Protection Sociale (PS) »

La protection sociale est une activité permettant de renforcer les acquis et les expériences des partenaires potentiels de FID (bénéficiaires, bureau d'études, partenaires relais).

A. Contexte

La crise socio-politique a fragilisé l'économie Malgache et rendu encore plus vulnérables les couches les plus démunies de la population, aussi bien dans les centres urbains que dans le monde rural. Même en période dite normale, les pertes en vie humaine et les dégâts matériels causés par les catastrophes naturelles et les épidémies ou autres chocs sont particulièrement importants à Madagascar. Il s'agit de risques qui n'ont malheureusement rien d'exceptionnel, puisqu'il ne se passe pour ainsi dire pas d'année sans que Madagascar ne connaisse des catastrophes naturelles ou des chocs affectant une partie non négligeable de la population.
La protection sociale peut être définie comme l'ensemble des interventions qui visent à soutenir les individus, ménages et communautés dans leurs efforts pour gérer les risques, en vue de réduire leur vulnérabilité, régulariser leur consommation, et parvenir à une plus grande équité sociale. La gestion des risques s'exerce en premier lieu au niveau des individus et des ménages, puis à celui de la communauté. La gestion des risques est une fonction des ressources, comprises au sens large, qui peuvent être mobilisées pour éviter une crise, ou pour y faire face.

La protection sociale visant à gérer les risques, la première étape du processus de développement d'une stratégie en la matière est de cerner les risques auxquels sont exposés les malgaches. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement de Madagascar a décidé de faire un état des lieux avec un diagnostic des risques et des vulnérabilités, d'évaluer les impacts des programmes déjà existants, et d'identifier les actions à entreprendre pour mieux satisfaire les besoins en matière de protection sociale.

L'objectif principal est de réduire les risques des catastrophes naturelles ou autres chocs qui ne doivent pas être considérés avec un certain fatalisme comme inévitables, par exemple en

établissant des systèmes d'alerte et d'intervention rapides et en intégrant des mécanismes de prévention et d'atténuation dans les plans de développement des différents secteurs.

Parallèlement à cette stratégie de réduction ou de transfert des risques, le Gouvernement souhaite mettre en place des mécanismes permanents ou quasi permanents permettant de venir rapidement en aide aux victimes des catastrophes ou chocs qui continueraient à se produire. Parmi la panoplie des actions qui permettraient d'apporter une aide aux populations, il en est une pour laquelle le FID dispose d'une grande expertise: les travaux à haute intensité de main d'œuvre (HIMO). Par ailleurs, le FID est une organisation décentralisée qui, à travers ses Directions inter-régionales, est à même d'exercer un suivi rapproché de l'exécution de projets et activités dans tout le pays.

En accord avec la Banque Mondiale, le Gouvernement a donc décidé d'ajouter au projet de développement communautaire une nouvelle composante « Protection Sociale » comprenant des travaux communautaires à haute intensité de main d'œuvre réalisés par des ménages pauvres, qui seraient rémunérés en argent, ou en vivres, ou en argent et vivres.

B. Objectifs et description de la composante

La composante «Protection Sociale» a deux objectifs :

- ~ Procuration des revenus et moyens de subsistance (paiements en espèces, et/ou fournitures de vivres) contre travail aux personnes les plus démunies qui ont été victimes de catastrophes naturelles ou autres chocs ;
- ~ Amélioration des conditions de vie et de l'environnement en général pour la population des zones concernées.

La composante consiste à organiser et réaliser des travaux communautaires à haute intensité de main d'œuvre sous un système «vivres et argent contre travail»; des agences d'exécution remplissant les critères d'éligibilité seront responsables de la réalisation de ces travaux. La composante permettra d'augmenter les revenus des ménages les plus pauvres, d'améliorer l'environnement où ils habitent et de réduire les risques de transmission des maladies et d'améliorer les infrastructures communautaires ou communales utilisées par l'ensemble de la population.

C. La couverture géographique

La composante protection sociale a vocation à être réalisée sur l'ensemble du territoire national. Contrairement aux autres composantes du PDC, les financements alloués à la composante protection sociale ne doivent pas nécessairement être réparties équitablement entre les provinces et les communes, ou cibler uniquement en priorité les communes les plus pauvres.

Les fonds disponibles seront utilisés pour financer des projets de protection sociale pour répondre aux besoins d'urgence dans les zones touchées par des catastrophes naturelles ou autres chocs.

C'est le Gouvernement malgache qui décide s'il y a lieu de monter une opération d'urgence pour aider les populations sinistrées. Pour chaque opération d'urgence, le Gouvernement définit les zones d'intervention et la période d'intervention dans chaque zone de la composante de protection sociale, ainsi que le montant global alloué à cette opération, en accord avec le bailleur de fonds concerné. Il appartient au FID d'ajuster son programme de travail pour pouvoir exécuter les instructions du Gouvernement.

D. Critères d'éligibilité des projets de protection sociale au financement du PDC

Pour être recevable, un projet de protection sociale doit répondre, dans sa conception et réalisation, aux critères suivants :

- ~ Le projet doit avoir été sélectionné et présenté au FID par une Agence d'Exécution, qui sera responsable de sa réalisation que ce soit une organisation confessionnelle (association cultuelle ou église), soit une association/ONG, confessionnelle ou non.
- ~ Le projet doit être accepté par la majorité de la population et doit avoir l'aval des autorités locales (commune et Fokontany). Si le projet concerne des infrastructures pour lesquelles la commune est maître d'ouvrage, la commune doit donner son accord pour déléguer la maîtrise d'ouvrage à l'Agence d'Exécution.
- ~ Le projet doit être un projet de travaux à haute intensité de main d'œuvre (HIMO). Les travaux doivent être de faible technicité et ne pas demander d'équipements importants seulement du petit outillage (pelles, pioches, etc.) pour être financé par la composante.
- ~ Le projet doit pouvoir être réalisé rapidement, et en tout état de cause dans un délai inférieur à quatre mois.

~ Le financement du FID pour la réalisation d'un projet ne doit pas dépasser l'équivalent de 20.000 US$.

~ L'agence d'exécution doit garantir qu'au moins 80% (75% dans le cas d'entretien courant de routes et pistes ou de déblaiement de voies ferrées) du financement fourni par le FID servira à payer les salaires des travailleurs ou à leur fournir des vivres. Les chefs d'équipes et les membres des cellules de gestion au niveau de chaque chantier font partie des travailleurs.

~ La rémunération de l'agence d'exécution est fixée forfaitairement à 10% des sommes utilisées par l'agence d'exécution pour payer les salaires des travailleurs ou leur fournir des vivres.

~ Pour le recrutement des travailleurs, la priorité sera donnée aux femmes. Le recrutement doit se faire sur la base du volontariat, parmi les personnes qui sont :

- résidentes du Fokontany où les travaux seront exécutés ;
- âgées de plus de 18 ans ;
- en état de travailler.

~ Les conditions d'emploi des travailleurs doivent être conformes à la législation du travail malgache. En particulier, la rémunération des travailleurs doit être basée sur le salaire minimum garanti horaire.

~ Le projet doit comprendre des mesures permettant d'assurer la sécurité des travailleurs, telles que la mise à disposition d'équipements de protection et la mise en place d'un système de soins de proximité.

~ Le projet doit prévoir des mécanismes et des activités de sensibilisation de la population pour assurer la bonne utilisation, la protection et l'entretien des résultats des travaux.

E. Types de projets PS financés par le PDC

Compte tenu du fait que les projets doivent être des travaux HIMO, de faible technicité et ne nécessitant pas d'équipements importants, et permettant de consacrer une part importante du financement à la rémunération des travailleurs en argent et en vivres, la majorité des projets devraient être des projets d'entretien ou de protection d'infrastructures, et tout particulièrement des projets d'entretien courant. Certaines réhabilitations ou petites extensions

d'infrastructures pourraient aussi être réalisées en se conformant aux conditions ci-dessus, et pourraient donc être financées par la composante.

La liste suivante présente les différents types de projets éligibles au financement de la composante «Protection Sociale» du PDC.

1- Travaux d'aménagement et d'entretien de canaux / lacs / marais

- ~ Nettoyage, curage et désherbage des canaux et drains ;
- ~ Protection des berges et des digues par la plantation d'herbes et/ou d'arbres fixateurs ou, plus rarement avec des gabions, pierres plates ou avec du béton, ou encore une combinaison de ces techniques ;
- ~ Couverture en dalles de béton, réservée à des tronçons très fréquentés présentant des risques d'accident, ou particulièrement gênant pour la circulation ;

2- Construction de passerelles pour usage temporaire

Il s'agit de construction de passerelles en bois (ou autres matériaux disponibles localement) permettant de traverser un canal, un marécage, un espace inondé ou remplacement d'une passerelle devenue dangereuse trop vieille, sur un trajet assez fréquenté.

3- Pistes piétonnes

Construction et réhabilitation de pistes piétonnes, d'une largeur variant de 1m à 3m, qui doivent faciliter soit l'accès à des îlots de maisons assez isolés, soit la circulation entre des pâtés de maisons de quartiers à forte densité de population.

4- Escaliers

Construction et réhabilitation d'escaliers d'une largeur standard de 1,5 m, en pierres avec certaines parties en ciment ou même en béton.

5- Puits et lavoirs publics

Construction et réhabilitation.

6- Bacs à ordures

- ~ Remise en état et nettoyage de bacs existants.
- ~ Nettoyage de sites à ordures et construction de nouveaux bacs à ordures.

7- Toilettes (WC) publiques

Construction et réhabilitation - Ce type de travaux s'effectue dans le cadre de l'assainissement des quartiers les plus peuplés des zones urbaines et contribuera à la lutte contre les maladies diarrhéiques, dont le choléra.

8- Routes et Pistes

Travaux d'entretien courant de routes en terre, et routes gravillonnées ou empierrées : curage des fossés et des ouvrages ; dégagement des éboulements ; élagage des arbres ; etc.

9- Voies ferrées

- ~ Déblaiement de la voie,
- ~ Réalisation de talutages et de remblais, pose de gabions.

10- Travaux de protection de l'environnement et de reforestation

- ~ Travaux de stabilisation des sols et de drainage et de lutte antiérosive
- ~ Talutage et couverture végétale.
- ~ Aménagement des bassins versants, diguettes antiérosives, traitement de ravines.
- ~ Pépinières villageoises – reboisement.
- ~ Construction de pare-feu.
- ~ Fixation de dunes (dans le Sud).
- ~ Construction de digues de protection pour éviter l'inondation des bas quartiers (souvent les quartiers les plus pauvres).

11- Autres travaux

- ~ Aménagement d'espaces verts servant de jardins publics.
- ~ Aménagement de terrains de sport ou de terrains de jeu pour enfants.

F. Mise en œuvre de la composante protection sociale du PDC

1- Les acteurs

La mise en œuvre de la composante « protection sociale » du PDC fait intervenir un certain nombre d'acteurs. D'une part, le FID en tant qu'organisme de coordination, de gestion et de

financement. D'autre part, les intervenants ou exécutants qui sont les véritables acteurs de la mise en œuvre de la composante protection sociale du PDC.

2- Le FID

Le FID n'est pas un organisme d'exécution sur le terrain, mais un organisme de coordination, gestion et financement de la composante «protection sociale» conformément aux instructions du Gouvernement. Une fois que le Gouvernement a notifié au FID les zones d'intervention et la durée d'une opération d'urgence, le rôle du FID consiste à :

- ~ Encourager les initiatives au niveau des Fokontany et susciter l'identification et la préparation par des initiateurs et des Agences d'Exécution de propositions ou «projets» susceptibles d'être financés par le PDC ;
- ~ Evaluer les demandes de financement qu'il reçoit ;
- ~ Passer les conventions de financement avec les Agences d'Exécution pour la réalisation des projets qu'il a approuvé ;
- ~ Suivre la réalisation des projets par les agences d'exécution ; et exercer un contrôle pour vérifier que les groupes cibles ont bien reçu l'argent et/ou les vivres, et procéder ou faire procéder à des audits et évaluations périodiques pour mesurer l'impact des projets.

3- Les Intervenants

Acteurs privilégiés de la mise en œuvre de la composante, les intervenants peuvent être répartis en trois groupes :

A- Les initiateurs, qui sont des associations ou communautés, en collaboration avec les autorités locales. En particulier, la composante fait appel à l'autorité morale des responsables d'organisations confessionnelles, à leurs expériences dans le domaine caritatif et à leur présence sur l'ensemble du territoire. Celles-ci sont en effet à même de faciliter l'identification des populations cibles et de leurs besoins pressants, et de faire en sorte que les projets retenus répondent de façon pertinente aux objectifs de la composante. Leur contribution portera essentiellement sur :

- ~ L'identification des zones et des populations cibles ;
- ~ La coordination, la sensibilisation et l'animation au moment du diagnostic participatif ;

~ La sélection des projets ; et la désignation des agences d'exécution.

B- Les bénéficiaires. Les groupes les plus démunis (chômeurs, main d'œuvre non qualifiée, etc.) recrutés pour réaliser les travaux sont les bénéficiaires directs des paiements en argent ou en vivres, tandis que la population en général profite des améliorations des infrastructures communautaires engendrées par les travaux HIMO.

C- Les agences d'exécutions, que ce soient des organisations confessionnelles (associations cultuelles ou églises), soient des associations/ONG, confessionnelles ou non qui sont responsables de la bonne utilisation des fonds mis à leur disposition par le FID et de la bonne qualité des travaux à haute intensité de main d'œuvre.

En ce qui concerne les agences d'exécution, le FID prendra en considération des critères d'éligibilité liés à leur existence et caractère opérationnel ainsi qu'à leur compétence et expérience dans le domaine technique concerné. Pour être acceptable, une Agence d'exécution doit :

~ Avoir une identité/personnalité juridique, permettant d'avoir un compte en banque et de passer des contrats y compris des conventions de financement avec le FID ;

~ Pouvoir démontrer, à la satisfaction du FID, sa compétence technique dans le domaine concerné, ainsi qu'en matière d'exécution et de suivi de projet de même nature (travaux HIMO avec des spécifications techniques relativement simples) ;

~ Pouvoir démontrer, à la satisfaction du FID, sa capacité à tenir, avec des procédures transparentes, une comptabilité avec toutes les pièces justificatives appropriées, qui pourront ensuite faire l'objet d'un audit.

Le FID peut aussi prendre en compte d'autres critères d'appréciation des capacités de l'agence d'exécution et de ses chances de succès pour l'organisation et la gestion de travaux HIMO communautaires, comme par exemple:

~ Implantation et crédibilité auprès de la population bénéficiaire (ancienneté et permanence de l'implantation dans la zone du projet, disponibilité d'un personnel compétent et d'une structure organisationnelle et administrative adéquate pour la réalisation du projet);

~ Capacité à apporter un appui conséquent aux initiateurs / bénéficiaires pour les aider à assurer le fonctionnement et l'entretien des réalisations après l'achèvement des travaux.