



DÉPARTEMENT FÉDÉRAL
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

*Direction de la coopération au
développement et de l'aide humanitaire*

Le directeur

Berne, le 20 septembre 1990

Note à Monsieur le Conseiller Fédéral R. Felber

Concerne: Visite à Madagascar du 8 au 11 octobre 1990,
dossier DDA

Vous trouverez en annexe plusieurs notes sur notre coopération à Madagascar: la première sur le programme malgacho-suisse en général et les suivantes sur des secteurs d'intervention et de projets que vous aurez l'occasion de visiter ou pour lesquels il y a un accord prêt à votre signature.

Du point de vue financier - priorité qui intéresse bien évidemment beaucoup nos amis malgaches - deux secteurs importants émergent: la santé, pour laquelle vous signerez un accord pour l'aide à la balance des paiements de l'OFAEE ainsi que l'accord pour la phase III du projet de coopération technique et ceci pour un montant de plus de 19 millions de francs, et les routes, dont vous aurez l'occasion d'inaugurer la descente de la Mandraka réhabilitée, la contribution engagée jusqu'ici atteint 18 millions de francs environ.

Pour ce qui concerne les visites de terrain, celles-ci seront axées principalement sur le secteur forestier et l'environnement en général. Cette priorité correspond bien aux visions que nous avons pour les années 90. Aussi pensons-nous ainsi pouvoir vous faire connaître au mieux le pays et la problématique qui vous intéresse personnellement.

Les "speaking notes" vous seront remises sur place. Aussi aurez-vous avant chaque réunion officielle l'occasion d'être informé directement et de la manière la plus actuelle par nos collaborateurs sur place.

F.R. Staehelin

Visite du Conseiller fédéral M. Felber
à Madagascar du 8 au 11 octobre 1990

Note sur le programme de coopération
Suisse - République de Madagascar (RDM)

1. Historique

- années soixante: uniquement bourses d'études et de perfectionnement.
- 1969/70 inclusion de la RDM dans le programme d'affectation des volontaires suisses, principalement dans l'enseignement et le développement rural.
- mars 73 affectation du premier "coordinateur", axée encore en priorité sur le programme des volontaires.
- Dès 1975 environ: Madagascar est considéré comme pays de concentration de la coopération suisse.
- août 77 affectation du premier coordinateur dans le sens actuel. Plusieurs projets des années septante continuent à être appuyés par la DDA, le plus ancien étant le projet viti-vinicole de Fianarantsoa qui a débuté en 1970.
- fin 1982 première aide à la balance des paiements de l'OFAEE.
- avril 1984 Mission du Directeur de la DDA, M. F.R. Staehelin
- déc. 1985 acceptation des (premières) "lignes directrices pour un programme de coopération de la DDA à Madagascar" (programme par pays, ppp). Les secteurs alors retenus sont: agriculture, foresterie, artisanat et petite industrie, transports routiers, santé.
- 1986 première intervention du corps en cas de catastrophe pour réparer les dégâts cycloniques au Lac Alaotra.
- fin 1987 début de l'aide alimentaire en collaboration avec le PAM (achats locaux favorisant la production - distribution à des groupes vulnérables).

- mars 1988 "Rapport intermédiaire au programme de coopération de la DDA à Madagascar". Les secteurs retenus sont: agriculture, foresterie, routes, santé/social. Abandon progressif du secteur artisanat/petite industrie.
- 1989 Début de la coopération entre la commune de Morges et celle de Majunga.
- avril 1990 Mission Cart: bilan des 5 années écoulées et perspectives d'avenir.

2. Programme en cours et perspectives (voir également notes par projet/secteur)

Les points de départ du programme sont:

- histoire et expériences faites
- besoins et gravité/urgence des problèmes à résoudre
- volonté politique et énergies locales
- offre (avons-nous quelque chose à offrir)
- faisabilité et chances de réussite

Dès le début, et suivant des habitudes internationales nous avons structuré le programme selon les secteurs d'intervention. Ce choix est souvent arbitraire car la méthodologie et l'approche d'une part, le(s) groupe(s) cible(s) et le partenaire d'exécution d'autre part, peuvent être beaucoup plus importants que le secteur technique.

Parti de 5 secteurs en 85 nous allons vers un programme à trois volets :

- environnement qui regroupe la foresterie, l'agriculture, et concerne l'utilisation des ressources naturelles et l'aménagement du territoire
- social qui regroupe la santé (préventif et curatif) ainsi que la sécurité alimentaire
- routes

Au cours des années nous avons abandonné le secteur artisanat/petite industrie, principalement par manque de correspondance au niveau des institutions malgaches concernées. La formation, quoique très importante, n'a jamais été retenue comme secteur, elle fut toujours considérée comme un moyen pour atteindre certains objectifs. L'hebdomadaire français "Marchés Tropicaux et Méditerranéens" a écrit: "Troisième bailleur de fonds (bilatéral), l'aide helvétique est très liée à l'écologie".

Côté partenaires malgaches, le fait que la population rurale soit très peu organisée, qu'elle attend beaucoup du Gouvernement et de l'administration - Madagascar reste un

pays très centralisé (peu de délégation horizontale et verticale) et qu'il y existe relativement peu d'ONG - nous amènent à travailler avant tout avec le concours des structures officielles et centrales. Sur le plan suisse, il faut remarquer que, d'une part, tous les services y participent (OFAEE, DFI, ASC) et que pratiquement tous les instruments mis à disposition sont utilisés mais que, d'autre part, aucune grande ONG suisse est présente sur place.

Beaucoup de projets/programmes sont exécutés en régie (par Intercoopération, l'IUED, les écoles polytechniques, l'Université de Berne). D'autres points à souligner sont la collaboration avec l'industrie privée (le consortium Frisa/Schmalz exécute le projet routier), ainsi que le parrainage de communes suisses et malgaches (Münsingen s'apprête à appuyer la ville de Morondava).

3. Volume de l'aide suisse (voir annexes 1 et 2)

L'Aide Publique au Développement (APD) en faveur de Madagascar a crû régulièrement. Il y a eu des moments de croissance particulière: 1) en 82 par la première Aide à la Balance des Paiements (ABP) de l'OFAEE, 2) en 86 par le début de projets routiers (bilatéral RN2 et Cofida RN4). Le secteur routier pose pour cette année 90 et surtout pour 91 de sérieux problèmes budgétaires et absorbera plus de la moitié des moyens financiers.

A ce sujet il faut noter que les premières dispositions qui nous amènent à cette situation tendue ont été prises en 84 déjà, à une époque où l'on cherchait des actions plus substantielles (renforcement de la capacité d'exécution, cofinancements, identifications du secteur routier). La correction de cet état de fait n'est possible qu'à partir de 92 seulement. Ainsi les secteurs "écologiques" prendront alors une importance financière et absorberont en 95 environ 60% des moyens de la DDA réservés au programme malgache.

COOPERATION SUISSE AU DEVELOPPEMENT A MADAGASCAR
VERSEMENTS (en milliers de SFR)

| | <u>1977</u> | <u>1978</u> | <u>1979</u> | <u>1980</u> | <u>1981</u> | <u>1982</u> | <u>1983</u> | <u>1984</u> | <u>1985</u> | <u>1986</u> | <u>1987</u> | <u>1988</u> | <u>1989</u> |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| DDA : COOPERATION OPERATIONNELLE | 3'982 | 13'784 | 9'047 | 3'855 | 5'318 | 8'353 | 6'591 | 5'645 | 6'301 | 14'732 | 16'534 | 25020 | 15260 |
| DDA : AIDE HUMANITAIRE ET ALIMENTAIRE | 1'435 | 449 | 179 | 281 | 173 | 533 | 553 | 823 | 544 | 506 | 1'493 | 672 | 1359 |
| CORPS EN CAS DE CATASTROPHE | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 923 | 2'246 | 1535 | 371 |
| OFACE : AIDE A LA BALANCE DES PAIEMENTS | - | - | - | - | - | 5'000 | 15'000 | 5'000 | 5'000 | 5'000 | - | 10000 | 7900 |
| TOTAL AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT | 5'417 | 14'233 | 9'226 | 4'136 | 5'491 | 13'886 | 22'144 | 11'468 | 11'845 | 21'181 | 20'273 | 37227 | 24890 |
| ORGANISATIONS NON-GOUVERNEMENTALES | 1'449 | 613 | 1'541 | 1'321 | 1'205 | 1'239 | 1'182 | 1'763 | 4'100 | 4'378 | 2'200 | 5077 | - |
| TOTAL GENERAL | 6'866 | 14'846 | 10'767 | 5'457 | 6'696 | 15'125 | 23'326 | 13'231 | 15'945 | 25'559 | 22'473 | 42304 | - |

Planification financière par secteur (en mio de Frs. et %) et par instrument

| Secteurs | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | % | 1990 | % | 1991 | % | 1992 | % | 1993 | % | 1994 | % | 1995 | % |
|------------------------------------|--------|---------|--------|---------|------|--------------------|------|--------------------|------|--------------------|------|--------------------|------|--------------------|------|--------------------|------|
| Agriculture/ environnement | | | | 3'244 | 21.3 | 3'570 | 14.3 | 4'467 | 14.3 | 4'580 | 21.2 | 5'000 | 21.8 | 5'500 | 22.9 | 6'000 | 24 |
| Forêts/agro-foresterie | | | | 2'793 | 18.3 | 3'750 | 15 | 6'300 | 20.2 | 7'800 | 36 | 8'000 | 34.8 | 8'500 | 35.4 | 9'000 | 36 |
| Santé | | | | 4'129 | 27 | 2'820 | 11.3 | 2'560 | 8.2 | 2'270 | 10.5 | 3'000 | 13 | 3'500 | 14.6 | 4'000 | 16 |
| Routes | | | | 4'241 | 27.8 | 14'000 | 56.2 | 17'000 | 54.6 | 6'300 | 29.2 | 6'500 | 28.3 | 6'000 | 25 | 5'700 | 22.8 |
| Divers | | | | 853 | 5.6 | 765 | 3.1 | 825 | 2.6 | 675 | 3.1 | 500 | 2.2 | 400 | 1.7 | 300 | 1.2 |
| TOTAL | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Coop. dév. | 14'377 | 15'023 | 25'020 | 15'260 | - | 24'905 | | 31'152 | | 21'625 | | 23'000 | | 24'000 | | 25'000 | |
| Aide humanitaire et alimentaire | 506 | 1'493 | 672 | 1'359 | | 1'000 ¹ | | 1'000 ¹ | | 1'000 ¹ | | 1'000 ¹ | | 1'000 ¹ | | 1'000 ¹ | |
| Corps en cas de catastrophe | 923 | 2'246 | 1'535 | 371 | | 1'000 ¹ | | 250 ¹ | | 500 ¹ | | | | | | | |
| ABP/aide budget. | 5'000 | -- | 10'000 | 7'900 | | 5'000 ¹ | | 5'000 ¹ | | 5'000 ¹ | | | | | | | |
| TOTAL (sans oeuvres privés) | 20'806 | 18'762 | 37'227 | 24'890 | | 32'000 | | 37'000 | | 28'000 | | | | | | | |
| pro memoria APD CH | 85 | 11'845; | 84 | 11'468; | 83 | 22'144; | 82 | 13'886; | 81 | 5'491; | 80 | 4'136 | | | | | |
| oeuvres privés CH | 85 | 4'100; | 84 | 1'763; | 83 | 1'182; | 82 | 1'293; | 81 | 1'205; | 80 | 1'321 | | | | | |

¹ estimation grossière

t.712-5(2) - BJJ/RF
t.311 Madagascar

Visite du Conseiller fédéral M. Felber
à Madagascar du 08 au 11 octobre 1989

Note sur le programme forestier

Le programme forestier est probablement le plus cohérent de nos programmes à Madagascar. Les principales raisons en sont : peu d'appuis extérieurs en la matière, ce qui donne du poids et de la place à la DDA; continuité dans la gestion (le chargé de programme d'Intercoopération, qui exécute tout le programme en régie, Monsieur Jean Laurent, s'en occupe depuis 1979).

Axé sur la formation dès le début (formation d'ingénieurs forestiers depuis 1977; Centre de formation professionnel forestier - CFPF de Morondova 1978), il a été possible dès cette année (1990) de fermer la boucle par un appui à la formation de paysans forestiers (Fafiala) et par un appui à la formation de techniciens forestiers (SERFA/EASTA). L'étude sur les besoins en formation forestière réalisée en 1989, la première et la seule de ce genre, confirme ce choix.

Le programme forestier poursuit sur le plan pratique deux axes de travail : la foresterie paysanne/les reboisements villageois sur les Hauts-Plateaux et la sauvegarde de la forêt naturelle de la Côte Ouest. Notons enfin le cofinancement avec la Banque Mondiale orienté vers le renforcement des services forestiers.

Formation

- Ecole Supérieure des Sciences Agronomiques de l'Université de Madagascar - section foresterie (ESSA-forêts). Ayant débuté par un appui au deuxième cycle seulement, il a été possible d'introduire un 3ème cycle à Madagascar même. Ceci signifie qu'il est possible de former des formateurs au plus haut niveau et que le renouvellement du corps enseignant pourra se faire sur place. Le retrait progressif des coopérants enseignants (2 professeurs, 1 chargé de travaux pratiques) ne pourra être engagé avant 1993.

Dans un souci de dispenser un enseignement aussi adapté et pratique que possible, le département forestier dispose de trois sites pratiques dont l'Arboretum de la Mandraka qui est représentatif pour la forêt humide de la Côte Est.

Ce projet d'appui inclut également une contribution au département élevage qui a pu être "malgachisé" en premier ainsi qu'à l'ESSA dans son ensemble.

Le problème qui se pose avec tous les projets universitaires et de formation est qu'il est certes possible de "malgachiser" le corps enseignant et l'enseignement, mais qu'il est impensable que le gouvernement puisse assumer les frais récurrents pour les relations avec l'extérieur, la formation continue des enseignants, la recherche et les travaux pratiques. Sans appui extérieur on reviendrait à l'enseignement classique et ex cathedra.

- SERFA/EASTA (Service de l'Enseignement du Recyclage et de la Formation Agricole - Ecoles d'Application des Sciences et Techniques Agricoles). Ce projet, le dernier venu dans la chaîne des appuis à la formation forestière, a débuté par des actions préparatives (achats, recrutement) le 1er juillet 1990. Pour la phase I, d'une durée de 30 mois, un montant de 1,6 millions de francs a été libéré. Il est exécuté en régie par Intercoopération.

L'accord intergouvernemental est prêt à la signature.

La première phase (90-92) permettra entre autres :

- la création et la mise en oeuvre d'une cellule technique forestière au sein de la Division des Etudes du SERFA.
- le renforcement de la formation et du recyclage des formateurs impliqués dans les structures du SERFA.
- un appui méthodologique et logistique aux EASTA en charge de la formation forestière, soit celle de d'Iboaka (près de Fianarantsoa) et d'Ambatobe (région de Tana).

Cet appui sera assuré par deux coopérants dont un travaillera surtout sur le plan pédagogique au niveau de la Division des Etudes, tandis que l'autre appuiera essentiellement les formateurs des EASTA forestières au niveau des travaux pratiques. En plus, des véhicules seront fournis, ainsi que du matériel didactique et pédagogique. Une chose mérite d'être relevée. Dès le début, la directrice du SERFA, Madame Soamalala, s'est limitée dans sa requête au nombre de véhicules qu'elle arrivait à faire fonctionner par son propre budget. Cette auto-limitation d'une part et le fait de disposer d'un budget considérable pour des frais de fonctionnement sont exceptionnels, encourageants et manifeste l'intérêt porté à cette formation intermédiaire.

- CFPF - Morondava (Centre de formation professionnel forestier). Dès le début, soit à la fin des années septante, l'objectif était la sauvegarde des forêts sèches de la Côte Ouest. A l'époque cependant, on pensait que le meilleur moyen pour y parvenir était l'utilisation rationnelle de celles-ci. Pour se faire, fut créé en 1978 le CFPF de Morondava incluant une concession de 10'000 ha ainsi qu'une scierie afin de permettre d'enseigner toute la chaîne allant de l'abattage, la replantation jusqu'à

l'utilisation finale du bois. Aussi pensait-on que cette chaîne avec au départ une concession de 10'000 ha et une scierie à l'arrivée serait reproductible.

Avec le temps, il s'avéra que cette chaîne ne pouvait être multipliée, principalement par le fait que la reconstitution de cette forêt naturelle est trop lente (pour arriver à maturité, un arbre de la Côte Ouest met 200 ans et plus) et difficilement maîtrisable. Aussi, cette chaîne, conçue à une époque où Madagascar était un des pays les moins endettés et pouvait encore miser sur la mécanisation, était trop coûteuse et dépendante de l'extérieur. La recherche de l'autofinancement devenaient de plus en plus une course perdue d'avance.

Cet état de fait, qui n'a pu se faire que grâce à une longue recherche très systématique, nous a amenés d'une part à mettre en route une étude du milieu (1987) et d'autre part de procéder à une évaluation en 1988. L'étude menée, une recherche/action intitulée "Sauvegarde et aménagement forestier sur la Côte Ouest" (SAF-CO), a clairement démontré que les problèmes se situaient principalement hors forêts. Les plus grands dégâts sont en effet dus à la culture sur brûlis qui est une stratégie de survie. Les écrémages et coupes illicites appauvrissent certes la forêt, mais ne la menacent que très peu. L'évaluation est arrivée à la conclusion que le CFPF devrait se recentrer sur sa fonction primaire, soit celle d'un centre de formation et qu'il ne pouvait continuer à rechercher l'autofinancement en se comportant comme entreprise.

Malgré tout, il était donc possible et nécessaire de poursuivre l'objectif initial, soit la sauvegarde des forêts naturelles qui constituent pour la région une ressource importante dans un système complexe, ainsi qu'un patrimoine pour toute l'humanité. Un atelier chargé d'élaborer un scénario d'avenir pour la région de Morondava, le Menabe, eut lieu en avril 1990. En gros, ce scénario prévoit :

- un appui aux structures forestières, soit la CIREF (Circonscription des Eaux et Forêts), le gestionnaire "exclusif" des forêts qui appartiennent toutes à l'Etat, et le CFPF, centre de formation à vocation régionale et nationale avec une capacité certaine en matière de recherche et d'expérimentation;
- un appui à la CIRVA (Circonscription de Vulgarisation Agricole) afin d'introduire dans son programme les cultures pluviales en régions sèches;
- Initiation et création d'une cellule régionale de coordination, de planification, de suivi et d'appui aux initiatives locales.

Le dernier volet sera le plus difficile à réaliser, car il correspond ni plus ni moins à la décentralisation verticale et horizontale de la planification, une nouveauté qui se heurte à de nombreuses jalousies et luttes d'influence.

Suite à l'atelier d'avril, il y aura durant la dernière semaine de septembre un séminaire de planification qui devrait permettre d'établir, à partir de 1991, un programme pour le Menabe.

- Foresterie paysanne sur les Hauts-Plateaux

Les reboisements villageois ont débuté en 1984 au sud de Tana et en amont d'un fleuve traversant la plaine de Tana. Ils représentent une innovation pour Madagascar. En effet, c'était la première fois que des paysans reboisaient des parcelles pour eux-mêmes. Des "domaines" paysans et individuels qui incluent une forêt ne s'étaient jamais vus à Madagascar. Aussi, le chef de file n'était pas l'Etat qui se contentait de donner ce qu'il avait de mieux, soit des terres.

Le projet rencontra un plein succès et le concept de foresterie paysanne est devenu un acquis irréversible malgré les énormes difficultés foncières. Cependant, le projet avait atteint des dimensions et des coûts contraires au principe de la durabilité et de l'autonomie. Afin de mieux saisir les acquis et les difficultés et de remanier le projet si nécessaire, un processus d'auto-évaluation eu lieu de janvier à octobre 1989. Les conclusions étaient :

Les résultats obtenus jusqu'ici sont significatifs et impressionnants : une modification évidente du paysage (reverdissement de collines préalablement entièrement dénudées), une amélioration de l'environnement (résurgence de sources, etc..), une dynamique sociale (il y a quelque chose à faire, allons-y), des expériences techniques et méthodologiques et une meilleure connaissance du milieu.

Mais force était de constater également une forte dépendance du projet, ce qui risquait d'entraîner à long terme une démobilisation de la population ainsi que l'urgence de trouver des réponses définitives aux problèmes fonciers.

Suite à ce diagnostic les décisions suivantes furent prises à partir du 1er avril 1990 :

- création d'un Centre (Fafiala = abréviation malgache) d'expérimentation, de formation et de diffusion pour l'aménagement des collines (agroforesterie, lutte contre l'érosion, etc..) et la foresterie paysanne. Ce Centre est ouvert à tout opérateur/acteur en la matière, il commence à l'heure actuelle à être opérationnel.
- mise en place d'une opération (Altafa = abréviation malgache) de foresterie et de développement paysans dans la région de l'ancien "reboisement villageois".

- programme de régularisation foncière par le biais d'un bureau privé de géomètres.

L'accord intergouvernemental pour la phase en cours du 01.04.1990 au 31.03.1992 pour un montant de 2.450.000 francs sera prêt pour être signé. Le nom de ce projet qui prend la relève des reboisements villageois est "Foresterie et Développement Paysans (FDP)".

- Orimpaka/Andramasina

Conscients du problème que le projet "reboisements villageois d'Atsimondrano" ne pouvait être qu'un projet pilote qui ne pourrait jamais satisfaire en tant que tel les énormes besoins des Hauts-Plateaux, ni même de la grande région tananarivienne, nous avons très tôt soutenu la création d'une ONG malgache spécialisée en foresterie paysanne. Ainsi fut créé Orimpaka qui, depuis 1988, gère en régie pour Intercoopération (double délégation) un projet de foresterie paysanne à Andramasina conçu à l'image du projet "pilote". La spécificité de ce projet est qu'il se passe d'experts étrangers. Après avoir été formés au projet, les techniciens d'Orimpaka exécutent eux-mêmes leur projet avec les villageois.

A l'avenir Orimpaka profitera également du Fafiala ainsi que du programme de régularisation foncière. Afin d'affiner sa méthode et son approche et de développer encore plus qu'auparavant sa propre identité, Orimpaka, entamera en 1991 une autoévaluation de ses activités.

L'accord pour la phase en cours du 01.04.1990 au 31.05.1993 pour un montant de 1.100.000 francs sera prêt pour être signé.

- Silo National de Graines Forestières (SNGF)

Ce projet était au début, inclus dans les reboisements villageois en tant qu'action partielle. Ayant pris une certaine envergure, il est, depuis cette année (1990), traité comme action propre. L'accord intergouvernemental pour la phase qui va du 01.04.1990 au 31.12.1992 et qui porte sur un montant de 1.150.000 francs sera prêt à la signature.

L'objectif de cet appui est simple et évident : être en mesure de fournir la matière première pour tous les reboisements prévus et ceci en quantité et en qualité suffisantes. Une chose intéressante est la complémentarité avec une partie du projet forestier de la Banque Mondiale cofinancé par la Suisse. Tandis que la Suisse fournit à travers Intercoopération l'appui technique, la BM finance la réhabilitation et l'équipement des silos régionaux.

Visite du Conseiller fédéral M. Felber
à Madagascar du 8 au 11 octobre 1990

Note sur le programme santé/social

Tandis que plus de 80% des Malgaches vivent en milieu rural, les services de santé se concentrent sur le milieu urbain. Afin de remédier à cette disparité, le Gouvernement malgache lançait à la fin des années septante un large et ambitieux programme de soins de santé primaires. Le programme consistait principalement en la création de 1900 centres de soins de santé primaires (CSSP) et la formation d'autant d'aides sanitaires.

Partageant l'objectif de garantir jusqu'en l'an 2000 des soins de santé pour tous, et convaincue par la stratégie pour y parvenir, la DDA a, dès 1981, appuyé ce programme. Pendant une durée de 4 ans, cet appui a consisté en la fourniture de matériel importé pour équiper les CSSP. Afin de mieux connaître le secteur de la santé et le programme SSP en particulier, la DDA s'est assurée, dès le début, les services de deux consultants, le Professeur S. Peters de la Faculté de médecine de l'Université de Lausanne et le Docteur S. Berthoud de l'Institut Universitaire d'Etudes du Développement (IUED).

En 1985, au moment où il s'agissait de renouveler la phase, il apparut que la crise économique affectait particulièrement le secteur de la santé et que le manque de médicaments devenait insupportable. Il était cependant tout aussi évident qu'il ne suffisait pas de fournir des médicaments, mais qu'il fallait réformer la politique des médicaments. Ceci signifiait concrètement:

- réduction du nombre des médicaments utilisés aux médicaments essentiels, en fonction de la structure sanitaire et de la formation de son personnel
- introduction de la dénomination internationale qui a pour effet de coûter moins cher que les spécialités
- appui à la pharmacie centrale d'approvisionnement (PCA) (achat, stockage, distribution)
- soutien des initiatives locales, spontanées et payantes (pharmacies communautaires)
- recyclage des prescripteurs

Vu l'importance des décisions à prendre du côté malgache, il a fallu attendre 18 mois pour que la phase II démarre avec les objectifs mentionnés ci-dessus. Durant cette phase, qui s'est terminée le 30.06.90 et à laquelle s'était joint l'OFAEE par la livraison de chloroquine (l'antimalarique générique), il a été possible de renforcer notablement la PCA, d'améliorer la couverture du pays en médicaments essentiels, d'élaborer un règlement pour les pharmacies communautaires dont une centaine furent reconnues, ainsi que d'organiser plusieurs séances de recyclage et de fournir du matériel d'information sur cette nouvelle politique de médicaments. Les résultats au niveau du recyclage et de la formation des prescripteurs sont très difficiles à évaluer. Travailler avec des listes réduites et avec des "génériques" correspond en effet à un important revirement qui se heurte à des préjugés (l'essentiel est bon pour les pauvres, les spécialités sont réservées aux riches), à de longues habitudes, à une formation médicale encore axée sur la mère patrie et finalement à des intérêts économiques internes et externes. Sur la base de ces résultats la décision fut prise de continuer sur les mêmes axes de travail tout en renforçant le volet formation/recyclage par l'affectation d'un coopérant médecin. Aussi a-t-il été possible d'obtenir une division du travail et des charges avec l'OFAEE qui durant la phase III fournira les médicaments tandis que la DDA se concentrera sur l'appui organisationnel, technique et conceptuel. Cette phase III dure du 1/07/90 au 31/12/93. Début 1993 le projet sera évalué.

Les accords intergouvernementaux pour la contribution de l'OFAEE et de la DDA sont prêts pour la signature.

Dans le secteur santé nous incluons également le programme eau, par lequel nous appuyons 4 ONG malgaches: Fikrifama (ONG oecuménique), Caritas (ONG catholique), Eglise Luthérienne et FJKM (ONG protestante) pour la construction et la réhabilitation d'adductions d'eau en milieu rural.

Visite du Conseiller fédéral M. Felber
à Madagascar du 8 au 11 octobre 1990

Note sur le projet de recherche en
conservation des sols "Terre Tany"*

L'érosion est un grave problème à Madagascar. La prise de conscience de celui-ci a beaucoup progressé ces dernières années et la volonté politique de l'aborder sérieusement existe.

Côté suisse, l'Institut de Géographie de l'Université de Berne (GIUB) a acquis d'importantes connaissances en la matière en Ethiopie. Il a été ainsi possible de répondre positivement à cette problématique et de lancer un projet de recherche appliquée en conservation des sols. Ce projet, identifié et régi par le GIUB, a débuté mi-1989.

Son objectif principal est de former, à l'intérieur du "Centre national de la recherche appliquée au développement rural" (FOFIFA), une équipe pluridisciplinaire spécialisée sur les problèmes de l'érosion. Car jusqu'ici toute la problématique était traitée par un seul chercheur, ce qui était largement insuffisant. D'autre part, le FOFIFA ne disposait que d'une seule station pour les essais de terrain. Il fut donc également décidé d'en créer deux supplémentaires sur les Hauts-Plateaux, dont celle de Ambohimanga au nord de Tana fera l'objet d'une brève visite alors que celle de la Région de Fianarantsoa sera mise en route plus tard.

Alors qu'il a été possible de former une équipe de six chercheurs (l'ancien chercheur et chef de projet M. Jean-Louis Rakotomanana inclus), d'établir un programme de recherche et d'améliorer les infrastructures et la logistique, les relations entre l'expert et le chef de projet se sont détériorées à un tel point que le premier a quitté le projet mi-90. Certes, il y a eu des problèmes personnels (incompréhension mutuelle), mais également des problèmes interculturels, institutionnels et conceptuels. Le projet continue donc pour le moment sans expert étranger et sera évalué conjointement en janvier 1991 afin de décider des réajustements et clarifications nécessaires.

* nom malgache

Visite du Conseiller fédéral M. Felber
à Madagascar du 8 au 11 octobre 1990

Note sur le secteur routier

Au début des années 80 la décision de principe du Conseil Fédéral fut prise de nous engager dans des cofinancements avec la Banque Mondiale. Pour Madagascar nous avons identifié le secteur routes. L'importance du secteur et l'urgence de réhabiliter le réseau routier étaient évidentes.

Cette idée d'un engagement de la Suisse dans le secteur routier plut au Ministre des Travaux Publics de l'époque et actuel premier ministre, M. Victor Ramahatra. Cependant et en complément au cofinancement avec la Banque Mondiale, il nous demandait/suggérait, en plus, un projet bilatéral où il serait possible de former son personnel et de réaliser un transfert technique. Implicitement, il critiquait la Banque Mondiale de se contenter de financer des infrastructures et de les faire réaliser par des entreprises étrangères établies à Madagascar.

Après une mission du spécialiste des routes de la DDA en mai 1984, il y a eu fin 1984 une entrée en matière proposant le cofinancement du 6ème projet de la Banque et un projet bilatéral pour la réhabilitation de la descente de la Mandraka, tronçon particulièrement difficile de la route nationale no 2 reliant la capitale au port principal de Tamatave.

Le cofinancement consistait à financer la réhabilitation de plusieurs tronçons sur la RN4 (soit 90 km au total) qui relie Antananarivo à Mahajunga, ville principale de la Côte Ouest. Le montant alloué était de 15'350'000.- francs. Exécuté par Colas, une firme française, la réhabilitation se terminait en 1988. Ce cofinancement étant un succès et le dialogue avec la Banque et le Ministre s'étant approfondi et enrichi de l'expérience bilatérale, un nouveau cofinancement de 15 mio. fut décidé en août 1988 dans le cadre du 7ème programme, respectivement projet routier de la Banque Mondiale. Celui-ci, initialement prévu pour la période 88-92, met l'accent sur la réhabilitation et l'entretien du réseau économique, dont de nombreuses pistes rurales font également partie; la formation et la promotion de PME; la formation du personnel Travaux Publics et la sécurité routière. La contribution suisse servira aux activités prévues dans la région du Lac Alaotra, permettant ainsi, entre autres, d'assurer la maintenance de la route réhabilitée par l'ASC, et de la RN3 au nord-est de Antananarivo.

Le projet bilatéral de la descente de la Mandraka, qui a débuté en 1987, consistait en la réhabilitation d'un tronçon particulièrement difficile. Il importait aussi que cela se fasse sous forme d'un chantier école destiné à mettre en situation pratique des cadres

TP ayant bénéficié d'une formation presque exclusivement théorique, du personnel privé ainsi que des petites et moyennes entreprises (PME) susceptibles de jouer un rôle croissant dans les futurs programmes de réhabilitations et d'entretiens routiers. L'exécution de ce projet est réalisée en régie par AFS, un consortium suisse privé qui réunit le bureau d'ingénieurs FRISA et l'entreprise de construction Schmalz. Recherchant aussi des objectifs qualitatifs, un mandat de suivi incluant COFIDA était confié à Agriswiss. La réhabilitation de la descente sera terminée en octobre et pourra être inaugurée en octobre.

Considérant que les objectifs qualitatifs surtout sont ambitieux et nécessitent une certaine durée, que les infrastructures du début étaient coûteuses, que l'entretien routier a accusé du retard (le septième projet a débuté en 1989) et que le tronçon reliant Antananarivo à la descente s'est de ce fait tellement dégradé, la décision fut prise en été 89, de réhabiliter avec les mêmes principes les 94 km restants entre Antananarivo et Moramanga.

Le financement de cette entreprise RN2 n'était pas des plus simples et relativement élevé. Les crédits initiaux étaient pour la descente de 11'000'000 de francs et pour le reste de la RN2 de 20'500'000 francs.

Suite aux nombreuses surprises et au fait que les budgets alloués ne laissent apparaître volontairement aucun imprévu afin d'éviter un blocage inutile d'argent, le crédit alloué pour la descente a dû être par trois fois complété. Finalement, la descente de la Mandraka aura coûté à la DDA 17'820'000 francs. La contribution malgache de 14% au total a été en grande partie financée par des fonds de contrepartie gérés par les Aides à la Balance des Paiements (ABP) de l'OFAEE.

Les perspectives d'avenir dans le secteur routier pourraient être définies comme suit. Il ne s'agira plus de prendre en charge un tronçon particulier et d'y greffer des objectifs techniques. Ce sera plutôt l'inverse. Nous prévoyons d'abord un appui à un ou plusieurs thèmes faisant partie de la politique d'entretien, et secondairement seulement, à un champ précis d'applications. Il est certain que ce secteur absorbera ainsi dès 1992 moins de fonds qu'actuellement.

Annexe: extrait du rapport annuel 1989

Pour sa contribution bilatérale à la réhabilitation du réseau routier de Madagascar, on ne peut pas dire que la Suisse avait choisi la solution de facilité.

La descente de la Mandraka est un goulot d'étranglement sinueux et montagneux de 16 km qui rappelle un peu le col de la Fluela — jusque là, pas de problème, nos ingénieurs ont l'expérience de la construction des routes dans des conditions difficiles. Passe encore que les travaux de reconstruction s'effectuent alors que le trafic continue — la Mandraka est située sur la route qui relie Antananarivo, la capitale, à Toamasina, le principal port du pays; plus souvent qu'on le ne souhaiterait, il faut donner des «coups de pouce» à des camions trop chargés qui bloquent toute activité. Il faut bien vivre aussi avec les pluies tropicales, qui empêchent l'exécution de certaines tâches. Mais que ce chantier soit encore un chantier-école où quelque 500 Malgaches se familiarisent avec les différents aspects de la construction des routes, c'est relever beaucoup de défis à la fois.

Comment en est-on arrivé là? A la demande du gouvernement malgache dont le ministère des travaux publics s'était aperçu, lors d'un vaste programme routier de la Banque mondiale, exécuté par plusieurs entreprises étrangères, que ses ingénieurs n'avaient pas la vue d'ensemble sur la conduite d'un grand chantier. L'idée était donc de leur donner cette expérience pour les renforcer dans leur dialogue avec des partenaires étrangers.

D'un commun accord, un tronçon prioritaire et techniquement difficile avait été choisi; après un appel d'offres en Suisse, les travaux avaient été adjugés à un consortium des entreprises Frisa et Schmalz. C'est ainsi que les travaux commencèrent en 1987.

Les maîtres d'œuvre, le gouvernement malgache et la DDA, avaient placé les objectifs de construction et de formation d'emblée sur un pied d'égalité. Les experts suisses devaient donc jouer simultanément deux rôles, celui de constructeurs et celui d'instructeurs.

Tant qu'il s'agissait de la formation pratique de 6 ingénieurs du ministère malgache des travaux publics et de l'organisation de stages de courte durée, la tâche était maîtrisable, mais elle prit une ampleur inattendue quand l'économie malgache s'ouvrit aux privés et que des petites entreprises offrirent leurs services pour l'accomplissement de divers travaux. Le chantier-école devint, de surcroît un centre de formation de petites et moyennes entreprises.

Si les défis ont pu être relevés, c'est grâce avant tout à l'engagement personnel des six experts suisses. Si sous les tropiques le soleil se lève et se couche à peu près à six heures, leurs journées commencent avant l'aube et se terminent tard dans la nuit. C'est grâce aussi à l'adoption d'un degré de mécanisation moyen qui permet de bien étaler les tâches.

Quels sont les résultats de ce projet?

- Le tronçon de route sera terminé avant la fin de l'année 1990, un peu plus tard que l'auraient souhaité certains Malgaches, mais la rapidité n'était pas une priorité.
- Les ingénieurs du ministère des travaux publics estiment avoir acquis une formation pratique complétant utilement leur savoir. Malheureusement tous n'ont pas été réintégrés à des postes où ils pourraient mettre à profit leur nouvelle expérience.
- Les cours de moyenne durée (quelque 10 semaines) se sont révélés être une fausse bonne idée, l'administration malgache ayant des difficultés à mobiliser des cadres pour des périodes de ce genre. Ils ont été remplacés par des séminaires à la demande.
- L'expérience avec les petites entreprises engagées pour des tâches telles que le terrassement, la construction de talus, le minage, etc. est plus difficile à évaluer. Certains entrepreneurs malgaches se sont plaints des exigences qualitatives trop élevées: il y a trop de contrôles sur le chantier de la Mandraka, trop de travaux refusés à la réception. Les experts suisses de leur côté constatent que les petites entreprises malgaches ont nécessité beaucoup d'attention et qu'elles ont plutôt retardé l'avancement des travaux. Mais l'essentiel a été atteint: quelques entreprises ont nettement amélioré leurs performances et leurs techniques.

Globalement il a été estimé qu'un important transfert de technologie, tant qualitatif que quantitatif, s'était produit pendant la durée d'exécution du projet. Sur la base de ce constat, la DDA a décidé de poursuivre cette expérience. Elle s'est engagée à réhabiliter un nouveau tronçon de la même route, de nouveau sous la forme d'un chantier-école.

Même projet donc jusqu'en 1991 mais avec une importante différence: le nouveau tronçon est plus facile que la descente de la Mandraka, même s'il est plus long.

t.712-5(2)
t.311 Madagascar - BJJ/MRT

Bern, den 20. September 1990

Betrifft: Besuch von Bundesrat Felber in Madagaskar
vom 8.-11. Oktober 1990

Staatsverträge

Folgende Staatsverträge werden unterschriftsreif vorliegen:

- BAWI: Zahlungsbilanzhilfe
SFR 15 Mio. für min. 3 Jahre ab 1991
(Sachbearbeiter: Th. Eggenberger)
- DEH: - Appui au programme de santé de base - utilisation
rationnelle des médicaments
Phase 3 (1/07/90 - 31/12/93)
Regie: IUED / Genf
SFR 4'270'000.--
(Beilage 1)
- Programme d'appui au Service de l'Enseignement, du
Recyclage et de la Formation Agricole (SERFA/EASTA)
Phase 1 (1/07/90 - 31/12/92)
Regie: Intercooperation / Bern
SFR 1'600'000.--
(Beilage 2)
- Projet d'appui au Silo National de Graines Forestières
(SNGF)
Phase 1 (1/04/90 - 31/12/92)
Regie: Intercooperation / Bern
SFR 1'400'000.--
(Beilage 3)
- Programme de foresterie et de développement paysans (FDP)
Phase 1 (1/04/90 - 31/03/92)
Regie: Intercooperation / Bern
SFR 2'450'000.--
(Beilage 4)
- Foresterie paysanne Andramasina (PSFP)
Phase 2 (1/04/90 - 31/03/93)
Regie: Intercooperation
SFR 1'100'000.--
(Beilage 5)

Billets 1

Madagascar: SOINS DE SANTE PRIMAIRES

Proposition No. 250/90 Phase 3 (1990-1993)

Frs. 4'070'000.--

Crédit complémentaire

La mauvaise situation sanitaire à Madagascar est due à la crise économique et à la perte du pouvoir d'achat qui a débuté dès les années 80. Les médicaments faisaient alors cruellement défaut et le système des soins de santé primaires risquait de se faire balayer par manque de moyens.

Cette situation a amené la DDA en 1981 à concentrer son appui à la santé publique malgache sur le problème des médicaments. Or il était évident qu'il ne suffisait pas de fournir des médicaments mais qu'il fallait réformer la politique des médicaments et tendre vers une utilisation plus rationnelle de ceux-ci. Pour y parvenir il fallait, d'une part, réduire les listes aux médicaments essentiels et, d'autre part, introduire la dénomination internationale et lancer des appels d'offres internationales. Ceci a signifié concrètement un appui à la pharmacie centrale d'approvisionnement chargée de l'achat, du stockage et de la distribution, la fourniture de médicaments, tâche que la DDA a partagée avec l'OFAEE, et surtout le recyclage du corps médical et des prescripteurs. Une action particulièrement prometteuse qui a débuté durant la phase écoulée est l'appui aux pharmacies communautaires.

Durant la phase qui a débuté mi-90 les objectifs et les moyens à mettre en œuvre restent pour l'essentiel les mêmes. Un accent particulier sera mis sur la formation et le recyclage des prescripteurs. Pour y parvenir il y aura affectation d'un coopérant médecin. Le système des pharmacies communautaires sera étendu à tout le pays à raison de 50 par année. La division du travail avec l'OFAEE sera renforcée dans le sens d'une contribution, à partir de 1991 et pour 3 ans, d'au moins 15 millions pour l'achat de médicaments. La DDA par contre se concentrera entièrement sur le software.

Le projet sera exécuté en régie par l'IUED, et le suivi assuré par le docteur Berthoud qui a collaboré au projet dès le début. L'instrument du comité de gestion bipartite et biennuel sera maintenu. Le dialogue avec d'autres bailleurs de fonds sera renforcé. Finalement le projet sera évalué début 1993.

Le crédit d'ouverture de Frs 200'000.- a été ouvert pour des raisons administratives. Ce crédit complémentaire constitue cependant la proposition de crédit en soi.

MADAGASCAR : Programme d'appui au Service de l'Enseignement, du Recyclage et de la Formation Agricole (PA-SERFA / EASTA)

Crédit no 178/90

Fr. 1'600'000.--

Le PA-SERFA / EASTA a pour objet de renforcer la formation forestière au niveau technique, afin de répondre aux besoins formulés par les institutions responsables de la sauvegarde et de la mise en valeur des ressources naturelles de Madagascar.

Le Service de l'Enseignement du Recyclage et de la formation Agricole (SERFA) a pour tâche principale d'assumer cette formation pour les cadres moyens, destinés aux secteurs publics, para-publics et privés, ainsi que pour les producteurs. Pour atteindre un tel objectif, le SERFA a besoin d'un important renforcement. Le Programme d'appui fait partie intégrante de ce renforcement institutionnel. Il est axé plus particulièrement dans le domaine de la formation pédagogique et de l'équipement. Les appuis sont prévus pour le SERFA Central et les Ecoles d'Application des Sciences et Techniques Agricoles (EASTA) d'Iboaka et d'Ambatobe, en mettant l'accent sur la formation forestière, au niveau technique.

La première phase (1990 - 1992) permettra entre autres :

- La création et la mise en oeuvre d'une cellule technique forestière au sein de la Division des Etudes du SERFA
- Le renforcement de la formation et du recyclage des formateurs impliqués dans les structures du SERFA
- Un appui méthodologique et logistique aux EASTA d'IBOAKA et d'AMBATOBE qui dépendent du SERFA

D'un montant de Frs. 1'600'000.--, cette proposition de crédit permettra de financer l'affectation de deux coopérants, un programme de formation des formateurs du SERFA, des travaux de réhabilitation des infrastructures des EASTA et la fourniture d'équipement, matériel didactique et de véhicules.

L'exécution de ce Programme d'appui au SERFA / EASTA est confiée en régie à INTERCOOPERATION.

MADAGASCAR : Projet d'appui au Silo National de Graines Forestières

Crédit complémentaire No. 180/90 Fr.s. 1'150'000.--

Avec la mise en oeuvre d'une nouvelle politique de reboisement (Action nationale en faveur de l'arbre, Plan d'action en faveur de l'environnement), les actions de reboisement à Madagascar prennent de plus en plus d'ampleur. Elles deviennent un élément important, voire incontournable d'une stratégie d'aménagement des terres en milieu rural. La multiplication de ces actions de reboisement ont déjà largement mis en évidence la nécessité d'un approvisionnement sûr d'une large gamme de graines forestières de qualité et en quantités suffisantes.

Conscient de ce problème, la DDA appuie, depuis 1986, le Silo National de Graines Forestières (SNGF) de la Direction des Eaux et Forêts. Cette structure couvre actuellement près des 2/3 des besoins en graines des actions de reboisement au niveau national.

La présente proposition de crédit couvre la phase 1990-1992. Cette nouvelle phase mettra l'accent sur :

- le renforcement des infrastructures actuelles du SNGF
- la mise en place des premiers silos régionaux
- le renforcement de la collaboration avec le Département de Recherches Forestières et Piscicoles pour la poursuite du programme d'amélioration génétique
- la mise en oeuvre du nouveau statut et de la nouvelle organisation du SNGF, qui devrait lui garantir l'autonomie administrative et financière, nécessaire à la bonne marche de ses activités.
- la recherche d'un auto-financement progressif de la structure (horizon 10 ans) afin d'assurer à long terme sa viabilité.

D'un montant total (crédit d'ouverture et crédit complémentaire compris) de Fr.s. 1'400'000.--, ce crédit permettra de financer l'affectation de deux coopérants, des missions de consultance en gestion et génétique forestière, des infrastructures et des équipements, des frais de fonctionnement en matière de recherche et de formation.

L'exécution de ce Projet d'appui est confié en régie à Intercoopération.

MADAGASCAR : PROGRAMME DE FORESTERIE ET DE DEVELOPPEMENT PAYSANS (FDP)

Proposition de crédit complémentaire no 255/90

Phase I (1990 - 1992)

Sfr. 1'870'000.--

Conçu dès 1984 comme une opération "pilote" devant permettre de concevoir une approche d'appui à des actions de reboisement villageois susceptible d'être ensuite transposée dans d'autres contextes, le Projet d'appui au reboisement villageois (PARV) d'Atsimondrano a contribué, pendant 5 ans, à définir une approche et accumuler tout un capital d'expériences en matière de foresterie paysanne.

Un processus d'auto-évaluation a permis :

- de dégager des voies précises pour surmonter les problèmes immédiats du PARV et notamment le problème foncier.
- de redéfinir l'orientation du projet et de tracer une stratégie nouvelle.
- de préparer des décisions permettant une nouvelle planification du projet.

Cette redéfinition du PARV se traduit aujourd'hui par la mise en oeuvre d'un Programme de foresterie et de développement paysans (FDP). Pour la présente phase (1990-1992), ce programme comprend :

- la mise en place d'un centre régional *(FAFIALA) d'expérimentation et de formation/diffusion pour l'aménagement des collines et la foresterie paysanne.
- la définition et la mise en oeuvre d'une Opération *(ALTAFA) dont l'objectif est de tester les modalités d'une véritable appropriation des actions de foresterie paysanne par les paysans, et ceci avec un minimum de suivi des structures décentralisées du Service forestier national.
- une action de "régularisation foncière", afin d'assurer aux participants au reboisement, dans les meilleurs délais, l'acquisition définitive des parcelles reboisées sur des terres domaniales.

La phase 1990-1992, d'un montant total de Frs. 2'450'000.-- comprend l'affectation de coopérants dans les domaines socio-économique, sylvicole et agroforestier, des missions de consultance pour des appuis techniques et méthodologiques, la fourniture de matériel, et d'équipements, ainsi que des contributions à des frais de construction et de fonctionnement (formation et expérimentation). L'exécution du Programme FDP est confiée en régie à INTERCOOPERATION.

* Abréviations de noms malgaches

MADAGASCAR : PROJET DE SOUTIEN A LA FORESTERIE PAYSANNE D'ANDRAMASINA

Proposition de crédit complémentaire no 260/90 Phase II (1990 - 1993)
Frs. 950'000.--

Le Projet de soutien à la foresterie paysanne (PSFP) d'Andramasina, mis en oeuvre par l'ONG malgache ORIMPAKA est une des composantes opérationnelles importantes du Programme de foresterie et de développement paysans (FDP) que la coopération suisse appuie sur les hauts-plateaux de Madagascar.

Bien que largement basée sur la stratégie et des expériences développées par l'ancien Projet de reboisement villageois d'Atsimondrano, le PSFP d'Andramasina en tant qu'opération de développement entièrement malgache, a su au cours de sa première phase 1988-1990, développer une approche réaliste et bien intégrée dans le contexte malgache.

La présente proposition de crédit couvre la phase 1990-1993. Cette nouvelle phase permettra de mettre l'accent sur :

- l'extension des reboisements paysans et l'introduction des premiers éléments d'agroforesterie
- le renforcement de l'appropriation des actions de foresterie par les paysans eux-mêmes
- la mise en place d'un processus d'auto-évaluation pour consolider l'adéquation des orientations du PSFP
- l'identification et la préparation d'une nouvelle opération de foresterie paysanne dans la région des bassins-versants d'Antananarivo

D'un montant de Frs. 1'100'000.--, cette proposition de crédit permettra de financer ORIMPAKA pour l'exécution du PSFP d'Andramasina, la formation de ses cadres et des appuis sur le plan méthodologique et conceptuel.

L'exécution de cet appui à ORIMPAKA est confiée en régie à INTERCOOPERATION.