

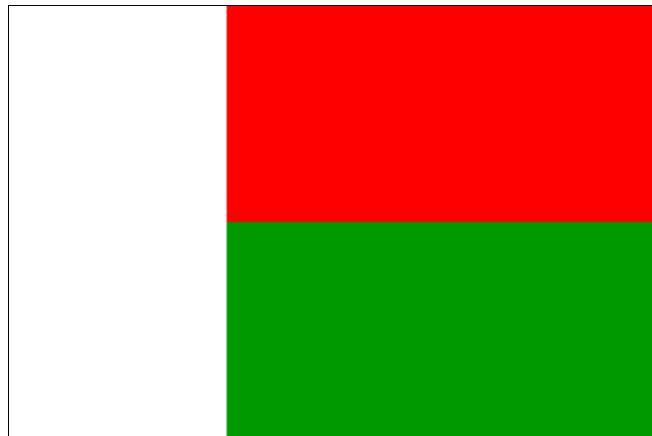


ORGANISATION DES NATIONS UNIES
POUR LE DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL

Distr.
RESTREINTE

OCG/EVG/R.4
30 septembre 2004

ORIGINAL: FRANÇAIS



**PROGRAMME INTÉGRÉ
D'APPUI AUX ACTIVITÉS
GENERATRICES DE
REVENUS ET D'EMPLOIS
POUR LA
RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ À
MADAGASCAR**

Rapport de la mission d'évaluation *

Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel (ONUDI) aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

La mention des noms des compagnies et des produits commerciaux n'implique pas l'aval de l'ONUDI.

Les opinions émises dans ce rapport sont exprimées à titre personnel et n'engagent pas le Gouvernement de Madagascar ou l'ONUDI.

* Ce document n'a pas fait l'objet d'une mise au point rédactionnelle.

TABLE DES MATIÈRES

Carte de Madagascar	5
<u>RÉSUMÉ</u>	7
Fiche de suivi des principales recommandations	10
<u>PREMIÈRE PARTIE :</u> <u>ÉVALUATION DE L'ENSEMBLE DU PROGRAMME</u>	11
<u>Introduction : Bref historique</u>	11
<u>1. Pertinence</u>	13
<u>2. Appropriation et pérennité</u>	14
<u>3. Conception méthodologique et formulation du Programme</u>	16
<u>4. Mobilisation des fonds</u>	17
<u>5. Mise en œuvre, gestion et coordination</u>	20
<u>6. Synergie, intégration interne et cohérence avec</u> <u>les autres programmes bilatéraux et multilatéraux</u>	21
<u>7. Résultats du Programme</u>	22
<u>8. Recommandations concernant le Programme intégré</u>	23
<u>9. Recommandations d'ordre général</u>	23
<u>10. Recommandations pour l'élaboration et la mise en œuvre du</u> <u>Programme pilote pour la réduction de la pauvreté</u>	24
<u>11. Enseignements à tirer de l'expérience du Programme</u>	31
<u>DEUXIÈME PARTIE :</u> <u>ÉVALUATION DES COMPOSANTES ET DES</u> <u>SOUS-COMPOSANTES DU PROGRAMME INTÉGRÉ</u>	32
<u>Introduction</u>	32
<u>1. Composante I : Assistance approchée aux activités génératrices</u> <u>de revenus et d'emplois</u>	34
1.1 SOUS-COMPOSANTE I.1 : INDUSTRIE TEXTILE ET VESTIMENTAIRE.....	36
1.2 SOUS-COMPOSANTE I.2 : PROMOTION DE LA FILIÈRE DE LA SOIE	40
1.3 SOUS-COMPOSANTE I.3 : PÉPINIÈRES D'ENTREPRISES DANS LES FILIÈRES PRIORITAIRES.....	48

1.4	SOUS-COMPOSANTE I.4 : INTÉGRATION DES FEMMES ET DES JEUNES ENTREPRENEURS DANS LES FILIÈRES PRIORITAIRES	48
2.	<u>Composante II : Renforcement des capacités institutionnelles ayant un impact sur les filières prioritaires</u>	49
2.1	SOUS-COMPOSANTE II.1 : PARTENARIAT SECTEUR PUBLIC – SECTEUR PRIVÉ	50
2.2	SOUS-COMPOSANTE II.2 : PROMOTION DES INVESTISSEMENTS ET DE LA TECHNOLOGIE	51
2.3	SOUS-COMPOSANTE II.3 : RESTRUCTURATION, MISE À NIVEAU, QUALITÉ ET NORMALISATION	57
2.4	SOUS-COMPOSANTE II.4 : RÉSEAU D'INFORMATION INDUSTRIELLE	61
3.	<u>Composante III : Protection de l'environnement et utilisation rationnelle des sources d'énergie</u>	65

ANNEXES

Annexe 1 :	Minutes de la réunion de restitution du 27 août 2004	66
Annexe 2 :	Liste des personnes rencontrées	70
Annexe 3 :	Termes de référence de l'évaluation	74
Annexe 4 :	Abréviations et acronymes	79

REMERCIEMENTS

L'équipe d'évaluation composée de

- *D. Magliani, Directeur, Groupe des Évaluations, ONUDI*
- *L. Raoeliarimanana, Consultant National*
- *J. N. Aquistapace, Consultant International*

tient à remercier toutes les personnes avec lesquelles elle a pu s'entretenir au cours de sa mission, celles qui l'ont aidée à rassembler les matériaux nécessaires à son travail et celles qui lui ont facilité l'organisation de ses déplacements. Elle espère que certaines de ses recommandations contribueront à la formulation du futur Programme pilote pour la réduction de la pauvreté et aux efforts de l'ONUDI pour améliorer la mise en œuvre des programmes intégrés.

RÉSUMÉ

Généralités

Approuvé en avril 2001 avec un budget envisagé de 4 millions de dollars, le Programme intégré de Madagascar n'a pu bénéficier que d'un financement limité. D'après la base de données de l'ONUDI, les fonds alloués au Programme de 2001 à 2003 totalisent un montant de 840.016 dollars, c'est-à-dire 21% du budget prévu. . En très grande partie (plus de 80%), les fonds alloués au Programme proviennent des ressources programmables de l'ONUDI (budget ordinaire et contribution du Danemark pour les programmes intégrés en Afrique sub-saharienne). Seul un pays donateur, le Luxembourg, a fourni en 2003 des contributions spéciales destinées à la sous-composante I.2 (Promotion de la filière soie) pour un montant total de 154.716 dollars.

La crise politique, qui a duré de la fin de 2001 à la moitié de 2002 et a abouti à la constitution d'un nouveau Gouvernement, a sérieusement handicapé la mise en œuvre et le suivi des activités initiales. Elle a aussi empêché l'établissement d'une véritable appropriation par la contrepartie nationale et rendu circonspects les rares bailleurs de fonds potentiels.

Des activités ont été lancées dans cinq sous-composantes (sur les dix figurant dans le document de programme) mais, à la suite de la décision prise en août 2001 par le Directeur général de cibler autant que possible le programme sur un seul objectif d'ensemble, les activités se sont concentrées surtout sur la promotion de la filière soie (sous-composante I.2) qui a absorbé la plus grande partie des ressources allouées à partir de la seconde moitié de 2002 (montant total estimé des dotations à la sous-composante : 390.000 dollars).

Principales constatations

1. Quand il a été approuvé, le Programme intégré était pertinent par rapport aux objectifs de développement du pays, notamment la lutte contre la pauvreté et le renforcement des capacités du secteur productif. Il faisait appel à des modules de services capables de s'attaquer à des contraintes majeures et était soutenu tant par le Gouvernement que par le PNUD. En outre, il bénéficiait de la présence d'un représentant de l'ONUDI sur le terrain.

2. La dimension du Programme a été surestimée par rapport au potentiel de financement avec, pour conséquences, une planification des dépenses entièrement dépendante des allocations effectuées et l'impossibilité d'établir une programmation à moyen terme pour le suivi des opérations déjà réalisées et le lancement de nouvelles activités.

3. L'appropriation du Programme par la contrepartie nationale, satisfaisante au départ, ne s'est pas accompagnée de la création d'une structure d'appui et de coordination («Comité de pilotage») comme cela avait été prévu initialement. Elle s'est considérablement relâchée pendant et après la crise politique de 2002 et sa faiblesse constitue un des facteurs explicatifs de l'absence d'intérêt de la plupart des bailleurs de fonds.

4. Les résultats s'arrêtent au niveau des produits (extrants). Certains effets positifs constatés chez des bénéficiaires d'assistance directe (sous-composantes I.2 et II.2), en termes de productivité améliorée et d'élévation des connaissances techniques, ne sont pas quantifiables par manque de données statistiques et en raison d'un suivi insuffisant.

5. Un certain nombre de rapports de bon niveau technique ont été produits (textile, mise à niveau, information industrielle), mais ils n'ont pas pu être validés formellement par l'ancien Gouvernement ni par les milieux industriels. Aucune suite ne leur a été donnée en raison de la crise politique et du manque de financement.

6. Les activités d'assistance directe à des opérateurs 'pilotes', entreprises ou artisans individuels, ont eu tendance à prendre le pas sur l'assistance à des institutions d'appui, ce qui a déséquilibré la démarche d'«assistance approchée» et l'a rendue inopérante. Cette démarche consiste en effet à combiner le renforcement des institutions d'appui à un soutien ciblé apporté à des opérateurs sélectionnés sur une base 'pilote'. En outre, pour que de telles activités conduisent à des résultats tangibles aux niveaux social et économique, il faut être en mesure d'assurer un suivi intensif sur une assez longue période, ce qui n'a pas été le cas.

7. L'assistance à la promotion de la filière soie (sous-composante I.2) a été le principal domaine d'activité et a donné lieu à des interventions s'étalant sur toute la durée du Programme. Elle a bénéficié d'une coopération efficace avec d'autres institutions, essentiellement des ONG. On estime à environ 390.000 dollars le total des dotations allouées à cette sous-composante, dont les activités ont fait l'objet d'appréciations positives de la part de toutes les parties prenantes. Cependant, la pérennité des résultats obtenus exigerait, pour être assurée, la continuation des opérations.

8. Les changements successifs dans la responsabilité de la gestion des fonds alloués ont produit un flottement dans la conduite du Programme intégré en termes de «monitoring» et de coordination au niveau du Siège de l'ONUDI. Les responsabilités respectives du Bureau Afrique, du responsable du Programme («team leader») et du gestionnaire technique d'une sous-composante n'ont pas été assez clairement définies pour assurer une gestion cohérente et proactive du Programme, surtout dans le contexte que celui-ci a connu à partir de 2002.

9. Du matériel amélioré de filature construit sur place à des fins de démonstration et de formation dans le cadre de la sous-composante I.2 reste depuis avril 2004 sans destination finale. Cette situation fait l'objet d'une recommandation particulièrement urgente.

10. Dans le cadre de la sous-composante I.2, l'ONUDI a été amenée à intervenir aussi

«en amont» de la filière, dans des domaines qui ne sont pas de sa compétence (culture du mûrier, élevage des vers à soie) mais dont le développement est nécessaire pour obtenir des résultats au niveau de la filière. Dans l'hypothèse de la poursuite de ce programme, les interventions dans ces domaines devraient être confiées à des organismes explicitement mandatés à cette fin.

11. Un «Programme pilote pour la réduction de la pauvreté» en cours de finalisation devrait prochainement prendre la relève de l'actuel Programme intégré. Dans cette perspective, et sur la base des enseignements tirés de l'expérience du Programme intégré et des informations recueillies sur le terrain, la mission d'évaluation a émis un certain nombre de recommandations pour la formulation d'un programme ciblé, réaliste et bien intégré dans le contexte actuel de Madagascar.

Principales recommandations

1. Réduit depuis deux ans à une seule sous-composante, le Programme intégré n'existe plus en tant que tel et devrait être formellement clos.
2. Les activités pertinentes de la sous-composante I.2 (Filière de la soie) devraient être poursuivies dans le cadre du futur « Programme pilote pour la réduction de la pauvreté » dont la formulation est en cours de finalisation.
3. Afin de ne pas perdre le bénéfice de l'élan donné aux opérations conduites dans cette sous-composante, il faudrait reprendre dans les plus brefs délais les activités programmées du projet US/MAG/04/081 et, notamment, procéder à la réception et à la dissémination du matériel amélioré de filature dont la fabrication est terminée depuis fin avril 2004.

**FICHE DE SUIVI DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS
(Rapport daté du 30 septembre 2004)**

<i>Partie/Section</i>	<i>Recommandation</i>	<i>Responsabilité pour la mise en oeuvre</i>	<i>Délai souhaitable</i>
I/8	Le Programme intégré devrait être déclaré formellement terminé	ONUDI et Contrepartie nationale	Le plus tôt possible
I/8 et II/1.2	Les activités pertinentes du projet US/MAG/04/081 devraient être poursuivies et, à terme, intégrées dans le futur Programme pilote	Bureau Afrique	Dès maintenant et dans le cadre du Programme pilote
I/8 et II/1.2	Les opérations relatives à la réception et la dissémination du matériel amélioré de filature devraient être exécutées	Bureau Afrique et Service technique concerné (PTC/AGR)	Immédiatement (avant novembre 2004)
I/8 et II/1.2	Poursuite et renforcement de la coopération avec ONG et autres programmes	Responsable du Programme	Dans le cadre du Programme pilote
I/8 et II/2.2	Statut juridique des matériels distribués en assistance directe à opérateurs pilotes à préciser	ONUDI PTC/ITP PTC/SME	Le plus tôt possible
I/9	Le 'monitoring' doit être renforcé	ONUDI et Contrepartie nationale	Dans le cadre du Programme pilote
I/9	Un mécanisme de pilotage doit être mis en place dans le pays	ONUDI et Contrepartie nationale	Dans le cadre du Programme pilote
I/9	Rôle moteur de la contrepartie nationale dans la mobilisation des fonds	ONUDI et Contrepartie nationale	Dans le cadre du Programme pilote
I/9	Les changements d'orientation doivent être validés formellement	ONUDI et Contrepartie nationale	Dans le cadre du Programme pilote
I/9 et II/1.2	Coopération avec organisations spécialisées à rechercher pour intervention hors du domaine de compétence de l'ONUDI	ONUDI PTC/AGR	Dans le cadre du Programme pilote
I/9	Des critères précis pour l'utilisation de fonds d'amorçage doivent être établis	ONUDI PCF/FRM	Dans le cadre du Programme pilote
I/9 et II/1.1	Les aptitudes linguistiques des consultants internationaux envoyés sur le terrain doivent être pertinentes	ONUDI PTC	Dans le cadre du Programme pilote
I/10.1	Critères généraux pour l'élaboration et la formulation du Programme pilote	ONUDI (PCF) et Contrepartie nationale	Finalisation du Programme pilote
I/10.2	Gestion du Programme pilote	ONUDI (PCF) et Contrepartie nationale	Finalisation du Programme pilote
I/10.3	Priorités du Programme pilote	ONUDI (PCF) et Contrepartie nationale	Finalisation du Programme pilote

PREMIÈRE PARTIE

ÉVALUATION DE L'ENSEMBLE DU PROGRAMME

Introduction – Bref historique

Dès novembre 1998, le Ministre de l'Industrialisation et de l'Artisanat a demandé à l'ONUDI d'élaborer un programme intégré de développement industriel pour Madagascar et cette demande sera réitérée à plusieurs reprises. En juin 2000, le PNUD, qui a déjà confié en 1997 à l'ONUDI la réalisation de la quasi totalité du volet «Assistance au secteur privé» (Composante 3) du Programme MAG/97/007 à exécution nationale, décide d'allouer une somme de 100.000 dollars sur fonds SPPD à l'ONUDI en vue, d'une part, de produire un rapport faisant l'état des lieux du secteur manufacturier de Madagascar dans le contexte, notamment, des perspectives offertes par l'AGOA ('African Growth and Opportunity Act') dont Madagascar peut désormais bénéficier, et d'autre part, de formuler un programme intégré selon la démarche suivie par l'ONUDI pour aider les pays les moins avancés.

Les travaux préparatoires initiés en novembre 1999 seront autorisés par l'ONUDI le 9 octobre 2000, mais le projet visant le financement de la mission de programmation (« SPPD ») ne sera approuvé par le PNUD qu'en décembre 2000. En janvier 2001, une mission sur le terrain est effectuée par l'équipe désignée à cet effet. Après finalisation, le Document de programme est soumis aux autorités malgaches qui l'approuvent (Lettre datée du 30 mars 2001 du Ministre de l'Industrialisation et de l'Artisanat annonçant que le Programme sera validé par le Comité technique «dans les jours qui viennent»). Le 20 avril 2001, il fait l'objet d'un communiqué conjoint entre le Ministre de l'Industrialisation et de l'Artisanat et le Directeur général de l'ONUDI déclarant notamment que le Programme intégré formulé par l'ONUDI «s'inscrit dans le cadre de la stratégie du gouvernement qui consiste, d'une part, à mettre en œuvre les moyens nécessaires pour lutter contre la pauvreté et, d'autre part, à promouvoir et à faire participer le secteur privé au développement économique et social du pays».

Après une mission en mai 2001 du responsable du Programme ayant pour but de recueillir l'avis des autorités malgaches sur la répartition des premiers fonds alloués par l'ONUDI (300.000 dollars), des activités commencent, en juin, dans les sous-composantes I.1 (*Industrie textile et habillement*), I.2 (*Filière de la soie*), II.2 (*Promotion des investissements et de la technologie*) et II.3 (*Renforcement des capacités institutionnelles dans les domaines de la restructuration, de la mise à niveau et de la qualité*), puis à partir de juillet, dans la sous-composante II.4 (*Réseau d'information industrielle*).

Les changements politiques très importants survenus à Madagascar dans le sillage de l'élection présidentielle de décembre 2001, le climat troublé qui a perduré jusqu'à la mi-

2002 et a considérablement entravé la mise en œuvre des activités, ainsi que le faible niveau des financements obtenus depuis le lancement du Programme ont amené la direction de l'ONUDI à préconiser, vers la fin de 2002, une reformulation du Programme en consultation étroite avec les autorités nationales. Une recommandation en ce sens a été faite par la Directrice principale de PCF à l'issue d'un examen détaillé de l'état d'avancement des programmes intégrés en cours d'exécution effectué par le Bureau Afrique en septembre 2002 : dans son mémorandum daté du 17 octobre 2002 adressé au Secrétaire du Conseil exécutif, elle classe le Programme dans la «catégorie 3 », celle des programmes intégrés «faisant face à de graves problèmes et nécessitant des ajustements draconiens », et elle suggère que le Programme soit «revalidé et/ou révisé avec le nouveau gouvernement ».

Cette recommandation est avalisée par le Conseil exécutif dans sa réunion du 4 novembre 2002. Le 13 mars 2003, le Chargé d'affaires du Bureau Afrique informe la Directrice principale qu' «une mission de l'ONUDI à Madagascar est prévue au mois de mai pour revalider le Programme intégré avec le nouveau Gouvernement ». En juin 2003, soit plus de six mois après la directive du Conseil exécutif et alors que le Représentant de l'ONUDI à Madagascar a déjà quitté son poste depuis trois mois, le responsable du Programme intégré effectue une mission à Madagascar, au cours de laquelle il rencontre les autorités de la contrepartie. Celles-ci expriment le souhait de voir se poursuivre et s'amplifier le Programme intégré mais ne proposent pas d'examiner en commun le problème de son financement afin de trouver des solutions. Une reformulation éventuelle du Programme ne paraît pas avoir été évoquée au cours de ces discussions.

En décembre 2003, au cours de la Conférence générale de l'ONUDI, le Président de la République et le Directeur général s'accordent sur l'idée de lancer prochainement à Madagascar un «Programme pilote de réduction de la pauvreté». Une mission de programmation de haut niveau, qui se déroule du 18 au 24 avril 2004, permet de définir les grandes lignes du futur Programme pilote qui, depuis cette date, attend d'être finalisé.

Le 21 juin 2004, le Conseil exécutif de l'ONUDI décide de procéder à une évaluation en profondeur du Programme intégré, dont les activités ont été suspendues à partir de janvier 2004 dans la perspective de son remplacement par le Programme pilote. Le but de l'évaluation est d'établir un bilan des opérations effectuées et d'améliorer la coopération future envisagée en émettant des recommandations sur la base des enseignements obtenus. Les travaux de l'évaluation commencent à la mi-juillet. Une mission composée de la directrice du Groupe d'évaluation, d'une consultante nationale et d'un consultant international effectue une visite sur le terrain du 15 au 30 août 2004. La rédaction préliminaire du présent rapport est achevée le 30 septembre 2004.

1. Pertinence : *c'est la mesure selon laquelle le Programme vise un objectif de développement clairement défini, cible d'importantes contraintes s'opposant au développement industriel du pays, correspond à la politique et aux priorités du gouvernement, s'harmonise aux buts mondiaux de développement durable tels que ceux exprimés dans la Déclaration du Millénaire et se conforme à la stratégie de l'ONUDI. La question de la pertinence conduit aussi, rétrospectivement, à se demander si les objectifs ou la conception du Programme sont encore appropriés compte tenu de l'évolution du contexte.*

1.1 Constatations :

Dans les termes du Document de programme, «le Programme intégré vise l'élargissement et le renforcement de l'appui institutionnel aux activités de production à fort potentiel de développement et impact sur la réduction de la pauvreté» (p.15). Il reflète donc les priorités fixées par le Gouvernement en étroite collaboration avec le secteur privé et s'inscrit dans le cadre de sa stratégie consistant à mettre en œuvre les moyens nécessaires pour lutter contre la pauvreté et à associer le secteur privé à l'effort national. En principe, le Programme intégré doit aussi s'insérer dans le contexte du Cadre des Nations Unies pour l'assistance et le développement (UNDAF) qui prévoit une coordination des activités opérationnelles du système des Nations Unies afin d'assurer la complémentarité de ses interventions.

L'objectif de développement paraît bien s'adresser à certaines des contraintes majeures faisant obstacle à un développement industriel durable qui sont relevées dans le même document, à savoir : «une infrastructure institutionnelle peu efficace symbolisée par la faiblesse du dispositif d'appui au secteur privé» et, notamment, «l'absence d'articulation entre le cadre institutionnel, les besoins du secteur productif privé et l'assistance technique approchée aux entreprises», de même que «l'insuffisance des ressources humaines et des moyens matériels au sein des institutions et organismes d'appui aux entrepreneurs et entreprises» (p.5).

On note par ailleurs que le Gouvernement, dans le cadre d'une politique de renforcement institutionnel, a pris des initiatives pour créer des structures de concertation entre le secteur privé et l'administration, telles que le Conseil national de l'industrie (CNI) et le Conseil national de l'artisanat (CNA), pour faciliter les rencontres sectorielles et pour encourager la participation aux plateformes de concertation. Cet effort de dialogue et d'ouverture, qui accompagne une politique affirmée de libéralisation économique et de désengagement de l'Etat des secteurs productifs, doit néanmoins être complété par des structures d'appui compétentes et efficaces pour aider un secteur privé émergent, surtout dans les branches d'activités à fort potentiel de croissance qui sont capables de générer rapidement des emplois et des revenus et de combattre ainsi les effets de la pauvreté.

Compte tenu de ces priorités, l'assistance technique de l'ONUDI vise en premier lieu à

fournir un appui direct aux activités génératrices de revenus en vue de soutenir l'action du Gouvernement en matière de lutte contre la pauvreté et contre le chômage, notamment chez les jeunes et les catégories sociales défavorisées. L'aide de l'ONUDI vise également le renforcement des capacités institutionnelles du secteur productif, particulièrement les industries agro-alimentaires et les industries textiles qui représentent un secteur d'activités à fort impact sur la réduction de la pauvreté. Un accent particulier doit être mis sur les besoins de l'industrie textile malgache face aux nouvelles opportunités offertes par l'Africa Growth and Opportunity Act (AGOA).

1.2 Conclusions :

Le contenu du programme intègre la vision stratégique du Gouvernement en matière de lutte contre la pauvreté, les priorités thématiques et stratégiques des différents partenaires et institutions de développement ainsi que la nouvelle approche et orientation de l'ONUDI basée sur le concept des **3E** : **E**conomie compétitive, **E**mloi productif et **E**nvironnement plus propre.

Dans sa stratégie, qui combine de façon complémentaire des actions de renforcement institutionnel à une assistance directe à des entreprises, le Programme intégré veille à cibler des sous-secteurs particulièrement pertinents dans une perspective de génération d'emplois et de revenus (textile et habillement, agro-alimentaire, soie). Par ailleurs, il fait appel de façon équilibrée à la solide expertise technique dont dispose l'ONUDI à travers ses modules de services.

Si des fonds suffisants et un climat politique stable avaient permis que les diverses composantes et sous-composantes du Programme intégré soient exécutées entièrement et de façon coordonnée, on peut estimer que des résultats importants auraient pu être obtenus. Toutefois, dans la mesure où ces conditions idéales n'ont pas pu être réunies, on doit se demander s'il n'aurait pas été judicieux d'entreprendre une reformulation complète du Programme, conjointement avec les nouvelles autorités, dès qu'il est apparu que sa mise en œuvre ne pourrait pas être menée à terme.

2. Appropriation et pérennité : *L'appropriation est la mesure selon laquelle les motivations et les capacités de la contrepartie lui permettent de gérer efficacement les activités du Programme, d'absorber l'assistance technique reçue et de fournir les moyens prévus pour parvenir à des résultats viables. La pérennité est la capacité de prolonger et de reproduire les bénéfices résultant des interventions après l'achèvement du Programme.*

2.1 Constatations :

L'engagement actif de la contrepartie est une nécessité si l'on veut assurer un ancrage satisfaisant du Programme dans le pays. Le Programme est «son» programme, et non celui de l'ONUDI qui n'en est que le facilitateur. Cette appropriation du Programme par la contrepartie devrait pouvoir s'amorcer dès la phase d'élaboration et se poursuivre, en

se renforçant, tout au long de sa réalisation.

Dans le Communiqué conjoint signé le 20 avril 2001 par le Ministre de l'Industrialisation et de l'Artisanat et par le Directeur général de l'ONUDI, il est précisé que «le Programme intégré a été formulé par l'ONUDI en étroite collaboration avec le Ministère de l'Industrialisation et de l'Artisanat, le secteur privé malgache, le PNUD et les représentants des bailleurs de fonds présents à Madagascar. Il s'inscrit dans le cadre de la stratégie du gouvernement qui consiste d'une part à mettre en œuvre les moyens nécessaires pour lutter contre la pauvreté ; d'autre part à promouvoir et à faire participer le secteur privé au développement économique et social du pays.»

Selon le responsable du Programme, en effet, l'implication de la contrepartie a été effective au cours des trois étapes suivantes de l'élaboration du Programme : (i) la rédaction des termes de référence de la mission de programmation (en fait le projet SPPD) a été faite par le Représentant de l'ONUDI en interaction constante avec le PNUD et le Ministère de l'Industrialisation et de l'Artisanat; (ii) durant la mission de programmation, de nombreuses réunions et entrevues avec les divers acteurs économiques concernés (secteur privé, ministères, PNUD) ont permis d'élaborer une première version préliminaire du document de programme; (iii) la finalisation du document de programme, effectuée au Siège par l'équipe du Programme, a pu tenir compte des commentaires du Ministère préparés en liaison avec ses partenaires.

Ce début encourageant d'appropriation semble n'avoir pas eu de suite. Contrairement à ce qui était prévu dans le document de programme (pp. 13-14), aucun mécanisme de coordination («Comité de pilotage») impliquant la contrepartie n'a été mis en place et il n'y a pas eu de «Coordonnateur national» nommé par le Gouvernement. Si la présence du Représentant de l'ONUDI pouvait permettre de maintenir un dialogue permanent avec la contrepartie et d'assurer une coordination administrative et technique des opérations, elle ne pouvait remplacer une implication effective et responsable de la contrepartie nationale dans les décisions relatives à l'exécution du programme.

2.2 Conclusions :

La faible appropriation aurait pu être corrigée après la fin de la crise politique de 2002 si des mesures avaient été prises en temps utile pour revalider le Programme intégré avec les nouvelles autorités et mettre en place un mécanisme de coordination permettant l'implication active de la contrepartie nationale.

Le faible niveau d'appropriation a pu jouer un rôle dans le manque d'intérêt manifesté par les bailleurs de fonds potentiels. En outre, le départ du Représentant de l'ONUDI, en mars 2003, a privé le Programme d'une structure minimale de coordination et de «monitoring» sur le terrain.

3. Conception méthodologique et formulation du Programme

3.1 Constatations :

Le Programme est conçu pour fournir une assistance à trois niveaux : celui du Gouvernement, pour la formulation et la mise en œuvre de politiques favorisant le développement de l'industrie et de l'artisanat ; celui des institutions d'appui, qui peuvent être des entités publiques, para-publiques ou non-gouvernementales ; et celui des opérateurs, soit dans un cadre collectif (associations), soit sur une base individuelle (entreprises ou ateliers artisanaux «pilotes»).

Dans chacune des trois composantes envisagées, des interventions sont prévues à ces trois niveaux. Dans la première (*Assistance approchée aux activités génératrices de revenus et d'emploi*), on prévoit la formulation d'une stratégie pour le développement de l'industrie textile et vestimentaire et l'établissement de bases de données, mais aussi la mise en place de structures d'appui comme des pépinières d'entreprises et le renforcement d'un centre de formation, et, également, la promotion et la création de petites et micro-entreprises qu'il faudra accompagner par de l'encadrement et de la formation. Dans la deuxième (*Renforcement des capacités institutionnelles ayant un impact sur les filières prioritaires*), il est prévu notamment d'intervenir au niveau du cadre juridique et réglementaire des investissements et de contribuer à l'élaboration d'une stratégie nationale de promotion des technologies, ce qui relève de la politique gouvernementale, de renforcer les capacités opérationnelles de l'agence de promotion des investissements et de dynamiser les structures existantes de dialogue et de concertation, ce qui relève de l'appui institutionnel, et de fournir une aide à des projets d'investissements, ce qui relève de l'assistance directe aux entreprises. Dans la troisième (*Protection de l'environnement et utilisation rationnelle des sources d'énergie*) enfin, on vise aussi bien le renforcement de structures gouvernementales que la création de centres ou d'unités pilotes et la mise en œuvre d'activités à fort impact sur la population défavorisée.

Cette approche, qui combine plusieurs niveaux d'intervention, a le mérite de s'efforcer de couvrir le plus grand nombre possible de facteurs-clefs du développement et de leurs points d'articulation. Elle recèle cependant le risque, si les ressources nécessaires ne sont pas disponibles au moment approprié ou si la situation interdit d'agir à certains niveaux, de conduire à des actions éparpillées et à une perte de cohérence de l'ensemble. Par ailleurs, elle rend assez artificielle la division entre différentes composantes dont la spécificité n'est plus évidente.

3.2 Conclusions :

La méthodologie retenue, à partir de laquelle le Programme intégré a été formulé, n'a pas pu se traduire sur le plan opérationnel car sa mise en œuvre aurait nécessité des moyens financiers beaucoup plus importants que ceux qu'il a été possible de réunir, un degré d'appropriation plus élevé et une situation politique stable.

4. Mobilisation des fonds

4.1 Constatations

Pour un budget estimé au départ à 4 millions de dollars (hors frais d'agence), les fonds mobilisés d'avril 2001 à avril 2004 en faveur de la mise en œuvre du Programme intégré n'ont pas dépassé 840.016 dollars (hors frais d'agence) d'après la base de données ONUDI.

Le tableau ci-dessous indique la répartition des fonds mobilisés entre les composantes et sous-composantes du Programme intégré. On doit noter que la base de données ONUDI ne fournit que la répartition par composante. Au niveau des sous-composantes, les indications données ici sont des estimations de la mission d'évaluation fondées sur la consultation de divers documents financiers.

<i>Composante/ Sous-composante</i>	<i>Budget prévu</i>	<i>Fonds alloués</i>	<i>Dépenses</i>
I. Total	1.240.000	496.378	361.681
I.1 (Textile)	370.000	105.000	101.977
I.2 (Soie)	230.000	391.378	259.704
I.3 (Pépinières)	380.000	-	-
I.4 (Intégration)	260.000	-	-
II. Total	1.800.000	342.638	342.622
II.1 (Public/Privé)	150.000	-	-
II.2 (Prom.invest.)	610.000	278.638	286.221
II.3 (Restructuration)	580.000	30.000	21.475
II.4 (Information)	460.000	35.000	34.656
III. Total	960.000	-	-
III.1 (Pollution)	630.000	-	-
III.2 (Biodiversité)	330.000	-	-

L'origine des fonds mobilisés est indiquée dans le tableau ci-dessous (montants en US\$):

<i>Source/Donateur</i>	<i>Allocations</i>	<i>Dépenses</i>	<i>% dépensé</i>
ONUDI – Programme ordinaire de coopération technique (XA)	242.962	244.579	100,7
ONUDI – Budget ordinaire (YA)	282.674	283.424	100,3
Danemark	160.000	110.413	69,0
Luxembourg	154.380	65.887	42,7
Total	840.016	704.304	83,8

Sources : Base de données ONUDI

On notera que l'ONUDI a été en mesure de contribuer par deux fois (en mai 2001 et en août 2003), et à hauteur de 525.636 dollars au total, sur les fonds de son budget ordinaire (Programme ordinaire de coopération technique et Mesures spéciales pour l'Afrique), et à hauteur de 160.000 dollars sur les fonds programmables mis à sa disposition par le Danemark pour les programmes intégrés en Afrique sub-saharienne. A cela devrait s'ajouter un montant de 22.089 dollars (non indiqué dans la base de données ONUDI) prélevé sur les fonds programmables pour des missions d'expert de courte durée mis à sa disposition par la Belgique. Ces montants cumulés constituent plus de 70% de la somme de 1 million de dollars que l'ONUDI s'était engagée à fournir sur ses fonds programmables (voir Communiqué conjoint du 20 avril 2001).

Les activités de mobilisation auprès de bailleurs de fonds se sont dès le départ, et même avant le lancement des premières opérations, concentrées sur un pays donateur, la France, qui avait fait connaître publiquement son intention d'envisager un soutien financier au Programme (Déclaration officielle de la Représentante permanente de la France lors de la 24e session du Conseil de développement industriel, 19-22 juin 2001). En 2001, le responsable du Programme a effectué trois visites (dont deux avec un fonctionnaire du Groupe de la mobilisation des fonds de l'ONUDI) auprès des services concernés du Ministère des Affaires étrangères et du Ministère des Finances à Paris. Ces multiples démarches n'ont pas donné de résultats concrets en matière de financement.

Au niveau du Siège, les contacts pris auprès des bailleurs de fonds représentés à Vienne par des missions permanentes n'ont abouti que dans le cas du Luxembourg qui a accepté, par deux fois, la première au début de 2003 et la seconde à la fin de la même année, que ses contributions destinées au Fonds de développement industriel de l'ONUDI soient allouées au Programme, et plus précisément à la sous-composante I.2 (*Filière de la soie*). Au total, la dotation du Luxembourg s'élève à 154.716 dollars, hors frais d'agence.

Des démarches ont également été entreprises auprès des autorités japonaises afin d'obtenir une contribution dans le cadre du «United Nations Trust Fund for Human Security» financé par le Japon. Un projet d'un montant de 549.000 dollars (hors frais d'agence) a été soumis le 11 décembre 2002 en vue de financer la totalité de la sous-composante I.2 (*Filière de la soie*). Mais cette proposition n'a pas été retenue (lettre du 27 mars 2003).

A Madagascar, ni les contacts suivis entretenus par le Représentant de l'ONUDI avec les autorités nationales et les représentants des bailleurs de fonds présents dans le pays, ni les travaux de la mission effectuée en octobre 2001 par le responsable du Programme et un fonctionnaire du Groupe de la mobilisation des fonds n'ont abouti à une décision de financement à proprement parler. On note, toutefois, que des accords de coopération pour la réalisation de certains produits de la sous-composante I.2 ont pu être passés avec « Intercoopération », qui met en œuvre une assistance technique financée par la Suisse dans le cadre du Programme SAHA, et avec le « CITE » (Centre d'information technique et économique), organisme de droit malgache soutenu financièrement par la coopération française. On notera aussi que, d'après les données fournies par le coordonateur du Programme SAHA, les apports financiers de ce programme à la réalisation du

Programme intégré s'élèvent à environ 50.000 dollars sur deux ans.

Dans le cadre de mesures découlant de l'Initiative pour les pays très endettés, le Ministère du Développement du secteur privé et de la Privatisation avait envisagé de mobiliser 2 milliards de francs malgaches (équivalant à environ 300.000 dollars) sur deux ans en vue de couvrir les coûts locaux de certains intrants se rapportant à la sous-composante I.3 (*Pépinières d'entreprises dans les filières prioritaires*). Du fait tant des circonstances politiques qui ont prévalu à partir de 2002 que de l'absence de toute activité dans le cadre de la sous-composante I.3, cette intention n'a pas pu être concrétisée.

Le Document de programme (p.14) évoquait trois risques principaux, dont deux étaient liés à la mobilisation des fonds :

- 1) *Délais dans l'approbation et la mobilisation des ressources propres de l'ONUDI. Ce risque peut être considéré faible en raison de la priorité de l'ONUDI pour les pays les moins avancés.*
- 2) *Délais dans la mobilisation de financement au niveau des bailleurs de fonds pour l'exécution des activités du programme.*

Si la première éventualité a pu être évitée, comme on l'a vu plus haut, la deuxième s'est malheureusement concrétisée puisque seul un bailleur de fonds, le Luxembourg, a répondu aux appels à financement lancés par l'ONUDI, pour un montant total de 154.716 dollars, c'est-à-dire à peine 5% du montant du budget prévisionnel qu'il restait à couvrir (3 millions de dollars).

4.2 Conclusions

Avec un financement inférieur au quart du budget prévu durant la période considérée (avril 2001 – avril 2004), le Programme intégré ne pouvait être mené à bien dans sa totalité. Les activités de mobilisation de fonds, soutenues dans les six premiers mois, se sont considérablement ralenties en raison des événements politiques qui sont survenus dans la foulée de l'élection présidentielle de décembre 2001 et qui ont rendu circonspects la plupart des bailleurs de fonds. Par ailleurs, les autorités de la contrepartie (Ministère de l'Industrialisation et de l'Artisanat) ne semblent avoir joué aucun rôle effectif dans la mobilisation de fonds.

On notera que les fonds issus du budget ordinaire de l'ONUDI ont été alloués tardivement dans la période de l'exercice budgétaire biennal, ne laissant que quelques mois pour planifier et effectuer les dépenses (juin-décembre 2001 et septembre-décembre 2003), et diminuant fortement la possibilité de programmer des actions à plus long terme. On peut voir là une des raisons ayant conduit à lancer des opérations sans avoir l'assurance qu'elles pourraient être poursuivies.

5. Mise en œuvre, gestion et coordination

5.1 Constatations :

Le Programme intégré a été mis en œuvre à partir de juin 2001 avec les premiers fonds alloués par l'ONUDI (300.000 dollars). Des activités ont été lancées dans cinq sous-composantes mais, compte tenu des perspectives limitées de financement, elles se sont assez rapidement concentrées sur les deux sous-composantes I.2 (*Filière de la soie*) et II.2 (*Promotion des investissements*) puis, finalement, sur la première seulement.

Les activités se rapportant aux sous-composantes I.1 (*Filière Textile/Habillement*), II.3 (*Restructuration et Mise à niveau*) et II.4 (*Réseau d'information industrielle*) ont essentiellement consisté en des études qui, en raison de la crise politique de 2002, n'ont pas fait l'objet d'une validation formelle. Elles sont donc restées sans suite.

Les opérations relevant de la sous-composante I.2 (*Filière de la soie*) se sont poursuivies jusqu'à la fin de 2003 en fonction et selon le rythme des dotations reçues. Certaines sont néanmoins restées inachevées malgré l'existence de fonds importants encore disponibles qui leur étaient spécifiquement alloués. Cette situation a particulièrement attiré l'attention de la mission d'évaluation qui a recommandé que des mesures correctives soient prises dans les meilleurs délais.

La sous-composante II.2 (*Promotion des investissements*) a été reformulée en accord avec la contrepartie nationale et a concentré ses activités sur une opération d'assistance directe à des entreprises artisanales du textile/habillement et de la soie. Ces activités se sont arrêtées en février 2002 et n'ont pas reçu le suivi qui aurait permis d'atteindre quelques résultats malgré le déficit en termes d'appui institutionnel.

La gestion du Programme intégré a bénéficié de la présence d'un représentant de l'ONUDI sur le terrain jusqu'en mars 2003. Celui-ci a pu relayer le gestionnaire du Programme au Siège et assurer une coordination administrative et technique satisfaisante. Toutefois, une fois passée la crise politique de 2002, sa présence (jusqu'à son départ) n'a pas été suffisante pour assurer la continuité du soutien de la contrepartie nationale et obtenir la revalidation du Programme intégré, éventuellement sur de nouvelles bases. Une attention plus vigilante et pro-active du Bureau Afrique aurait sans doute été nécessaire.

Le responsable au Siège du Programme intégré a fait preuve d'une solide persévérance en s'efforçant d'assurer la coordination des opérations malgré le double handicap de la crise politique et de la faiblesse du financement, facteurs qui ont sans doute joué un rôle dans la faible cohésion de l'équipe en charge du Programme et dans une délégation trop large des responsabilités du pilotage des opérations sur le terrain aux experts internationaux.

On doit ajouter que, durant la période considérée, trois modalités de gestion interne des fonds alloués se sont succédées (gestion par chaque responsable technique de projet, gestion par le responsable du programme intégré, gestion par le bureau régional concerné), ce qui a provoqué des frictions et des frustrations peu favorables à une

coopération harmonieuse entre les personnes et les services.

On notera enfin que les changements successifs de gestion interne qui viennent d'être mentionnés ont rendu pratiquement impossible la détermination exacte des fonds alloués et dépensés dans chaque sous-composante. Les chiffres fournis à cet égard dans le présent rapport sont donc basés sur des estimations.

5.2 Conclusions :

Des facteurs externes (crise, financement) ont nui gravement à la mise en œuvre du Programme intégré dont la gestion a souffert de certaines faiblesses d'ordre organisationnel.

Ce Programme intégré fait notamment ressortir l'absence d'un véritable «monitoring» s'exerçant sur l'ensemble du Programme. Un tel «monitoring» devrait être en mesure de maintenir une ligne d'action cohérente tout au long de la mise en œuvre, d'intervenir efficacement quand surviennent des circonstances imprévues, de fournir une instance de conseil et d'arbitrage pour aider à la prise de décisions, et de guider le responsable dans son travail de coordination.

6. Synergie, intégration interne et cohérence avec les autres programmes bilatéraux et multilatéraux

6.1 Constatations :

Contrairement aux principes de base pour l'élaboration des programmes intégrés de l'ONUDI, ce Programme intégré a délibérément choisi de ne pas couvrir les activités de l'ONUDI menées à Madagascar dans le cadre de la Composante 3 (Assistance au Secteur privé) du Programme MAG/97/007 à exécution nationale et financé par le PNUD. D'après les opinions recueillies par la mission d'évaluation, l'inclusion de ces activités dans le Programme intégré aurait créé de nombreux problèmes en raison des différentes modalités d'exécution et du fait que la contrepartie nationale pour MAG/97/007 n'était pas la même que pour le Programme intégré. Par ailleurs, ce programme était en cours d'achèvement et il pouvait sembler raisonnable de ne pas le soumettre à un changement de mode de gestion et de coordination peu de temps avant sa conclusion.

Tout en reconnaissant la validité de ces arguments, on doit observer que ce choix initial a conduit à admettre l'existence, dans le même pays, de deux ensembles bien distincts d'activités menées par l'ONUDI, allant ainsi à l'encontre de la démarche qu'implique la notion même de programme intégré.

Au sein du Programme intégré lui-même, on constate qu'un effort de synergie a été tenté en associant des bénéficiaires des sous-composantes I.2 et II.2 : des opérateurs de la filière soie ont pu ainsi être dotés d'équipements améliorés ou supplémentaires dans le

cadre d'une opération d'assistance directe menée dans la sous-composante II.2 (*Promotion des investissements*).

Enfin, une coopération de très bon niveau a été réalisée, dans le cadre de la sous-composante I.2 (*Filière de la soie*), avec des programmes soutenus par une assistance bilatérale : le programme SAHA de l'Intercoopération suisse, et le Centre d'information technique et économique (CITE) soutenu par la Coopération française.

6.2 Conclusions :

Le Programme intégré n'a pas été en mesure de développer une synergie entre des activités conduites par des fonctionnaires de l'ONUDI mais, par contre, a réussi à mettre en route une coopération utile et efficace avec des entités extérieures.

7. Résultats du Programme

En raison du faible financement et de la crise politique, le Programme intégré s'est arrêté au niveau des produits escomptés dont certains ont pu être réalisés partiellement. Aucun impact ne peut être noté sur le secteur industriel, et le Programme n'a eu aucun effet sur la politique industrielle du pays ni sur les institutions publiques.

Au niveau des ressources humaines, les actions de formation entreprises dans le cadre de la sous-composante I.2 (*Filière de la soie*) ont permis de former des techniciens et des opérateurs de la filière et de les familiariser à de nouvelles technologies à l'aide de matériels améliorés. L'association de techniciens de la soie qui s'est constituée à l'issue de ces stages peut, à terme, devenir un réservoir d'expertise et l'élément moteur d'un regroupement des professionnels de la filière. Mais elle doit auparavant mieux se structurer et trouver des interlocuteurs institutionnels qui la reconnaissent et l'utilisent.

Les formations offertes aux artisans et associations dans le cadre de la sous-composante II.2 (*Promotion des investissements*) sont restées trop ponctuelles pour avoir des effets durables, surtout en l'absence de tout suivi effectif. Il en va de même pour les actions de sensibilisation aux normes ISO et à l'audit qualité qui, destinées au personnel de gestion et de maîtrise d'entreprises du textile, ont été conduites dans le cadre de la sous-composante II.3 (*Restructuration et Mise à niveau*).

Au niveau des entreprises artisanales de la filière soie, il est encore trop tôt pour savoir si les actions menées en matière d'équipement amélioré auront un effet positif. Elles devraient tout d'abord être achevées (distribution des machines fabriquées par l'EMSF sur commande de l'ONUDI), et complétées par une formation et un suivi adéquats. Des mesures urgentes devraient être prises à cet égard afin de ne pas perdre le bénéfice de l'élan fourni par ces opérations et de ne pas endommager le capital de confiance dont dispose l'ONUDI auprès de ses partenaires.

8. Recommandations concernant le Programme intégré

Sur la base des constatations effectuées et des nombreux entretiens qu'elle a menés avec les personnes concernées, tant à Madagascar qu'au Siège de l'ONUDI, la mission d'évaluation formule les recommandations suivantes :

- Le Programme intégré, dans la forme conçue et adoptée en 2001, devrait être déclaré formellement terminé, en laissant toutefois subsister les activités pertinentes du projet US/MAG/04/081 («Renforcement et suivi des activités génératrices de revenus et d'emploi dans la filière soie»), financé par le Luxembourg, jusqu'à ce qu'elles puissent être intégrées dans le futur Programme pilote.
- En particulier, le service technique responsable de l'exécution de ce projet devrait être autorisé, dans les meilleurs délais, à entreprendre et conduire jusqu'à leur terme prévu les activités relatives à la réception et à la dissémination du matériel amélioré de filature mis au point dans le cadre du Programme intégré et disponible depuis la fin du mois d'avril 2004.
- La coopération fructueuse établie pour le développement de la filière soie avec des entités soutenues par des programmes bilatéraux et des ONG actives dans ce domaine devrait être poursuivie et renforcée afin de tirer le meilleur parti de l'appui matériel et logistique qu'elles sont disposées à apporter.
- L'ONUDI devrait examiner et préciser le statut juridique des matériels distribués à des opérateurs dans le cadre d'opérations d'assistance directe conduites dans le cadre de la sous-composante II.2 et déterminer leur destination finale ; cet examen devrait aussi permettre de définir clairement les conditions juridiques dans lesquelles le matériel amélioré de filature sera utilisé par les bénéficiaires.

9. Recommandations d'ordre général

Sur la base des enseignements tirés de la mise en œuvre du Programme intégré, la mission d'évaluation formule les recommandations suivantes :

- Les fonctions de veille et de suivi actif («monitoring») devraient être renforcées, tant au niveau de l'ONUDI qu'à celui de la contrepartie nationale, afin d'assurer la prise en compte précoce de problèmes pouvant nuire à la bonne exécution du Programme, d'alerter les responsables et de vérifier la mise en œuvre rapide de mesures adéquates pour ajuster le Programme en conséquence.
- Un mécanisme de coordination et de suivi (pilotage) devrait être mis en place dans le pays dès le début du Programme.
- La contrepartie nationale devrait jouer un rôle moteur en matière de mobilisation

de fonds en coordination étroite avec l'ONUDI.

- Les changements de stratégie, l'application d'une nouvelle méthodologie ou la réorientation d'une approche initialement prévue dans le document de Programme devraient faire l'objet d'une validation formelle par la contrepartie nationale sur la base d'un document approuvé par l'ONUDI.
- Pour des opérations nécessitant des interventions dans des domaines pour lesquels l'ONUDI n'est ni mandatée ni compétente, par exemple les secteurs 'en amont' des filières agro-industrielles, une coopération devrait être recherchée avec les organisations spécialisées pertinentes.
- Des critères précis devraient être établis pour l'utilisation des fonds d'amorçage («seed money») prélevés sur les ressources programmables de l'ONUDI afin qu'ils ne soient utilisés que pour des activités préparatoires dans la perspective d'un financement extrabudgétaire ou que pour une opération bien définie, limitée dans le temps et apte à produire les résultats escomptés.
- Les consultants internationaux appelés à travailler sur le terrain devraient être en mesure de communiquer directement dans la langue internationale la plus communément pratiquée dans le pays.

10. Recommandations pour l'élaboration et la mise en œuvre du Programme pilote pour la réduction de la pauvreté

Considérant que l'actuel Programme intégré sera prochainement terminé et remplacé par le nouveau Programme pilote pour la réduction de la pauvreté, et que l'un des objectifs des évaluations est de fournir, sur la base des enseignements tirés, des conseils pour les activités ultérieures, le présent rapport formule également des recommandations pour l'élaboration et la mise en œuvre du Programme pilote. Ces recommandations prennent en compte l'expérience du Programme intégré ainsi que les développements les plus récents qui sont intervenus depuis avril 2004 dans le domaine de la coopération bilatérale et multilatérale à Madagascar.

10.1 Critères généraux de programmation pour le Programme pilote

Comme souligné dans certaines rubriques de la deuxième partie, le Programme pilote devrait utiliser certains produits de bonne qualité réalisés dans le cadre du Programme intégré, comme notamment les études effectuées sur l'industrie textile et la mise à niveau. Les opérations lancées dans la filière soie qui ont produit des résultats intermédiaires positifs devraient être poursuivies et amplifiées. La coopération avec le PNUD devrait continuer pour la mise à jour du Programme national pour le secteur privé (PNSP),

comme cela a été le cas pour l'élaboration conjointe (hors Programme intégré) de ce document publié en 2000.

L'ONUDI devrait intervenir dans les limites de ses compétences et dans les domaines pour lesquels elle dispose d'une expertise reconnue, en particulier pour ce qui est des activités dans le secteur agro-industriel. Les interventions «en amont» devraient faire l'objet d'accords de coopération avec d'autres acteurs mieux qualifiés pour travailler à ce niveau et mieux implantés sur le terrain.

Les domaines d'intervention retenus pour le Programme pilote ont une grande importance pour le Gouvernement qui donne la priorité à la dynamisation du secteur privé et à l'amélioration de la compétitivité de l'industrie, tant dans la zone franche autour de la capitale et dans les zones industrielles plus avancées que dans les régions rurales. Le Programme pilote devrait en conséquence s'attacher à intervenir en synergie et complémentarité avec les autres acteurs, et à coordonner ses activités avec celles des autres agences, notamment dans le contexte de l'UNDAF.

Compte tenu des développements récents intervenus dans les programmes de coopération bilatéraux et multilatéraux, et sur la base d'une estimation réaliste des perspectives de financement, l'ONUDI devrait proposer un programme bien focalisé et doté d'un budget réaliste qui concentre les activités initialement envisagées sur un plus petit nombre de domaines prioritaires.

10.2 Gestion du Programme pilote

L'expérience du Programme intégré de Madagascar a montré qu'un programme de réduction de la pauvreté exige un degré élevé de coordination entre les différents intervenants et une étroite supervision. Le Gouvernement devrait, en conséquence, s'appropriier le Programme pilote et participer pleinement et de façon continue à son exécution et à sa supervision. La mission d'évaluation a noté avec satisfaction le dynamisme de la nouvelle équipe gouvernementale et sa volonté d'accroître la synergie interne. De son côté, l'ONUDI devrait veiller à ce qu'une représentation adéquate sur le terrain permette d'assurer une coordination satisfaisante des activités.

Le représentant de l'ONUDI à Madagascar devrait pouvoir être en mesure de jouer un rôle de conseiller en matière de questions industrielles auprès du Gouvernement et du secteur privé.

Le Gouvernement devrait jouer un rôle moteur dans la mobilisation des fonds et soutenir les efforts de l'ONUDI dans ce domaine. Les ressources programmables de l'ONUDI ne devraient pas être réparties sous forme de saupoudrage mais devraient être allouées à des activités bien déterminées et limitées dans le temps (études, par exemple).

Un comité technique de coordination devrait être mis en place pour assurer une synergie entre composantes, fournir un suivi et étudier des ajustements éventuels en fonction des besoins opérationnels. Un tel comité ne devrait pas faire double emploi avec des

mécanismes existants de coordination public – privé (CEP, CAPE) mais, au contraire, assurer une liaison dynamique avec ceux-ci afin de porter au niveau adéquat les problèmes pouvant survenir.

10.3 Les priorités du Programme

Partant du fait que l'objectif du Programme pilote est de réduire la pauvreté en contribuant à revitaliser les activités productives, y compris dans les zones rurales, et en apportant un soutien au secteur privé, on recommande de regrouper les activités envisagées au sein de deux composantes, comme indiqué ci-dessous :

- Composante I : Renforcement de la compétitivité des entreprises, en particulier les PME, face à la concurrence du marché, aussi bien intérieur qu'extérieur.
- Composante II : Appui aux activités génératrices de revenus dans les zones rurales et soutien au développement des entreprises dans les filières à fort potentiel d'emplois et d'exportation.

Toutes les activités devraient couvrir les thèmes transversaux suivants :

- Partenariat secteur public-secteur privé
- Technologie et qualité des produits
- Commercialisation
- Environnement et énergie

La **composante I** devrait inclure deux sous-composantes, la première relative aux études et stratégies ainsi qu'à la production et la fourniture de données industrielles, et la seconde couvrant deux programmes de coopération technique complémentaires visant l'amélioration de la compétitivité et la facilitation de l'accès aux marchés, c'est-à-dire la qualité, la normalisation et la certification d'une part, et la production plus propre d'autre part.

Pour la première sous-composante, les activités proposées et leur justification sont résumées ci-après :

- Contribution à la mise à jour du PNSP entreprise par le PNUD : ce document, qui est d'une très bonne qualité et est considéré aujourd'hui comme toujours pertinent par le Gouvernement et le secteur privé, a été élaboré par le PNUD en coopération avec l'ONUDI. Il comprend des analyses et des données statistiques ainsi que des recommandations d'ordre stratégique relatives à la promotion des investissements, la dynamisation du secteur privé et l'appui aux entreprises. Il fait aujourd'hui référence pour tout ce qui touche au développement socio-économique du pays. D'après les informations recueillies par la mission d'évaluation, le PNUD et le Gouvernement apprécieraient une contribution de l'ONUDI dans l'actualisation des parties relatives au secteur manufacturier et au développement des PME. Une telle contribution donnerait l'occasion à l'ONUDI

de mieux cerner les principaux obstacles que son intervention peut aider à résoudre et pourrait épauler l'analyse diagnostique à la base du Programme pilote.

- Contribution à l'élaboration d'une stratégie et d'une politique industrielles par le Gouvernement et le secteur privé : l'élaboration d'une telle stratégie est perçue comme un besoin urgent tant par le Gouvernement que par le secteur privé. Les capacités du Gouvernement étant limitées, l'ONUDI est bien placée, du fait de son expérience et des méthodologies qu'elle a développées, pour fournir un conseil adéquat.
- Appui à la Chambre de Commerce et d'Industrie (CCIA), en coopération avec le PNUD, pour constituer une base de données industrielles : la disponibilité de statistiques pertinentes et fiables est une précondition pour évaluer les performances et la productivité de l'industrie et, par conséquent, pour formuler une stratégie et une politique industrielles. Un tel appui serait donc complémentaire aux deux opérations mentionnées précédemment. La CCIA, récemment réorganisée, constituerait un partenaire adéquat pour assurer la pérennité de l'assistance fournie.
- Elaboration d'une stratégie pour l'industrie agroalimentaire : recommandée par la mission de programmation d'avril 2004.
- Elaboration d'une stratégie pour l'industrie textile et vestimentaire : recommandée par la mission de programmation d'avril 2004, d'une très grande pertinence pour les entreprises de la zone franche et en relation avec les activités antérieures de l'ONUDI.
- Elaboration d'un programme de restructuration et de mise à niveau pour le secteur industriel : recommandée par la mission de programmation d'avril 2004, et devant être étroitement associée aux opérations d'assistance technique de la deuxième sous-composante.

Dans la deuxième sous-composante, deux ensembles d'activités devraient être retenus : d'une part, une assistance technique dans le domaine de la qualité, de la normalisation et de la certification (y compris la création/renforcement d'un laboratoire de métrologie) et, d'autre part, une assistance technique dans le domaine de la production plus propre. Les premières activités, recommandées par la mission de programmation d'avril 2004, pourraient s'appuyer sur les travaux déjà réalisés, contribuer à une amélioration de la compétitivité et utiliser l'expérience et le succès de l'ONUDI dans la mobilisation de fonds pour des programmes similaires d'autres pays.

La **composante II** devrait se concentrer sur des opérations directement liées à la réduction de la pauvreté dans les zones rurales et au soutien d'activités génératrices de revenus dans les filières retenues. Ces opérations devraient être conduites en étroite coordination avec les programmes menés par le PNUD, la Banque mondiale, l'Union

européenne, la coopération française et les ONG. Une approche intégrée de filière devrait être utilisée pour les huiles essentielles, les fruits et légumes et la soie. Comme l'a recommandé la mission de programmation d'avril 2004, les activités liées à l'exploitation du bambou devraient également être prises en considération. Enfin, en raison de l'intérêt particulier exprimé par le Gouvernement, le Programme pilote devrait inclure des activités relatives à la promotion de sources d'énergie renouvelable, et notamment des mini-centrales hydroélectriques.

Compte tenu des enseignements tirés de la mise en œuvre des activités relatives à la filière soie dans le Programme intégré, il est recommandé que l'approche filière soit conduite :

- En partenariat avec des organismes d'appui opérant en amont des filières (partenaires techniques et financiers, ONG, etc.)
- En ciblant plus particulièrement les capacités de transformation (capacités techniques et managériales, équipements améliorés) ;
- En appuyant les efforts de structuration de la filière au niveau des groupements interprofessionnels et des institutions ;
- En se concentrant sur les questions de qualité, normalisation, labélisation et commercialisation aux niveaux national et international ;
- En mettant l'accent sur les technologies économisant l'énergie et sur les sources d'énergie renouvelable.

Certaines activités initialement incluses dans le Programme pilote par la mission de programmation d'avril 2004 ne devraient pas y figurer comme composantes spécifiques dans la mesure où d'autres intervenants sont déjà impliqués dans ces domaines à travers des programmes importants en cours ou planifiés. Cette recommandation se fonde sur les informations fournies par le Gouvernement qui, au moment où avait lieu la mission d'évaluation, passait en revue toutes les activités en cours ou prévues pour soutenir le secteur privé et améliorer les conditions d'accès au marché. Cet exercice était basé sur un examen des actions prioritaires préparé par la Banque mondiale et intitulé «Cadre intégré pour l'assistance technique». Quatre principales lignes d'action y sont proposées : la redynamisation de la zone franche, la promotion des investissements nationaux et internationaux, le partenariat public-privé et la promotion des exportations. Le Gouvernement a identifié des partenaires techniques et des bailleurs de fonds pour un bon nombre de projets prioritaires et a communiqué cette information à la mission d'évaluation. Celle-ci recommande donc que les thèmes suivants ne soient pas retenus comme composantes ou sous-composantes spécifiques du Programme pilote :

- Développement du partenariat secteur public – secteur privé : soutenu par un grand programme de la Banque mondiale et appuyé par la coopération française ;
- Zones franches et zones industrielles : soutenu par la Banque mondiale et la coopération française. Les questions relatives à la zone franche peuvent être abordées par le biais de la Composante I du Programme pilote (sous-composante Stratégie et politique industrielles), notamment pour ce qui est de la filière textile et de la mise à niveau ;

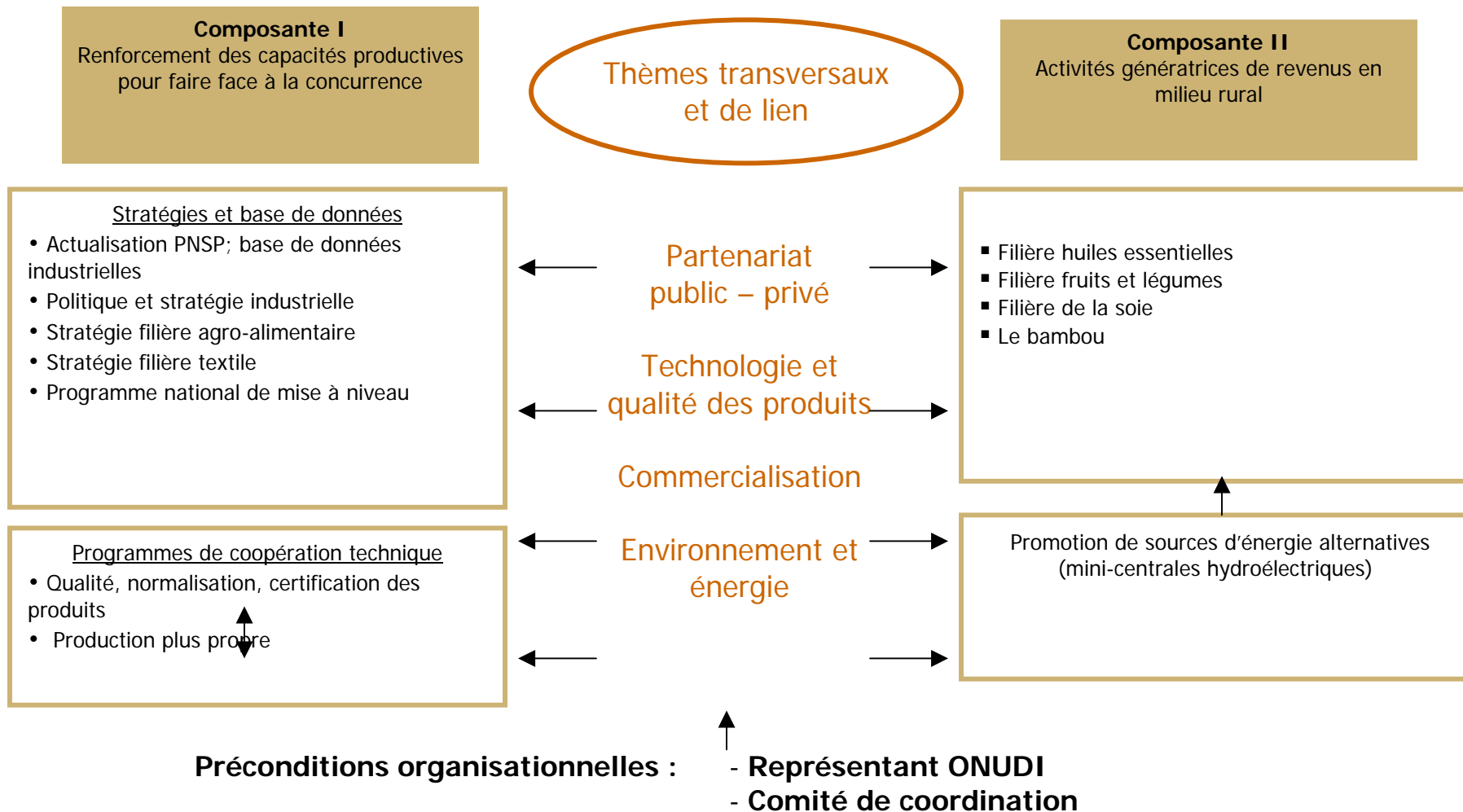
- Promotion des investissements : domaine prioritaire pour plusieurs partenaires (Banque mondiale, FMI, USAID, Union européenne), ce qui rendrait improbable le financement d'une sous-composante spécifique. Par contre, l'ONUDI pourrait apporter son soutien en créant des liens à travers ses réseaux promotionnels, comme celui des bureaux de promotion des investissements et de la technologie (programme de délégués), UNIDO Exchange, etc.
- Technologies de l'information et de la communication : des programmes sont prévus ou déjà en cours avec la Banque mondiale, la SFI et la coopération française.
- Pêche artisanale : programme sectoriel majeur de l'Union européenne (pêche et élevage).

(La Figure 1 donne une présentation schématique de la structure recommandée du Programme pilote.)

FIG.1 : Présentation schématique du Programme pilote

SCHÉMA DU PROGRAMME PILOTE

Objectif : Réduction de la pauvreté à travers la revitalisation des activités productives, y compris dans les zones rurales et l'appui au secteur privé comme moteur de croissance



11. Enseignements à tirer de l'expérience du Programme

Tout en reconnaissant que la situation politique et la faiblesse du financement ont considérablement affecté la réalisation du Programme, le premier enseignement à tirer de cette expérience est que des activités ne devraient être lancées que sur la base d'un plan de travail précis assurant que les activités commencées seront achevées, et en visant des objectifs réalisables compte tenu des ressources disponibles. Par ailleurs, l'assistance donnée à des entreprises devrait toujours être fournie dans un contexte offrant un appui institutionnel suffisamment étoffé et ne pas se disperser en activités ponctuelles.

L'expérience de ce Programme intégré illustre aussi l'obstacle fondamental que doivent parvenir à surmonter les programmes de réduction de la pauvreté. Ces programmes nécessitent la mise en œuvre de nombreuses ressources qui doivent être étroitement suivies et coordonnées sur le terrain, en évitant les interventions débouchant sur des activités trop isolées et ponctuelles et la dérive vers des domaines qui ne sont pas de la compétence de l'agence (par exemple, l'intervention de l'ONUDI dans le secteur de l'agriculture).

Dans la mesure où les interventions dans le domaine agroindustriel peuvent exiger de suivre une approche «holistique», il est indispensable de forger des alliances opérationnelles avec des acteurs capables de travailler en zone rurale au niveau de la base, généralement des ONG. L'expérience de l'ONUDI dans la filière soie offre un bon exemple de coopération avec des ONG. Mais elle montre aussi qu'il faut disposer d'un mécanisme efficace de coordination sur le terrain et que l'existence d'organismes d'appui est indispensable pour obtenir une certaine pérennité. L'échelle temporelle de ce type d'interventions est le long terme et, pour atteindre des résultats, il faut du temps, des ressources adéquates et des partenaires particulièrement qualifiés.

Des enseignements similaires ont été tirés de précédents exercices d'évaluation, montrant que le dilemme auquel l'ONUDI doit faire face en matière de coopération technique est d'ordre récurrent. Alors que le succès et les bons résultats ne s'obtiennent en général à court et à moyen terme que si l'on cible des contreparties, des institutions et des bénéficiaires capables d'absorber efficacement les services offerts par l'ONUDI, celle-ci est en même temps appelée à concentrer ses efforts sur les PMA, sur des régions marginalisées et en faveur de segments défavorisés de la population, là où les chances de succès dans un bref laps de temps demeurent faibles.

DEUXIÈME PARTIE

ÉVALUATION DES COMPOSANTES ET DES SOUS-COMPOSANTES DU PROGRAMME INTÉGRÉ

Introduction

Le document de programme original prévoyait une structure articulée autour de trois composantes, elles-mêmes subdivisées en sous-composantes :

Composante I : Assistance approchée aux activités génératrices de revenus et d'emplois

- Sous-composante I.1 : Industrie textile et habillement
- Sous-composante I.2 : Promotion de la filière de la soie
- Sous-composante I.3 : Pépinières d'entreprises dans les filières prioritaires
- Sous-composante I.4 : Intégration des femmes et des jeunes entrepreneurs

Composante II : Renforcement des capacités institutionnelles ayant un impact sur les filières prioritaires

- Sous-composante II.1 : Partenariat secteur public-secteur privé
- Sous-composante II.2 : Promotion des investissements et de la technologie
- Sous-composante II.3 : Restructuration, mise à niveau, qualité et normalisation
- Sous-composante II.4 : Réseau d'information industrielle

Composante III : Protection de l'environnement et utilisation rationnelle des sources d'énergie

- Sous-composante III.1: Protection de l'environnement et lutte contre la pollution industrielle
- Sous-composante III.2: Protection de la biodiversité et utilisation rationnelle des sources d'énergie

Compte tenu des perspectives limitées de financement dès le lancement du Programme intégré en mai 2001, les activités initiales n'ont concerné que cinq sous-composantes, à savoir I.1, I.2, II.2, II.3 et II.4 (soulignées ci-dessus). La direction de l'ONUDI ayant donné pour directive, dans le courant de la même année, de concentrer le Programme autant que possible autour d'un seul objectif général, la sous-composante I.2 (*Filière de la soie*) est devenue le pivot du Programme sur lequel ont été concentrés les financements et les activités. Les activités lancées dans les autres sous-composantes sont pour la plupart restées sans suite, sauf celles de la sous-composante II.2 (*Promotion des investissements et de la technologie*) qui ont, pendant un certain temps et pour l'obtention

de certains produits, été conduites en association avec celles de la sous-composante I.2.

L'évaluation des sous-composantes se limitera donc aux cinq d'entre elles qui ont reçu un financement et ont donné lieu à des activités. Pour chacune, on considérera les points suivants :

- Financement
- Approche conceptuelle
- Mise en œuvre
- Pertinence
- Appropriation
- Effets de synergie
- Résultats
- Pérennisation

1. Composante I : Assistance approchée aux activités génératrices de revenus et d'emplois

Stratégie de la composante : La stratégie de la composante consiste essentiellement à promouvoir et créer des activités de production en milieu urbain et rural et qui ont un impact direct et mesurable sur la réduction de la pauvreté. Il s'agit de : (i) promouvoir et renforcer le secteur privé particulièrement les sous-secteurs porteurs de développement et à fort impact sur la résorption du chômage tels que : agroalimentaire, textile, etc ; (ii) appuyer les activités liées à l'intégration des femmes et des jeunes par la création et la promotion des coopératives et des regroupements d'intérêt économique ainsi que la promotion de la petite et micro entreprise et de l'artisanat; (iii) promotion de l'entrepreneuriat et développement de l'esprit et de la culture de l'entreprise et du savoir faire en milieu urbain et rural. L'appui direct à ces activités répond aux préoccupations du Gouvernement de créer un tissu de production et en même temps de faire bénéficier les catégories sociales défavorisées de l'assistance de l'ONUDI. Il s'agit également d'utiliser l'approche ONUDI pour réaliser des objectifs de la stratégie de lutte contre la pauvreté.

Structure de la composante : La structure de cette composante est articulée autour de quatre sous-composantes, à savoir :

- *Sous-composante I.1 : Industrie textile et habillement*
- *Sous-composante I.2 : Promotion de la filière de la soie*
- *Sous-composante I.3 : Pépinières d'entreprises dans les filières prioritaires*
- *Sous-composante I.4 : Intégration des femmes et des jeunes entrepreneurs*

Financement de la composante jusqu'à fin avril 2004 (en dollars des E.-U., hors frais d'agence) :

<i>Budget estimé</i>	<i>Fonds alloués</i>	<i>Dépenses</i>	<i>% Financé</i>	<i>% Dépensé</i>
1.240.000	496.378	361.681	40,0%	72,9%

Sources : Base de données ONUDI - 2004

Constatations générales sur la composante I :

L'expression «assistance approchée» que l'on trouve dans le titre de la composante n'appartient pas au vocabulaire usuel de l'ONUDI. Mais, selon le responsable du Programme intégré, elle désigne un type d'action doublant une opération classique d'appui institutionnel par une assistance directe à un groupe sélectionné d'opérateurs afin d'obtenir un effet de démonstration et de susciter une demande mieux structurée stimulant les institutions d'appui. Une telle démarche est conçue pour contourner un problème souvent constaté : les institutions qui reçoivent une assistance technique visant à les renforcer ne parviennent pas toujours à traduire le produit obtenu en action concrète auprès des acteurs concernés, soit par manque de moyens, soit, bien plus souvent, parce que la demande n'est pas exprimée concrètement au niveau des acteurs et demeure en

quelque sorte virtuelle.

La stratégie de la composante devait donc consister à appliquer cette démarche de «stimulation de la demande» sur des branches ciblées pour leur potentiel à générer des revenus et des emplois, à savoir le textile/habillement et l'agro-alimentaire. Le textile/habillement revêtait une importance toute particulière en raison des perspectives qu'ouvrait l'accès de Madagascar à l'AGOA et du développement rapide des activités de production des entreprises de la zone franche. Cette branche devait d'ailleurs faire l'objet d'une étude complète s'appuyant en partie sur une analyse demandée à l'ONUDI par le PNUD et financée par lui. Par ailleurs, une attention spéciale devait être accordée à la filière de la soie en raison des racines traditionnelles de cette production, de son implantation dans les zones rurales et péri-urbaines, et de ses possibilités de développement notamment en vue de l'exportation. L'agroalimentaire, quant à lui, disposait d'un potentiel reconnu et, en raison des points d'entrée qu'il pouvait offrir (PME et micro-entreprises, femmes entrepreneurs, pépinières, etc.), correspondait à un solide éventail de compétences et d'expertise au sein de l'ONUDI.

Quatre sous-composantes avaient été prévues initialement. Deux seulement (I.1 et I.2) ont fait l'objet d'activités permettant la réalisation au moins partielle de certains produits.

1.1 SOUS-COMPOSANTE I.1 : INDUSTRIE TEXTILE ET VESTIMENTAIRE

Produits escomptés (d'après le document de programme):

L'amélioration de la compétitivité et de l'efficacité de l'industrie textile et vestimentaire de Madagascar en vue de répondre aux exigences du marché national et international constituait l'objectif immédiat de cette sous-composante. Dans cette perspective, deux produits devaient être réalisés :

1. *Une étude complète de restructuration et d'amélioration de la compétitivité de l'industrie textile et vestimentaire, y compris les stratégies de diversification et les nouvelles perspectives de cette industrie par rapport à l'environnement textile mondial, conduisant à des mesures concrètes de mise à niveau de la filière.*
2. *Une stratégie et un plan d'action pour le développement de l'industrie textile et vestimentaire malgache en vue de répondre à la qualification de Madagascar dans le cadre de l'AGOA.*

Constatations :

1) Financement

<i>Budget prévu (en US\$)</i>	<i>Fonds alloués (en US\$)</i>	<i>Dépenses (en US\$)</i>
370.000	105.000	101.977

Sources : Base de données ONUDI – 2004 et autres documents financiers

On notera que certaines activités devant conduire à la réalisation des produits mentionnés ci-dessus ont été financées par le PNUD par le biais du projet NC/MAG/00/015 (Assistance préliminaire à la formulation d'un programme intégré à Madagascar) sur le budget duquel un montant de 35.000 US\$ avait été réservé à cet effet. De ce montant, seuls 23.000 US\$ ont été utilisés, couvrant le coût des travaux effectués par le bureau d'études Gherzi Textil Organisation pour la réalisation (partielle) de l'étude d'ensemble sur l'industrie textile et vestimentaire de Madagascar.

2) Approche conceptuelle

Selon le document de programme, l'intervention de l'ONUDI devait aboutir à proposer, sur la base d'une étude d'ensemble de l'industrie textile et vestimentaire et d'une analyse des opportunités offertes par l'AGOA («Africa Bill»), une stratégie opérationnelle de promotion et de développement de ce secteur, des mesures concrètes de mise à niveau applicables rapidement et un accompagnement de la mise en œuvre des mesures préconisées, notamment par l'assistance au redémarrage de l'usine de filature et de tissage SUMATEX et le renforcement du centre de formation professionnelle FORMACO. Un «plan d'action» devait être élaboré pour aider l'industrie à profiter de la qualification de Madagascar à l'AGOA.

3) Mise en œuvre

La réalisation du premier produit a été mise en œuvre par un consultant international à partir de juin 2001. Sur la base d'un premier diagnostic général, il a procédé à une enquête sur un échantillon représentatif de 24 entreprises du secteur, analysant leur capacité d'utilisation, le profil de la main d'œuvre, la productivité, le niveau technologique, le dispositif de formation, les problèmes de qualité, la nature des équipements, l'approvisionnement en matière première, l'architecture des installations, la gestion de la production et de l'entretien, et les investissements effectués. Son rapport, auquel est annexée une évaluation du centre de formation professionnelle FORMACO, contient des recommandations d'ordre assez général sur la mise en place d'une structure de promotion des exportations, la réorganisation de FORMACO, l'intégration en amont et l'allègement des circuits administratifs. Il propose de réunir les représentants de toutes les parties prenantes pour discuter et réfléchir sur les recommandations émises et pour mettre en place trois groupes de travail chargés d'examiner, respectivement, la réforme de FORMACO, l'établissement d'un bureau de promotion des investissements et la création d'un guichet unique pour faciliter les procédures administratives.

Cette étude, présentée sous forme préliminaire, a fait l'objet d'observations critiques de la part du Ministre de l'Industrialisation et de l'Artisanat de l'époque, qui attendait des propositions beaucoup plus concrètes pouvant être mises en œuvre rapidement. La mission d'évaluation n'a pas pu trouver de traces écrites de suivi par rapport à la lettre du ministère et constate que l'étude sectorielle n'a pas fait l'objet d'une validation par la contrepartie nationale. On notera que le consultant international n'était pas en mesure de s'exprimer en français, ce qui a pu nuire à la communication et a pu conduire à des malentendus.

Un deuxième consultant international, associé à un consultant national, a procédé, en novembre 2001, à une enquête-conseil auprès d'une quinzaine d'entreprises du secteur en vue d'examiner les moyens d'améliorer la productivité et de répondre aux besoins en assistance technique dans les domaines de l'assurance de la qualité et de la formation des agents de maîtrise. Son rapport n'a pas donné lieu à validation.

4) Pertinence

La mission d'évaluation estime que l'étude réalisée par le premier consultant est d'un bon niveau technique, avec des données statistiques exploitables et des recommandations pertinentes. Malheureusement, comme on l'a mentionné plus haut, cette étude n'a pas été appréciée par le gouvernement de l'époque, dans la mesure où ce dernier souhaitait une étude plus complète proposant des mesures concrètes applicables dans de brefs délais.

En ce qui concerne la deuxième intervention, on relèvera que les termes de référence des consultants ont été reformulés dans le courant de la mission, ce qui laisse penser qu'un certain flottement existait sur les objectifs de l'intervention et le déroulement des activités.

5) Appropriation

L'absence de validation formelle des études réalisées, au niveau tant du gouvernement que des groupements et entreprises bénéficiaires, témoigne de la non appropriation des actions entreprises dans le cadre de cette sous composante.

On doit noter cependant que le responsable au Siège de la sous-composante a effectué une mission à Madagascar en mai 2003, au cours de laquelle il a recueilli des témoignages d'appréciation sur les travaux réalisés, tant de la part de responsables de la contrepartie nationale que de la part de représentants du Groupement des entreprises franches et partenaires (GEFP). Ceux-ci ont clairement exprimé leur intérêt à la poursuite des activités de la sous-composante avec les mêmes consultants internationaux.

6) Effets de synergie

Il n'y a pas eu de synergie entre cette sous-composante et la sous-composante II.3 (*Restructuration et mise à niveau*) malgré l'identité du groupe cible (entreprises textiles et vestimentaires) et la convergence sur un même thème, celui de la qualité.

7) Résultats

Aucun des indicateurs de réussite mentionnés dans le document de programme pour l'obtention des produits escomptés n'a été atteint et les effets ponctuels indirects qu'ont pu avoir les activités réalisées dans le cadre de cette sous-composante ne sont pas mesurables.

Si les activités prévues n'ont pu être menées à terme en raison des circonstances politiques (crise de 2002), on note que l'absence de financement n'a pas permis de les poursuivre, éventuellement sur de nouvelles bases, une fois la situation stabilisée.

8) Pérennisation

L'inachèvement des études entreprises et l'absence d'appropriation formelle ôtent tout caractère durable aux produits partiels réalisés.

Conclusions et recommandations

Si les activités mises en œuvre dans cette sous-composante n'ont pas eu d'effets constatables sur les entreprises concernées, elles constituent par contre une bonne base de départ pour de futures opérations. Compte tenu du bon niveau technique des études réalisées et de la qualité des experts (reconnue par les parties prenantes), la mission d'évaluation suggère que ces études soient réactualisées et utilisées dans la mise en œuvre du futur Programme pilote. Elle recommande en outre que l'ONUDI veille à ce que les consultants internationaux disposent d'une bonne connaissance du français afin

de faciliter la communication avec les parties prenantes.

Rapports et documents

- Sector Study of the Textile and Clothing Industry in Madagascar to identify 1) the Difficulties Facing the Small- and Medium-Sized Companies, 2) the Support Needed in order that They may Increase their Exports, DRAFT REPORT, Gherzi Textil Organisation, Zurich, Switzerland (July 2001). *Traduction française disponible.*
- Human Resources Development – The Vocational Skills Training School FORMACO –Forello, Antananarivo, Chapter 4 of the Draft Report, Gherzi Textil Organisation, Zurich, Switzerland (July 2001).*Traduction française disponible.*
- Projet de Rapport final, rédigé par W. G. Goyarts (YA/MAG/01/626/11-51), Décembre 2001 (*Traduction de l'original anglais*).
- J.P. Moll, Back-to-office Mission Report, 26 May 2003.

1.2 SOUS-COMPOSANTE I.2 : PROMOTION DE LA FILIÈRE DE LA SOIE

Produits escomptés (d'après le document de programme):

1. *Etude de viabilité de la filière de la soie et identification des projets/opportunités d'investissement pour le développement de la filière répondant aux besoins du marché y compris les produits de l'artisanat et la constitution d'une base de donnée sur la filière de la soie.*
2. *Programme d'accompagnement dans le processus de création et promotion d'entreprises au sein de la filière par des programmes de formation adaptés aux besoins de la filière en vue de valoriser le savoir-faire local.*

Constatations :

1) Financement

<i>Budget prévu (en US\$)</i>	<i>Fonds alloués (en US\$)</i>	<i>Dépenses (en US\$)</i>
230.000	391.378	259.704

Sources : Base de données ONUDI – 2004 et autres documents financiers

On note que le montant (estimé) des fonds alloués dépasse largement le budget initialement prévu dans le document de programme. Cette situation reflète la nouvelle orientation donnée à la sous-composante à la suite de l'étude de diagnostic effectuée par le consultant international au tout début des opérations.

2) Approche conceptuelle

La démarche suivie se fonde pour l'essentiel, non pas sur le schéma directeur envisagé dans le document de programme, mais sur les résultats de l'étude de diagnostic réalisée en juin-juillet 2001 par un consultant international assisté d'un consultant national dans le cadre du Programme intégré. L'étude ayant mis en lumière un certain nombre d'atouts dont dispose la filière (expérience et savoir-faire traditionnels, perspectives d'élargissement du marché intérieur et de débouchés à l'exportation, dynamisme et créativité d'ateliers en aval) et ayant cerné ses faiblesses et ses principales contraintes (insuffisance de la matière première en quantité et qualité, faiblesse et dispersion des organismes d'appui, caractère rudimentaire des procédés et des équipements de traitement du fil, de teinture et de tissage), le programme élaboré en concertation avec les opérateurs pour promouvoir la filière soie va viser trois objectifs : (1) Relance de la production de soie pour satisfaire la demande nationale; (2) Amélioration des procédés et des équipements; (3) Renforcement de l'organisation des opérateurs dans un cadre interprofessionnel.



Figure 2 : Manjakalandy -Métier à tisser la soie amélioré



Figure 3 : Manjakalandy - Métiers à tisser traditionnels verticaux



Figure 4 : EMSF – Métiers pour formation



Figure 5 : EMSF – Métiers pour formation



Figure 6 : EMSF – Bassines de filatures, moulins et doubleuses-reflotteuses améliorées en attente d’être réparties chez des opérateurs pilotes



Figure 7 : EMSF – Bassines de filature, moulins et doubleuses-reflotteuses améliorées en attente d’être réparties chez des opérateurs pilotes

Si la rationalité des interventions proposées n'est pas critiquable, il convient de noter qu'elle conduit logiquement à intervenir en premier lieu en amont de la filière, c'est-à-dire au niveau de la production de la matière première (culture des mûriers et élevage des vers à soie). Ce domaine n'étant pas du ressort ni de la compétence de l'ONUDI, il aurait été souhaitable d'envisager une alliance stratégique et opérationnelle avec des organismes spécialisés plus appropriés capables, également, d'assurer un suivi continu des interventions et une pérennisation des résultats au niveau des producteurs de soie.

On notera également que les objectifs proposés par le programme ne sont pas assortis d'indicateurs, ce qui interdit pratiquement toute estimation de leur degré de réalisation.

3) Mise en œuvre

La mise en œuvre a commencé en juin 2001 avec la réalisation d'un diagnostic approfondi de l'ensemble de la filière et l'élaboration d'un programme spécifique dont la première phase s'est achevée fin 2003. Elle a impliqué 3 consultants internationaux et 3 consultants nationaux, s'est appuyée sur la coopération active de deux institutions bien implantées dans le pays, à savoir le Centre d'information technique et économique (CITE) et l'Intercoopération suisse (à travers le programme SAHA), et a fait appel aux services de deux institutions locales, l'une plus spécifiquement de formation professionnelle (l'EMSF) et l'autre de vulgarisation agricole (Centre FAFIALA), pour organiser des stages de formation et tester et mettre au point des équipements améliorés. La coopération avec le CITE et le Programme SAHA a permis de mobiliser des moyens financiers supplémentaires et des ressources logistiques dont l'importance pour le déroulement du programme mérite d'être soulignée.

Les activités déployées au cours de cette première phase ont porté sur les principales réalisations suivantes :

- Mise à niveau technique de 30 techniciens en sériciculture et de 25 artisans et formateurs en teinture ;
- Réalisation et diffusion de supports de vulgarisation et de références techniques : brochure de vulgarisation de sériciculture en langue malgache (plus de 2.400 exemplaires diffusés en août 2004), manuel technique de sériciculture en 2 volumes (mûrier et élevage des vers à soie), manuel technique de teinture (bilingue), vidéo de 16 min de vulgarisation sur la sériciculture ;
- Introduction et mise en test de variétés performantes de mûriers, avec le concours de la Société industrielle de la soie (SIS), seul opérateur privé d'envergure dans ce domaine ;
- Tests d'hybrides performants de vers à soie d'origine japonaise ;
- Equipement en matériels de laboratoire et d'élevage de deux stations de grainage (SIS et FAFIALA) ;
- Mise au point, essais de validation et démarrage de fabrication locale d'outils adaptés de filature, moulinage, bobinage et doublage ;
- Mise en place à l'EMSF d'un service teinture permettant aux artisans d'accéder

- aux colorants et équipements spécifiques ;
- Démarrage de l'adaptation de métiers à tisser à bras en grande largeur ;
- Montage de réseaux d'échange de données entre les opérateurs par l'organisation de 7 ateliers (4 nationaux et 3 régionaux) et appui à la constitution d'une association regroupant des techniciens et artisans de la filière.

Ces activités, qui se sont étalées de juillet 2001 à décembre 2003, ne couvrent qu'une durée effective d'environ un an et demi en raison des retards causés par les effets de la crise politique et par l'irrégularité du financement accordé de façon sporadique. Malgré ces obstacles, elles ont été conduites de façon diligente par des experts dont la qualité professionnelle, le niveau technique, la capacité d'autonomie et le dévouement sont reconnus par les parties prenantes.

Toutefois, la mission d'évaluation a remarqué le faible pilotage (coordination et suivi) de l'ONUDI au vu de la complexité du programme, ce qui a quelque peu handicapé la mise en œuvre efficace du programme et l'obtention de meilleurs résultats.

4) Pertinence

En dépit de la réserve émise plus haut concernant le domaine d'intervention de l'ONUDI (l'amont de la filière n'est pas dans son mandat), la mission d'évaluation estime que les activités déployées dans le cadre de cette sous-composante sont pertinentes par rapport aux objectifs fixés à l'issue de l'étude de diagnostic. Elles sont également pertinentes par rapport aux objectifs d'ensemble du Programme intégré visant une réduction de la pauvreté au sein de la population rurale par la génération de revenus supplémentaires, la création d'emplois productifs et l'élévation des capacités du travail féminin.

Toutefois, dans la mesure où elles ont surtout porté sur des aspects techniques de la filière, ces activités ont quelque peu laissé de côté les aspects plus proprement entrepreneuriaux des conditions d'accès aux équipements adaptés, des modalités de création d'entreprises, de la gestion et de la commercialisation.

5) Appropriation

La Table Ronde organisée au CITE les 24 et 25 novembre 2003 en présence de nombreux opérateurs de la filière, d'associations et de représentants d'ONG et des autorités gouvernementales (Ministère de l'Industrialisation, du Commerce et du Développement du Secteur privé ; Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche) peut être considérée comme un véritable atelier de validation des actions entreprises. La qualité des travaux des trois commissions formées à cette occasion (secteur de la soie sauvage, secteur de la soie mûrier et secteur de la transformation), l'implication des participants et la pertinence des propositions formulées témoignent du degré élevé d'intérêt que suscite le développement de la filière à tous les niveaux ainsi que d'une conscience claire des priorités et des nombreux problèmes qui restent à résoudre,

La mission d'évaluation, pour sa part, a pu constater l'insistance avec laquelle les représentants gouvernementaux et les autres parties prenantes ont exprimé leur souci de voir se poursuivre l'intervention de l'ONUDI dans la filière soie. Si cette perspective se concrétise, l'appropriation devrait toutefois se traduire par une meilleure concertation et coordination entre ministères concernés (Ministère de l'Industrialisation, du Commerce et du Développement du Secteur privé; Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche; Ministère de l'Education nationale et de la Recherche), par l'intervention d'organismes multilatéraux ou bilatéraux spécialisés pour les opérations en amont et par une démarche conjointe en matière de mobilisation de fonds.

6) Effets de synergie

La seule forme de synergie interne au Programme intégré qu'a pu constater la mission d'évaluation est l'inclusion de certains artisans soyeux dans l'échantillon d'opérateurs artisanaux ou associatifs ayant bénéficié d'une assistance dans le cadre de la sous-composante II.2 (*Promotion des investissements et de la technologie*). Dans la mesure où le suivi de cette opération a été interrompu faute de ressources et où il n'y a pas eu d'exploitation systématique des données recueillies au moins partiellement jusqu'en juin 2003, il n'est pas possible de mesurer l'effet de cette synergie.

7) Résultats

Il apparaît que les activités de l'ONUDI conduites parallèlement à plusieurs niveaux (introduction de technologie intermédiaire à travers des formations, des supports pédagogiques et la mise au point d'équipements et de procédés, organisation de divers ateliers de concertation) ont permis de mobiliser l'ensemble des opérateurs et acteurs de la filière ou leurs représentants, et de contribuer ainsi à la création d'une dynamique de professionnalisation et d'ouverture vers de nouveaux débouchés. En témoigne, notamment, la création d'une association des techniciens ayant bénéficié des stages de formation en sériciculture et en teinture («*Tao Landy*»). Mais il s'agit là de l'amorce d'un regroupement professionnel qui demande encore à être structuré et renforcé.

Toutefois, les effets observés ne peuvent être appelés «résultats» selon la terminologie du cadre logique. La réalisation de certains «produits» (introduction de nouvelles variétés de mûrier, formation technique, équipement amélioré de démonstration, publication de matériel didactique) n'a en effet pas donné lieu à des changements notables qui pourraient être constatés dans l'organisation de la filière, dans les méthodes de production, dans la quantité produite de soie et d'articles artisanaux ou dans la qualité de cette production. Si la mission d'évaluation a pu observer quelques améliorations ponctuelles chez certains opérateurs, comme une plus grande vigilance en matière d'hygiène des locaux d'élevage ou une meilleure productivité due à la présence d'un métier à tisser amélioré fourni par l'ONUDI, ces améliorations, ou bien sont trop peu assurées pour être validées en termes de «résultats», ou bien sont statistiquement non significatives.

Comme on l'a vu plus haut, en l'absence d'indicateurs de succès préalablement définis,

les effets d'ensemble de ces activités ne sont pas concrètement repérables, ni encore moins mesurables. La mission d'évaluation, tout en reconnaissant qu'un travail considérable a été accompli malgré le double handicap d'un financement aléatoire et de la crise politique, a constaté que certaines opérations demanderaient à être complétées ou poursuivies, et/ou à bénéficier d'un suivi à plus long terme :

- Les essais d'introduction de nouvelles variétés de mûrier à partir de fin 2003 n'ont pas donné lieu au suivi qui aurait dû être effectué à partir de 2004.
- Les tests d'élevage de vers hybrides bivoltins hautement performants ont donné des résultats mitigés ne permettant pas encore de tirer des conclusions.
- Les améliorations techniques apportées à certains matériels de production n'ont pas donné lieu à une étude de marché visant à les rendre accessibles, en termes de prix de vente et de coûts d'entretien et donc de rentabilité, à une majorité d'opérateurs désireux de les acquérir.
- La fabrication d'un matériel amélioré de démonstration (10 bassines de filature, 10 moulins et 10 doubleuses-reflotteuses), lancée fin 2003 avec le concours de l'EMSF, a été achevée en avril 2004 mais la mission d'évaluation a constaté, en août 2004, que ce matériel n'avait pas encore été réceptionné et n'avait pas encore fait l'objet d'un plan précis de distribution et de suivi.
- Le matériel de teinture déposé à l'EMSF à l'issue de stages de formation (fin 2003) pour servir de base à un futur service de teinture devant être géré par un comité est enfermé sous clef dans des placards et, au moment de la mission d'évaluation (août 2004), n'avait pas encore été utilisé aux fins envisagées.

8) Pérennisation

La pérennité des réalisations obtenues n'est évidemment pas assurée, alors que celles-ci pourraient offrir une bonne base de départ pour des actions ultérieures. La plupart des activités engagées dans les domaines de la formation et de l'amélioration des matériels de production exigeraient, quant à elles, d'être poursuivies pour aboutir à des résultats probants, et ceux-ci n'auraient des chances d'être durables que si de solides relais institutionnels et/ou associatifs étaient mis en place.

Conclusions et recommandations

Les activités mises en œuvre dans le cadre de cette sous-composante ont probablement contribué à relancer et à entretenir la dynamique de la filière soie qui connaît une popularité croissante et est perçue par toutes les parties prenantes comme un domaine capable de générer des revenus supplémentaires et d'amener de nouveaux débouchés commerciaux.

Conçues en vue d'atteindre des objectifs à long terme définis de façon générale, mais programmées à court terme en raison d'un financement insuffisant, imprévisible et fourni de façon aléatoire, ces activités ont bénéficié d'un solide appui auprès d'institutions locales financées par des sources bilatérales. Ce soutien n'a néanmoins pas compensé

l'absence d'une véritable appropriation au niveau des autorités gouvernementales dont l'intérêt, souvent exprimé, ne s'est pas traduit par une politique vigoureuse de développement de la filière ni par un appui efficace en matière de mobilisation des fonds.

La mission d'évaluation recommande :

- 1) que l'ONUDI prenne sans tarder, et si possible avant la prochaine campagne de novembre 2004, les mesures nécessaires pour terminer et accompagner jusqu'à leur terme normal les activités commencées en matière de mise au point et de diffusion d'équipements améliorés de filature ;
- 2) que l'ONUDI et la contrepartie examinent rapidement, en liaison avec les autres parties prenantes, la possibilité de confier à un ou des organismes compétents le suivi, l'achèvement ou, mieux encore, la poursuite des activités relatives au secteur amont de la filière (culture du mûrier et élevage des vers à soie) ;
- 3) que l'ONUDI et la contrepartie envisagent d'inclure le développement de la filière soie dans le futur «Programme pilote de réduction de la pauvreté», en prenant dûment en compte les conclusions et les recommandations de la Table Ronde des 24-25 novembre 2003 et en veillant à cibler l'intervention de l'ONUDI sur les domaines de sa compétence (élaboration d'une politique de la filière, amélioration des procédés de transformation, établissement d'une base de données, organisation des opérateurs en aval de la filière, assurance de la qualité et labélisation, gestion des entreprises artisanales, commercialisation des produits finis ou semi-finis, renforcement des capacités institutionnelles, en particulier de l'association de techniciens Tao Landy) ;
- 4) que l'ONUDI poursuive et renforce les partenariats, jugés efficaces, avec le Programme SAHA, le CITE et les ONG pertinentes.

Rapports et documents

- Rapport technique de diagnostic et de programmation, basé sur le travail de B. Victor-Pujebet, Juillet 2001.
- Rapport technique n° 2, et Annexes, basé sur les travaux de B. Victor-Pujebet, M. Costa et G. Combes, Décembre 2001.
- Rapport technique n° 4, Mission octobre-novembre 2002, et Annexes, basé sur les travaux de B. Victor-Pujebet, M. Costa et G. Combes, Décembre 2002.
- Rapport technique No 5, Mission avril-mai 2003, basé sur les travaux de B. Victor-Pujebet, et M. Costa, et Annexes, Juin 2003.
- Rapport technique No 7, Mission novembre-décembre 2003, basé sur les travaux de B. Victor-Pujebet, M. Costa et G. Combes, et Annexes, Décembre 2003.
- Manuel Technique de Sériciculture, Vol.1 : Culture du Mûrier, ONUDI, Novembre 2003.
- Manuel Technique de Sériciculture, Vol. 2 : Elevage des vers à soie, ONUDI, Janvier 2004.
- Soie : Manuel technique de teinture, ONUDI/CITE/SAHA, Novembre 2003

(Edition bilingue français- malgache).

- Fisy Tekinika Momba ny Fiompiana Landy sy ny Fambolena Voaroihazo (Fiche technique sur la culture du mûrier et l'élevage du ver à soie), ONUDI/CITE/SAHA, Février 2003.
- Compte Rendu de la Table Ronde sur les Perspectives et les Enjeux de la Filière Soie, SAHA, Inter-Coopération, ONUDI, CITE, 24-25 novembre 2003.



Figure 8 – SIS (Mahitsy) : Essais de nouvelles variétés de mûriers financées par l'ONUDI



Figure 9 : SIS (Mahitsy) : Réfrigérateur pour graines (œufs de vers à soie) reçu de l'ONUDI

1.3 SOUS-COMPOSANTE I.3 : PÉPINIÈRES D'ENTREPRISES DANS LES FILIÈRES PRIORITAIRES

Produits escomptés (d'après le document de programme):

1. *Mise en place d'une pépinière d'entreprises dans les filières prioritaires.*

Constatations :

Toutes les activités relevant de ce domaine ont été conduites dans le cadre de la composante 3 du Programme national d'appui au secteur privé financé par le PNUD (NU/MAG/97/007) qui s'est achevée à la fin de 2003. Un rapport publié en avril 2003 («Plan d'action pour la création de la pépinière d'entreprises de Fianarantsoa à Madagascar», par F. Condorelli et G. Rakotoarijaonina) fait le point des travaux réalisés et dresse un tableau objectif des obstacles restant à surmonter pour passer de l'étude de faisabilité à l'implantation physique de la pépinière envisagée.

Cette sous-composante avait été incluse dans le Programme intégré pour prendre le relais de l'opération mentionnée ci-dessus. Aucun financement n'ayant été rendu disponible, elle n'a même pas fait l'objet d'un début de réalisation.

1.4 SOUS-COMPOSANTE I.4 : INTÉGRATION DES FEMMES ET DES JEUNES ENTREPRENEURS DANS LES FILIÈRES PRIORITAIRES

Produits escomptés (d'après le document de programme):

1. *Promotion et création de petites et micro-entreprises y compris au niveau de l'artisanat en faveur de femmes et jeunes entrepreneurs (coopératives, association, groupement d'entreprises, etc...)*
2. *Programme d'accompagnement et de renforcement des compétences par une formation individualisée en matière de techniques de production et de gestion d'entreprise.*

Constatations :

Cette sous-composante n'a pas reçu de financement. On notera cependant que certaines activités de formation à la gestion destinées à des femmes entrepreneurs dans les filières textile/habillement et soie ont été conduites dans le cadre de la sous-composante II.2 (*Promotion des investissements et de la technologie*).

2. Composante II : Renforcement des capacités institutionnelles ayant un impact sur les filières prioritaires

Stratégie de la composante : *La stratégie de cette composante consiste à fournir l'appui institutionnel nécessaire pour consolider les acquis et les résultats de la première composante par le renforcement institutionnel au secteur privé et aux activités de production prioritaires et à fort impact et potentiel de développement, (agroalimentaire, textile, filière soie, etc.). Elle vise essentiellement à renforcer les aspects de l'assistance technique liés à la promotion des investissements et de la technologie, à la mise à niveau des entreprises, normalisation et promotion de la qualité, et à la promotion des systèmes et réseaux d'information et des données statistiques.*

Structure de la composante :

La structure de cette composante est articulée autour de trois sous-composantes à savoir:

- *Sous-composante II.1 : Partenariat secteur public-secteur privé*
- *Sous-composante II.2 : Promotion des investissements et de la technologie*
- *Sous-composante II.3 : Restructuration, mise à niveau, qualité et normalisation*
- *Sous-composante II.4 : Réseau d'information industrielle*

Financement de la composante jusqu'à fin avril 2004 (en dollars des E.-U., hors frais d'agence:

<i>Budget estimé</i>	<i>Fonds alloués</i>	<i>Dépenses</i>	<i>% Financé</i>	<i>% Dépensé</i>
1.800.000	343.638	342.622	19,1%	99,7%

Sources : Base de données ONUDI – 2004

Constatations générales sur la composante II :

Cette composante visait essentiellement à renforcer des structures institutionnelles afin que celles-ci puissent appuyer les activités de production prioritaires. On constate cependant que la plupart des opérations engagées ont été assez rapidement détournées de cet objectif et ont tendu à se concentrer sur de l'assistance directe par suite, semble-t-il, d'une mise entre parenthèses des institutions. Dans les trois sous-composantes qui ont donné lieu à des activités (II.2, II.3 et II.4), le renforcement institutionnel a été soit d'une portée toute relative (II.2), soit inexistant (II.3 et II.4).

Cette dérive du Programme intégré dans les mois qui ont suivi le début de sa mise en œuvre tenait peut-être aux circonstances politiques qui, ayant affaibli le tissu

institutionnel, ont rendu inopportunes ou sans objet les activités de renforcement envisagées initialement. On leur a alors substitué des activités d'assistance directe, dont le bien-fondé était peut-être justifiable vu l'immensité des besoins, mais qui faisaient perdre toute pertinence à l'existence de la composante elle-même. S'agissant d'une «assistance approchée», ces activités auraient pu relever de la première composante.

On observe que, pour deux sous-composantes (II.3 et II.4), les activités n'ont pas dépassé le stade d'une phase préliminaire en raison de l'absence de perspectives de financement. Mais, même dans cette phase initiale consacrée principalement à des études, l'aspect du renforcement institutionnel ne paraît pas avoir tenu une grande place.

Pour la sous-composante II.2 (Promotion des investissements), on note que sa réorientation n'a pas fait l'objet d'une validation formelle sur la base d'un document écrit.

2.1 SOUS-COMPOSANTE II.1 : PARTENARIAT SECTEUR PUBLIC – SECTEUR PRIVÉ

Produits escomptés (d'après le document de programme) :

- 1. Dynamisation et motivation de la participation du secteur privé dans les structures existantes de dialogue et de concertation telles que la Chambre du Commerce et d'Industrie, le Conseil National de l'Industrie (CNI), le Conseil National de l'Artisanat (CNA) et les Chambres des métiers.*
- 2. Mise en place d'instruments de coordination, de gestion, de suivi et d'évaluation des activités du programme intégré.*

Constatations :

Aucun financement n'a été alloué à cette sous-composante.

2.2 SOUS-COMPOSANTE II.2 : PROMOTION DES INVESTISSEMENTS ET DE LA TECHNOLOGIE

Produits escomptés (d'après le document de programme):

Initialement, cette sous composante devait aboutir aux résultats ci-après :

1. *Amélioration du cadre juridique et réglementaire des investissements pour le rendre accessible aux investisseurs particulièrement les PME, PMI, femmes et jeunes entrepreneurs.*
2. *Mise en oeuvre d'une stratégie nationale de promotion des technologies et de l'innovation y compris et la valorisation du savoir-faire local.*
3. *Renforcement des capacités opérationnelles de l'Espace de Promotion des Investissements y compris le secteur artisanal en vue de dynamiser les activités de promotion des investissements et de fournir une assistance adaptée aux besoins des investisseurs.*
4. *Mise en oeuvre d'une stratégie opérationnelle de promotion et de suivi des projets d'investissement au niveau national et international.*
5. *Mise en place d'une base de données spécialisée en opportunités d'affaires y compris son intégration au réseau national d'information.*

Constatations :

1) Financement

<i>Budget prévu (en US\$)</i>	<i>Fonds alloués (en US\$)</i>	<i>Dépenses (en US\$)</i>
610.000	278.638	286.221

Sources : Base de données ONUDI – 2004 et autres documents financiers

2) Approche conceptuelle

Dans sa formulation initiale telle que décrite dans le document de programme, la stratégie de la sous-composante consistait, d'une part, à renforcer les institutions d'appui en matière de promotion des investissements et de technologie en vue d'améliorer la compétitivité de filières jugées prioritaires (textile/habillement et soie) et, d'autre part, à fournir une assistance «approchée» aux entreprises de ces filières. En ce qui concerne les institutions d'appui, la principale cible était l'Espace Promotion des Investissements (EPI) dont les capacités opérationnelles devaient être renforcées. L'Institut Malgache de l'Innovation (IMI) devait constituer une autre cible en matière de promotion des

technologies. Une dimension non négligeable de l'assistance devait en outre porter sur le cadre législatif et réglementaire des investissements en vue de fournir un environnement favorable aux investisseurs. Pour ce qui est de l'assistance approchée, visant à renforcer les compétences des entrepreneurs et des artisans et leurs capacités de production, elle devait à terme permettre d'identifier une cinquantaine de projets d'investissements par an dans les filières prioritaires et de les promouvoir à travers un appui institutionnel renforcé.

Dans le courant de 2001, les objectifs et produits escomptés dans le document de programme initial ont été reformulés. La nouvelle approche retenue devait consister à identifier des projets pilotes artisanaux, essentiellement dans le textile et la soie, et à leur apporter un appui direct en renforçant leurs capacités techniques et managériales afin de mesurer l'impact de cette «mise à niveau» sur l'emploi, sur la productivité et sur la qualité des produits au niveau d'opérateurs artisanaux. D'après les documents disponibles et le degré d'implication du ministère de l'Industrialisation et de l'Artisanat dans la sélection des projets, on peut déduire que la contrepartie nationale a tacitement validé cette réorientation.

3) Mise en œuvre

L'assistance au renforcement des institutions d'appui s'est pratiquement limitée à des actions de formation pour un noyau de consultants nationaux travaillant en étroite collaboration avec l'EPI (Espace Promotion des Investissements) et pour le responsable de l'EPI (voyages d'étude), ainsi qu'à la préparation d'un «Guide de l'investisseur» devant fournir à l'EPI un support de communication ciblant les investisseurs locaux. Elaboré par un consultant national appuyé par le consultant international, ce document n'a été réalisé qu'à 90% et est resté à l'état de maquette.

Suite à la réorientation de la sous-composante, les activités se sont concentrées sur l'identification et le soutien de projets pilotes artisanaux dans les filières textile/habillement et soie. Elles ont mobilisé un consultant international et trois consultants nationaux qui, sur la base d'une méthodologie mise au point de façon détaillée, ont visité les opérateurs et les structures d'encadrement présélectionnés par le Ministère de l'Industrialisation et de l'Artisanat dans six provinces de Madagascar.

Après évaluation des résultats de l'enquête, 18 entreprises individuelles de niveau artisanal ont été retenues pour être dotées de matériels achetés et mis à leur disposition par l'ONUDI, tandis que 9 associations féminines étaient identifiées comme susceptibles de devenir, après une formation adaptée, des prestataires de services.



Figure 10 : Association ADAPE (Fianarantsoa)



Figure 11 : Association ADAPE (Fianarantsoa) – Artisans formateurs de l’atelier couture bénéficiaire de machines (4) et de formation



Figure 12 : Création Danny (Toliara) – La propriétaire, une employée et la surjeteuse remise par l’ONUUDI



Figure 13 : Création Danny (Toliara) – Cours de coupe et couture



Figure 14 : Eric Tapis (Toliara) – Présentation de tapis mohair d’Ampanihy chez le propriétaire bénéficiaire d’un métier amélioré



Figure 15 : Réunion à Toliara avec des responsables d’associations bénéficiaires de formation

En janvier 2002, 57 pièces de matériel (machines et outillage traditionnels et machines prototypes) ont été remises aux bénéficiaires individuels. Ceux-ci ont également reçu une formation, tant pour l'utilisation du matériel qu'en méthodes de gestion, et ils se sont engagés à remettre des statistiques mensuelles devant permettre, sur une durée d'environ deux années, de mesurer l'impact de cet appui.

Un suivi permettant l'encadrement des opérateurs sélectionnés et l'analyse des données statistiques recueillies était prévu. Mais aucun financement n'ayant pu être dégagé, ce suivi n'a pas été effectué et, au bout de quelques mois, les bénéficiaires ont cessé d'envoyer des relevés statistiques.

Dans la mesure où la mise à disposition de ce matériel était assortie de certaines conditions, et que celles-ci n'ont pu être remplies faute de financement, la question demeure de savoir ce qu'il adviendra du matériel déposé chez les bénéficiaires et ce qui devra et pourra être fait pour résoudre ce problème de façon satisfaisante pour toutes les parties.

4) Pertinence

Comme souligné plus haut, l'approche consistant à combiner un renforcement de l'appui institutionnel à une assistance directe peut être pertinente. Mais, malheureusement dans ce cas, il n'y avait pas du tout d'appui institutionnel capable d'assurer un suivi des opérations sur une durée suffisante et les bénéficiaires de l'assistance directe ont donc été laissés à eux-mêmes.

5) Appropriation

Le fait que le Ministère de l'Industrialisation et de l'Artisanat ait participé activement à la création des associations dans la filière textile et à la sélection des projets à soutenir (c'est notamment le cas à Toliara) démontre l'implication de la contrepartie nationale dans le projet. Son niveau d'appropriation est dans ce cas assez élevé, ce qui peut s'expliquer par le rôle qu'elle a joué dans la reformulation des objectifs de la sous-composante et l'inclusion d'opérateurs de la filière soie dans l'échantillon retenu. La direction régionale de Toliara a même fourni des équipements et des formations pour les associations membres de la filière textile de Toliara, en plus de ceux fournis par le Programme intégré.

6) Effets de synergie

Un effort de synergie peut être constaté dans la réalisation des activités, en ce sens qu'elles ont touché les mêmes filières que celles de la composante I, à savoir le textile/habillement et la soie.

7) Résultats

Il n'y a pas de résultat à proprement parler. Au niveau des opérateurs individuels, les dotations en matériel et la formation ont eu des effets variables qu'il n'est pas possible d'évaluer en l'absence de données systématiquement collectées. Si la mission d'évaluation a pu constater quelques succès ponctuels chez certains opérateurs (soie, habillement, raphia, tapis mohair), elle n'est pas en mesure d'en attribuer l'origine à l'intervention du Programme intégré. Par contre, elle a pu noter chez certains opérateurs et associations une insatisfaction résultant de l'absence de suivi ou de l'insuffisance de la formation reçue. En définitive, ces opérations semblent avoir globalement généré plus d'attentes que de revenus.

8) Pérennisation

On notera que l'EPI n'existe plus et qu'une partie de son personnel a été intégrée au Guichet unique créé par le nouveau Gouvernement et placé sous la tutelle du Ministère de l'Industrialisation, du Commerce et du Développement du Secteur privé.

En l'absence de tout suivi effectif, la pérennité des effets positifs induits par les opérations d'assistance directe menées par cette sous-composante ne pourra pas être mise en évidence.

Conclusions et recommandations

Le programme de la sous-composante a été reformulé en cours de route et n'a abouti à aucun résultat actuellement mesurable. La mission d'évaluation estime que des opérations d'assistance directe à des opérateurs individuels n'auraient pas dû être engagées sans l'assurance qu'un suivi effectif serait possible.

Elle recommande que soit clarifié le statut juridique du matériel mis à la disposition des entrepreneurs et artisans bénéficiaires et qu'en soit établie la destination finale.

Enfin, en fonction des ressources éventuellement encore disponibles, elle suggère que soit analysé l'impact de l'intervention au niveau des bénéficiaires afin de vérifier les hypothèses sous-tendant cette opération, et que soit confiée au service de l'ONUDI en charge des PME la responsabilité de ce travail.

Rapports et documents

- J.J. Devillé, Rapport final, 23 novembre 2001.
- R. Randriarivony, J.J. Devillé, La promotion des investissements – Développements stratégiques, Rapport final, 8 décembre 2001.
- C. Ratsimbazafy, Rapport final, 18 décembre 2001
- J.J. Devillé, Rapport final (Période janvier 2002), 23 février 2002.
- J.J. Devillé, R. Randriarivony, La seconde vie du tapis mohair, projet identifié

dans le cadre du soutien à l'artisanat prévu dans le programme intégré de l'ONUDI à Madagascar, Novembre 2001.

- F. Andriamampionona, Premier draft du 'Guide de l'investisseur 2002', Décembre 2001.
- H. Rafatro, Rapport final, Décembre 2001.

2.3 SOUS-COMPOSANTE II.3 : RESTRUCTURATION, MISE À NIVEAU, QUALITÉ ET NORMALISATION

Produits escomptés :

1. *Conception et élaboration d'un programme national de restructuration et de mise à niveau industrielle et création du Fonds de Développement Industriel.*
2. *Assistance à la mise en œuvre et au suivi du programme national de restructuration et de mise à niveau à travers notamment le renforcement des capacités du Ministère de l'Industrialisation et de l'Artisanat, des structures d'appui aux entreprises et des bureaux d'études.*
3. *Appui pour la restructuration et la mise à niveau de 15 entreprises pilotes choisies*
4. *Assistance à la mise en œuvre et au développement de l'infrastructure qualité à travers notamment des actions de sensibilisation des opérateurs, de formation des responsables et des auditeurs qualité, le développement des normes, etc.*

Constatations :

1) Financement

<i>Budget prévu (en US\$)</i>	<i>Fonds alloués (en US\$)</i>	<i>Dépenses (en US\$)</i>
580.000	30.000	21.475

Sources : Base de données ONUDI – 2004 et autres documents financiers

Les données du tableau ci-dessus ne tiennent compte que de la dotation émanant du Programme ordinaire de coopération technique de l'ONUDI (XA/MAG/01/628). La sous-composante a également bénéficié d'un financement extra-budgétaire par le biais d'une dotation du Fonds fiduciaire belge pour des missions d'experts de courte durée (TF/GLO/96/011) d'un montant de 22.089 dollars. Mais, au total, le financement alloué à la sous-composante n'a même pas atteint 10 % du budget initialement prévu.

2) Approche conceptuelle

L'assistance envisagée visait un double objectif : d'une part, contribuer à la formulation d'un programme de restructuration et de mise à niveau du secteur industriel malgache afin de rendre ce dernier apte à affronter la concurrence dans le contexte de la mondialisation, et, d'autre part, sensibiliser les opérateurs industriels à l'importance capitale des systèmes de gestion de la qualité pour l'amélioration de la compétitivité des entreprises.

3) Mise en œuvre

Le premier volet a été mis en œuvre à travers une étude préparée par un consultant international assisté d'un consultant national. Cette étude s'appuie sur un recensement de toutes les données relatives au secteur industriel, sur la réalisation d'enquêtes et d'entretiens auprès de divers intervenants dans le processus d'industrialisation (gouvernement, administration, banques, industriels, structures d'appui, etc.) et sur l'analyse des défis et des opportunités découlant de la mondialisation et de l'insertion progressive de Madagascar dans des zones d'accords préférentiels. Elle propose un programme de reconversion et de mise à niveau de l'industrie malgache s'appuyant, pour l'essentiel, sur la création d'un «fonds de développement industriel» et sur la mise en place de nouvelles structures d'appui pour les filières textile/habillement et agro-alimentaires. Une visite de travail en Tunisie, où un programme similaire a été développé avec des résultats jugés satisfaisants, a été organisée du 15 au 18 juillet 2001 pour le ministre de l'Industrialisation et de l'Artisanat.

En décembre 2001, cette étude a été présentée à la contrepartie par le responsable au Siège de la sous-composante et le consultant international, et a fait l'objet d'une réunion à laquelle ont participé une vingtaine de personnes représentant les parties intéressées. Cette réunion n'a cependant pas donné lieu à la rédaction d'un procès verbal et, en raison des circonstances politiques et du changement de gouvernement au cours de l'année suivante, aucune suite ne lui a été donnée.

Le second volet a été réalisé par un consultant international qui, au cours d'une mission en décembre 2001, a procédé à un audit-qualité dans quatre entreprises du secteur textile et a organisé deux stages de sensibilisation, l'un d'une journée sur l'utilisation d'ISO 9000 version 2000 pour la direction générale d'entreprises (7 participants) et l'autre d'une durée de 3 jours sur l'audit interne dans un système de management de la qualité (9 participants)

4) Pertinence

Les propositions contenues dans l'étude sur la restructuration industrielle et la mise à niveau étaient en partie inspirées par les expériences conduites en Tunisie et en Egypte. On peut toutefois se demander si elles n'étaient pas trop générales et trop ambitieuses par rapport aux capacités de l'industrie malgache à mobiliser les investissements indispensables et aux moyens très limités dont disposait le gouvernement de l'époque pour mettre en œuvre et piloter un programme de restructuration et de mise à niveau de cette ampleur.

Les stages de sensibilisation à l'utilisation des normes ISO 9000 et au management de la qualité étaient probablement très pertinents compte tenu des faiblesses notoires de l'industrie malgache dans ces domaines, comme le montrent les audits-qualité réalisés sur un échantillon de quatre entreprises au cours de la mission du consultant international. Leur portée s'est révélée toutefois très réduite en raison de leur caractère ponctuel et du fait qu'ils n'ont touché qu'un nombre restreint de personnes et d'entreprises.

5) Appropriation

Les circonstances politiques n'ont pas permis de prolonger et amplifier une appropriation qui a été correctement amorcée en impliquant directement le principal responsable de la contrepartie et des industriels représentatifs.

6) Effets de synergie

La mise en œuvre du programme proposé de restructuration et de mise à niveau, qui s'adressait notamment à la filière textile, aurait très probablement permis d'assurer une synergie avec la sous-composante I.1 (*Filière textile/habillement*). Toutefois, dans cette phase préliminaire, la seule synergie constatée est la prise en compte, par les consultants, de l'étude sectorielle réalisée par Gherzi Textil Organisation.

7) Résultats

Compte tenu du financement très modeste alloué à cette sous-composante, l'obtention même partielle de certains produits constitue une performance louable en termes de gestion économique des ressources. Toutefois, comme ils n'ont été réalisés que partiellement et à un moment peu favorable (crise politique), ces produits n'ont pas atteint le stade de «résultats».

L'élaboration et la présentation du «Programme de restructuration et de mise à niveau de l'industrie malgache» n'ont pas pu fournir, en raison des circonstances, l'occasion d'un large débat entre le gouvernement et ses partenaires industriels qui aurait pu conduire à la définition d'une voie spécifiquement malgache dans ce domaine et préparer le terrain à des opérations de plus grande envergure. La création éventuelle d'un «fonds de développement industriel» ou d'un mécanisme similaire de soutien à la mise à niveau du tissu industriel n'a pas fait l'objet d'une discussion approfondie et cette proposition est donc restée sans suite.

Les actions de sensibilisation aux questions relatives à la démarche qualité (audits et stages) sont demeurées à un niveau quasi confidentiel et ne paraissent pas avoir éveillé beaucoup d'écho.

8) Pérennisation

Les actions entreprises n'ayant fourni que des produits partiels, sans véritable appropriation, il ne peut être question d'une quelconque pérennité. Toutefois, si de nouvelles ressources étaient disponibles dans le cadre du futur Programme pilote, il pourrait être envisagé, dans un premier temps, d'actualiser l'étude sur la restructuration et

la mise à niveau en fournissant, par l'organisation d'un atelier sur ce thème, l'opportunité d'un dialogue constructif entre les pouvoirs publics et les milieux industriels.

Conclusions et recommandations

Les opérations de cette sous-composante, engagées au cours du semestre suivant le lancement du Programme intégré, n'ont pas abouti aux résultats escomptés en raison des circonstances politiques et de l'absence de financement. Par ailleurs, elles n'ont fait l'objet d'aucun suivi ultérieur et aucune tentative n'a été faite pour réactualiser cette dimension du Programme intégré une fois la situation stabilisée.

Compte tenu de l'importance toujours actuelle des sujets abordés par cette sous-composante, la mission d'évaluation recommande que :

- l'ONUDI et la contrepartie s'accordent pour introduire dans la première composante du futur Programme pilote l'élaboration d'un programme national de restructuration et de mise à niveau du secteur industriel de Madagascar, et que les conclusions de l'étude présentée dans le cadre du Programme intégré, si elles sont encore d'actualité, fassent l'objet d'un atelier qui pourrait être organisé conjointement avec le CAPE;
- l'ONUDI et la contrepartie entreprennent conjointement des démarches auprès des bailleurs de fonds pour financer, dans le cadre du Programme pilote, une assistance technique indispensable dans les domaines prioritaires de la qualité, de la certification et de la normalisation (y compris les laboratoires de métrologie) ;
- des opérations ne soient lancées dans ces domaines que si le financement de l'ensemble est assuré, afin que des résultats palpables soient obtenus.

Rapports et documents

- Programme de restructuration et de mise à niveau de l'industrie malgache, Rapport final, établi d'après les travaux de S. Kenzari et G. Andrianady, Février 2002.
- Rapport de diagnostic pour l'audit qualité : Entreprise Tropitex, d'après les travaux de J.C. Chauveau, Février 2002.
- Rapport de diagnostic pour l'audit qualité : Entreprise Epsilon, d'après les travaux de J.C. Chauveau, Février 2002.
- Rapport de diagnostic pour l'audit qualité : Entreprise Somacou, d'après les travaux de J.C. Chauveau, Février 2002.
- Rapport de diagnostic pour l'audit qualité : Entreprise Tropic Mad, d'après les travaux de J.C. Chauveau, Février 2002.
- Analyses des évaluations de stages (Auditeur interne, ISO 9000 v.2000), soumises par J.C. Chauveau, Mars 2002.

2.4 SOUS-COMPOSANTE II.4 : RÉSEAU D'INFORMATION INDUSTRIELLE

Produits escomptés :

1. *Etude portant sur l'architecture informationnelle, appropriation et promotion de liaisons et activités virtuelles;*
2. *Mise en place d'un comité de coordination des technologies de l'information, de la communication et des réseaux;*
3. *Pérennisation de structures existantes en matière de d'information industrielle avec des activités de renforcement de capacités d'expertise, de formation, de mise à niveau, etc., et création de points nodaux dans les différentes régions du pays;*
4. *Production de contenus informationnels (bases de données, ressources bibliographiques, listes diverses sous forme gratuites et commerciales) notamment au niveau du patronat et de l'administration y compris les universités;*
5. *Programme spécial de téléformation et d'échanges de contenus entre institutions spécialisées.*

Constatations :

1) Financement

<i>Budget prévu (en US\$)</i>	<i>Fonds alloués (en US\$)</i>	<i>Dépenses (en US\$)</i>
460.000	35.000	34.656

Sources : Base de données ONUDI – 2004 et documents financiers

2) Approche conceptuelle

L'objectif de la sous-composante était de mettre en place un «réseau national d'information industrielle malgache» couvrant la collecte, la diffusion, la production, la maîtrise et l'exploitation de données économiques, permettant de fournir à l'ensemble des acteurs concernés, pratiquement en temps réel, des informations, des analyses de conjoncture, et des recommandations basées sur les tendances du secteur industriel dans le cadre de la mondialisation de l'économie.

Une première phase devait consister, après avoir cerné le profil informationnel de structures existantes disposant d'informations industrielles et devant pouvoir se

spécialiser, organiser et partager les informations et maîtriser l'utilisation de l'Internet, à élaborer un projet d'architecture pour le réseau envisagé. Les phases suivantes,

organisées de façon modulaire afin de faciliter la recherche de bailleurs de fonds, devaient concerner la mise en réseau virtuel des points nodaux identifiés, la mise en place d'un moteur de recherche commun au réseau, la mise en ligne de l'architecture du réseau, le renforcement des capacités institutionnelles, etc.

3) Mise en œuvre

Toutes les activités conduites dans le cadre de la sous-composante ont concerné la mise en œuvre de la première phase. Elles se sont principalement concentrées, à partir du 1^{er} juillet 2001, sur la réalisation d'une enquête systématique effectuée par deux consultants nationaux auprès de 76 entités localisées dans la province d'Antananarivo et susceptibles de devenir, sous certaines conditions, les «points nodaux» du futur réseau. Les données ont été recueillies sur la base d'un questionnaire préparé par le responsable au Siège de la sous-composante et d'entretiens individuels. Un traitement informatique de ces données a permis de retenir 24 entités dont chacune a fait l'objet d'un dossier particulier. Ces dossiers ont été rassemblés dans la deuxième partie du Projet de Rapport final présenté en décembre 2001.

A partir des résultats de l'enquête, un consultant international a préparé un rapport (janvier 2002) présentant une définition technique du «portail» autour duquel pourraient être fédérés les points nodaux identifiés, avec des éléments d'appréciation pour un budget estimatif.

4) Pertinence

Constituant une première étape de réalisation des objectifs de la sous-composante tels que formulés dans le document de programme, les activités mises en œuvre étaient pertinentes par rapport à ces objectifs. En outre, elles permettaient d'avoir une vue d'ensemble bien structurée des capacités existantes en matière d'information industrielle.

Le choix de l'approche méthodologique, cependant, qui privilégiait une architecture d'entités autonomes dont la mise en réseau devait en priorité bénéficier au secteur privé, ne reflétait pas forcément la préférence du gouvernement orienté plutôt vers une structure de type centralisé au niveau des pouvoirs publics répondant au souci de disposer, à terme, d'une structure d'appui à l'analyse conjoncturelle.

On observe enfin que la démarche suivie a consisté à proposer d'emblée une solution technique présupposant une demande virtuelle, sans avoir au préalable procédé à une enquête sur les besoins réels des utilisateurs et donc sur la demande effective.

5) Appropriation

Malgré la divergence des points de vue, on note que le Ministère de l'Industrialisation et de l'Artisanat a été étroitement associé à la sélection des entités ayant fait l'objet de l'enquête et a parrainé par une lettre l'envoi du questionnaire préparé et diffusé par l'ONUDI.

Il était prévu qu'un atelier de validation avec toutes les parties concernées serait organisé en conclusion de la première phase. Aucun financement n'étant disponible, et aussi en raison des circonstances politiques défavorables, cet atelier n'a pu avoir lieu, diminuant ainsi les chances d'une véritable appropriation.

6) Effets de synergie

Il n'y a pas eu de synergie interne en relation avec les autres sous-composantes.

7) Résultats

Seul le premier produit escompté (étude portant sur l'architecture informationnelle) a été partiellement réalisé, mais le travail s'est arrêté avant qu'un atelier de restitution et de validation puisse rendre l'appropriation effective et qu'un rapport final soit présenté. Il n'y a donc pas de résultat à proprement parler.

8) Pérennisation

L'enquête effectuée sur les points nodaux potentiels a suscité chez certains responsables un grand intérêt pour ce projet, surtout dans la perspective d'un renforcement des capacités au cours des étapes ultérieures envisagées, mais, en l'absence de toute réalisation effective, il est peu probable que cet intérêt soit durable et puisse susciter des initiatives concrètes.

Conclusions et recommandations

L'ébauche d'architecture informationnelle proposée dans le projet de rapport final n'a pas été validée et ne peut donc, en l'état, servir de base à de futures opérations. Sa mise en œuvre éventuelle nécessiterait, de toute façon, que soit évaluée sa pertinence par rapport aux objectifs et aux besoins du gouvernement et des utilisateurs du secteur privé dans le contexte actuel.

La mission d'évaluation estime que l'absence d'appropriation effective constatée dans l'exécution de cette sous-composante laisse entière la question de savoir si l'approche méthodologique choisie était la plus appropriée. En conséquence, elle recommande que toute assistance éventuelle future dans ce domaine soit précédée d'un examen attentif et participatif des priorités les plus urgentes, des capacités à renforcer et des opérations conduites ou planifiées par d'autres acteurs bilatéraux et multilatéraux.

Rapports et documents :

- Rapport de retour de mission à Madagascar (25 juillet-4 août 2001), par Y.E. Amaizo.
- Résumé des éléments d'informations recueillis et compilés par le consultant

national pour constituer le corps du Projet de rapport final (Activités du 1^{er} juillet au 26 novembre 2001), par T. Razafitsalama.

- Projet de Rapport Final : Architecture informationnelle industrielle de Madagascar, Tome I/II, d'après le questionnaire d'Y.E.Amaizo et les travaux de R. Rasoloarivony et T. Razafitsalama, Décembre 2001.
- Aspects fonctionnels et technologiques du réseau national d'information industrielle, Rapport de J.P. Wattiaux, Janvier 2002.
- Appui à la mise en place d'un réseau national d'information malagasy venant en appui à la compétitivité industrielle y compris mise à jour des informations statistiques, Document de mobilisation de ressources financières pour la Phase II.

3. Composante III : Protection de l'environnement et utilisation rationnelle des sources d'énergie

Stratégie de la composante : *La stratégie de cette composante consiste d'une part à sensibiliser les différents acteurs économiques sur les implications néfastes de la pollution liée aux activités de production, et d'autre part à promouvoir un environnement plus propre ainsi qu'une utilisation rationnelle des différentes sources d'énergie. Cette stratégie repose sur la conviction d'une démarche participative où le secteur privé est appelé à jouer un rôle actif au niveau des investissements nécessaires à la création d'activités dans le secteur, aussi bien au niveau des traitements des déchets ménagers et industriels qu'au niveau de l'utilisation rationnelle des sources d'énergie y compris les énergies renouvelables.*

Structure de la composante : *Pour répondre aux besoins des différents acteurs et opérateurs dans ce domaine, deux sous-composantes sont proposées à savoir:*

III.1 : Protection de l'environnement et lutte contre la pollution industrielle

III.2 : Protection de la biodiversité et utilisation rationnelle des sources d'énergie.

Financement de la composante jusqu'à fin avril 2004 (en dollars des E.-U. hors frais d'agence) :

<i>Budget estimé</i>	<i>Fonds alloués</i>	<i>Dépenses</i>	<i>% Financé</i>	<i>% Dépensé</i>
960.000	-	-	-	-

Source : Base de données ONUDI - 2004

Constatations générales sur la composante III :

En l'absence de tout financement, cette composante n'a pu être mise en œuvre. La mission d'évaluation estime que, dans le cadre du futur Programme pilote, une assistance appropriée pourrait être fournie par l'ONUDI dans les deux domaines suivants liés à la sauvegarde de l'environnement :

- Programme de production plus propre, destiné notamment à réduire les conséquences sur l'environnement des activités manufacturières les plus polluantes ;
- Développement de sources d'énergie alternatives dans les zones rurales, par exemple les mini-centrales hydroélectriques, afin de limiter l'utilisation du bois comme combustible et de soutenir les activités de production artisanale.

ANNEXE 1

MINUTES DE LA RÉUNION DE RESTITUTION

Vendredi 27 Août 2004 à 14h 30 - Salle de réunion MICDSP

Participants :

- Mme Olga Rasamimanana, Secrétaire général, MICDSP
- M. Bouri Sanhouidi, Représentant Résident du PNUD & Représentant a.i de l'ONUDI
- Mme Donatella Magliani, Directrice du service d'Evaluation, ONUDI Vienne
- Mme Lygie Raoliarimanana, Consultante nationale
- M. Jean-Noël Aquistapace, Consultant international
- M. Sylvain Razafindriaka, DGIA, MICDSP
- M. William Ravoninjatovo, DAI, MICDSP
- Mme Patricia Rakoto, DA, MICDSP
- M. Denis Raoelijaona, DAE, MICDSP
- Mme Mirana Ranaivoson, MICDSP
- M. Alfredo Tsaramody, DTE, MICDSP
- M. Rajaonarimanana, CAPE
- Mme Fanja Ravoavy , ST/CEP
- M. Michel Botomazava, PNUD
- Mme Pascal Bonzom, PNUD
- Mme Habil Myriam, Ambassade de France
- Mme Nirinarisoa Rakotovelo, CITE
- M. Henri Rabarijaona, SFI
- M. Nicola Morganti, Intercoopération SAHA
- Mme Geneviève Leprince, Directrice du CITE
- M. Richard Rakotovao, EMSF
- M. Romuald Randrianarivony, Consultant en Promotion Industrielle
- M. Michel Rakotoalison, Consultant en sériciculture
- Mme Suzanne Rasoarivololona, Ass. Felantsoa
- Mme Suzanne Ramananantoandro, APSM
- Mme Hanitra Rakotomalala, EFERD
- M. Haja Radaniela, Centre FAFIALA

Commentaires des participants

Secrétaire Général du MICDSP (Mme Olga Rasamimanana, SG)

- A annoncé que l'Administration est favorable à une action proactive du Gouvernement dans la mise en œuvre du Programme Pilote.
- Assure que le Gouvernement accueillera favorablement les recommandations de la mission d'évaluation et leur donnera un suivi.
- Insiste sur la nécessité de continuer les activités de la sous-composante Soie, de renforcer l'association de techniciens nouvellement créée (Taolandy) et d'appuyer la mise en place d'une organisation interprofessionnelle de la soie

Intercoopération Suisse/Programme SAHA (M. Nicola Morganti, Assistant technique) : Intervention touchant uniquement la sous-composante « Appui à la filière soie »

- A indiqué qu'il serait dommage que l'ONUDI se retire des activités d'appui en amont (moriculture, sériciculture, grainage), à moins que ces activités ne soient conduites par d'autres agences des Nations Unies telles que la FAO ;
- Approuve la recommandation concernant le renforcement des capacités de TAOLANDY et l'appui à la formation en sériciculture en milieu urbain et rural. Ceci devrait être accompagné par la formation d'une interprofession de la soie en vue de la structuration de la profession et la création d'emplois ;
- A tenu à souligner que des co-financements importants (totalisant près de 50.000 USD) ont été accordés par SAHA pour le programme soie ;
- A indiqué que si l'ONUDI poursuit la recherche de synergie et de partenariat dans la mise en œuvre future de ses activités, le Programme SAHA est prêt à apporter sa contribution en tenant compte des interventions existantes. Outre l'appui à la filière soie, déjà sur la bonne voie, cette coopération peut s'étendre à d'autres filières telles que les huiles essentielles et les fruits et légumes.

Société Financière Internationale/SFI (M. Henri Rabarijohn, Directeur régional) :

- A pris note de la recommandation concernant le Réseau d'information, qui est à la base de la création du « SME Solution Center », un plateforme de coopération avec les initiatives existantes. Le SSC travaille déjà avec le CITE ;
- A indiqué qu'il existe des possibilités de co-financement d'activités de renforcement de capacités (également dans le secteur textile) ;
- Le SSC facilite l'accès à des cibles préalablement définis des PME ;
- Le SSC collabore étroitement avec le MICDSP depuis sa création.

CITE (Mme Geneviève Leprince, Directrice) :

- Résultats dynamiques observés au niveau de la filière soie. Des activités se développent de façon autonome comme résultats des actions menées en

- partenariat avec d'autres entités ;
- Un problème se pose au niveau du financement, par exemple pour l'édition des documents ;
- Dans le domaine de l'appui aux entreprises, le partenariat entre CITE / SFI / SAHA permet de couvrir l'ensemble de Madagascar ;
- Dans le secteur agronomique, un projet agro-industriel est prévu démarrer dans un mois environ.

Syndicat des Industries de Madagascar/SIM (M. Samuël Raveloson, Vice-Président) :

Filières bien ciblées pour le PIM et pour le Programme Pilote, mais qu'en est-il des autres filières ? Des politiques industrielles ont-elles été élaborées pour ces autres filières ? Et quels seront les impacts directs pour les entreprises industrielles ?

Réponse SG :

- L'élaboration d'une politique industrielle, en concertation avec les secteurs concernés, a été envisagée depuis plusieurs années ;
- En ce qui concerne les filières, compte tenu du volume de financement disponible, il n'est pas possible de couvrir toutes des filières en même temps. Il faut prioriser les actions, et ceci se fait en consultation avec le secteur privé ;
- Le gouvernement est en train de négocier des appuis financiers et techniques, notamment avec la Banque Mondiale, selon les priorités de chaque filière.

Réponse D. Magliani :

- Le contenu du programme ONUDI est focalisé, ciblé et réaliste ;
- Par ailleurs, le suivi au jour le jour des actions permet d'adapter le Programme Pilote en fonction des nécessités et de l'évolution du pays. Le Programme est flexible.

Ministère de l'industrialisation (M. Alfredo Tsaramody, DTE) : Commentaires concernant le Programme Pilote

- Le Programme Pilote doit être flexible pour éviter que l'on ne soit « séquestré » dans les quatre filières retenues (huiles essentielles, soie, agro-alimentaire, bambou). Il faut envisager l'ajout d'autres filières conformément au DSRP ;
- D'autres sources d'énergie renouvelables doivent être étudiées (énergie éolienne...) compte tenu du problème du manque d'eau dans certaines régions de Madagascar ;
- Au niveau du transfert de technologie, la formation s'est arrêtée au stade de « comment produire et comment faire », avec l'octroi des prototypes de machines pour l'exploitation. Mais le renforcement de capacités de production, l'appui à la commercialisation, et la recherche de débouché n'ont jamais eu lieu.

- *Réponse D. Magliani :*
 - Le Programme Pilote va commencer avec une liste limitée de filières compte tenu du financement limité et de la nécessité de poursuivre les activités commencées ;
 - L'appui à la formation technologique est limité également par le financement restreint. L'ONUDI se concentre sur la transformation des matières premières/ production car c'est dans ce domaine qu'elle a le plus de compétences. Ceci se fera à travers la création d'alliances et de partenariats qui seront basés sur les avantages de chaque partenaire. L'aspect commercialisation n'est pas encore prévu..

ONUDI (M. Bouri Sanhouidi, Représentant Résident du PNUD et Représentant a.i. de l'ONUDI) :

- A félicité la mission d'évaluation pour sa franchise. Les responsabilités ont été bien partagées entre les évaluateurs ;
- Les résultats sont plutôt satisfaisants si l'on considère que le Programme a été victime de plusieurs circonstances adverses : situation politique, catastrophes naturelles... Le programme a également été conçu de façon très rigide. Les délais sont trop courts, et pour cette raison, il faut nécessairement reconduire certaines activités/composantes ;
- Coté appropriation, le Programme Pilote fait partie intégrante d'un programme national. Le gouvernement sollicite l'appui de l'ONUDI pour la partie assistance technique. Cette assistance technique qui est limitée dans les différentes composantes du Programme, et est en ligne avec le DRSP. L'appui de l'ONUDI est également sollicité pour la mobilisation de financement ;
- Réponse à la question du SIM : Le gouvernement dispose du PNSP dans lequel toutes les activités à entreprendre sont listées ;
- Le leitmotiv du Programme Pilote devrait être : réalisme et impact. Il faut aussi une flexibilité en fonction des ressources disponibles.



Figure 16 : Réunion de restitution au MICDSP



Figure 17 : Réunion de restitution au MICDSP

ANNEXE 2

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

Ministère de l'Industrialisation, du Commerce et du Développement du Secteur Privé :

- Mme Olga Rasamimanana, Secrétaire général
- M. Sylvain Razafindriaka, Directeur général de l'Industrialisation
- Mme Claudine Randriambololona, Directeur de l'Artisanat
- M. William Ravoninjatovo, Directeur des Affaires industrielles
- M. Alfredo Tsaramody, Directeur de la technologie et de l'environnement
- M. Henri Rakotoarisoa, Directeur général du Développement du Secteur privé
- Mme Lalao Andriamanga, Directeur de la Promotion de l'environnement des affaires et de la Documentation
- M. Denis Raeliarijaona, Directeur de l'Appui à l'Entreprenariat
- M. Léon Rakotoson, Directeur des Relations interpersonnelles
- Mme Vololoniaina Ralivao, Directeur des Études économiques
- M. Claude Ratefiarisoa, Conseiller technique

Ministère de l'Énergie et des Mines

- S.E.M. Jacques H. Rabarison, Ministre de l'Énergie et des Mines, et Ministre *par intérim* de l'Industrialisation, du Commerce et du Développement du Secteur privé
- M. Raphael Andriamasy, Directeur général
- Mme Vololona Rakotonomenjanahary, Docteur ingénieur

Programme des Nations Unies pour le Développement

- M. Bouri Sanhouidi, Représentant résident et Représentant de l'ONUDI a.i.

Banque mondiale

- Mme Benu Bidani, Économiste principale

Société financière internationale (SFI) – Centre de Solutions des PME

- M. Henri Rabarijohn, Directeur régional

Programme suisse SAHA

- M. Nicola Morganti, Conseiller, Économie et finance rurales

Centre d'Information Technique et Économique (CITE)

- Mme Geneviève Leprince, Directeur général
- Mme Nirinasoa Rakotoarivelo, Responsable Service Études

Comité d'appui au pilotage de la relance de l'entreprise (CAPE)

- M. Claude Andréas, Co-président
- Mme Noro Andriamamonjariison, Secrétaire technique
- M. Tahiriniaina Rajaonarimanana, Consultant financier et économiste

Syndicat des Industries de Madagascar (SIM)

- M. Samuel Raveloson, Vice-Président
- M. Christian Rajaosafara, Administrateur

Groupe des Entreprises Franches et Partenaires (GEFP)

- Mme Harinivo Randriamandranto, Secrétaire général

Comité élargi de pilotage du Programme PNUD MAG/97/007

- Mme Fanja Ravoavy, Secrétaire technique

Espace Métiers Solidarité Firaïankina (EMSF)

- M. Hery Richard Rakotovao, Directeur

Société Industrielle de la Soie , SIS (Mahitsy)

- Mme Hanitra Andriantsitohaina, Directeur gérant

Centre de vulgarisation séricicole FAFIALA (Antsirabe)

- M. Haja Radanielina, Responsable

Association VITASOA (Artisanat)

- M. Henri Razafindralambo, Président
- M. Jean-de-Dieu Ramiarintsoa, Trésorier
- M. René Kanté, Directeur commercial du CENAM

Manjakalandy (Articles en soie)

- Mme Suzanne Ramanantoandro, Propriétaire

Kanto Sy Soa (Tissage Soie)

- Mme Emilie Rakotoarivelo, Propriétaire

Entreprise Rabana (Tissage raphia)

- Mme Tiana Rakotondrazaka, Directeur

Société Malgache de Couvertures (SOMACOU)

- M. Jean Rakotovoavy, Directeur d'usine

Association ADAPE (Couture, Broderie – Fianarantsoa)

- M. Bruno Christian Ratsimbazafy, Tailleur formateur
- M. Daniel Raharitsimba, Tailleur formateur
- M. Radosoa Fetrarivo Rakotozafy, Tailleur formateur
- M. Heriniaina Rakotozafy, Tailleur formateur

Association Miangaly (Couture, Broderie – Toliara)

- Mme Léa Rahantarisoaharimanana, Présidente
- Mme Fanja Randrianomanana
- Mme Adrienne Rahelisoa
- Mme Lucie Razafindramanga

Association Ravaka (Couture, Broderie – Toliara)

- Mme Gina Razanabololona
- Mme Maria Annick Razafindravao
- Mme Honorine Razainolo
- Mme Helenette Soanirina

Association Banjina (Couture, Broderie – Toliara)

- Mme Miry Razanamaro, residente

Entreprise Eric Tapis (Tapis en laine mohair – Toliara)

- M. Eric Mallet, Propriétaire

Entreprise Création Danny (Couture, Confection – Toliara)

- Mme Jeannine Razananirina, Directrice

Entreprise Maevasoa (Couture, Broderie – Toliara)

- Mme Anastasie Tsitampihy, Propriétaire

Entreprise Hajatiana (Couture, Confection – Toliara)

- Mme Morille Raharivao, Propriétaire

ONUDI

Personnel du Siège

- Mme Haruko Hirose, Directrice principale, Division de la coordination des programmes et des opérations hors siège (PCF)
- Mme Fatou Haidara, Directrice, Bureau Afrique (PCF/AFR)
- M. François D'Adesky, Adjoint au Directeur, PCF/AFR
- M. Cheikh T. Sakho, Economiste principal, PCF/AFR
- M. Mohamed El Gallaf, Responsable du Programme intégré, PTC/IPT
- M. John-Peter Moll, Adjoint au Directeur, PTC/AGR
- M. Mohamed-Lamine Dhaoui, Administrateur principal, PTC/IPT
- M. Yves Ekoué Amaizo, Administrateur, PCF/SRE
- Mme Diana Hubbard, Administrateur, PTC/SME
- M. Fabio Russo, Administrateur, PTC/SME
- M. Emilio Vento, Administrateur principal, PTC/IPT

Bureau de l'ONUDI à Antananarivo

- Mme Janie Ramarosandratana, Assistante
- Mme Josée Bakoharisoa, Secrétaire
- M. Harisoa Ramanankoariva, Chauffeur

Personnel retraité

- M. Djamal Ghozali, Représentant de l'ONUDI de 1999 à 2003 (entretien téléphonique)

Consultants nationaux

- M. Olivier Rasoldier, Sous-composante I.1
- M. Michel Rakotoalison, Sous-composante I.2
- Mme Francia Andriamampionona, Sous-composante II.2
- M. Romuald Randrianarivony, Sous-composante II.2
- M. Herintsoa Rafatro, Sous-composante II.2
- M. Tsiriniaina Razafitsalama, Sous-composante II.4

Consultant international

- M. Benoit Victor-Pujebet, Sous-composante I.2 (entretien téléphonique)

ANNEXE 3

TERMES DE REFERENCE

EVALUATION EN PROFONDEUR DU PROGRAMME INTEGRE D'APPUI AUX ACTIVITES GENERATRICES DE REVENUS ET D'EMPLOIS POUR LA REDUCTION DE LA PAUVRETE A MADAGASCAR

1. LE PROGRAMME INTEGRE DE MADAGASCAR (PIM)

1.1 Contexte

Le Programme Intégré de Madagascar (PIM), intitulé «Appui aux activités génératrices de revenus et d'emplois pour la réduction de la pauvreté », a été élaboré et développé par une équipe de spécialistes de l'ONUDI à la demande du Gouvernement malgache et suite à une série de consultations entre le Gouvernement, le PNUD et l'ONUDI. Le contenu en a été validé dans le cadre d'une mission de formulation sur le terrain du 15 au 25 janvier 2001, à l'issue de laquelle le document de programme a été rédigé. Ce document a été approuvé le 20 avril 2001, date à laquelle un communiqué conjoint a été signé entre le Ministre de l'industrialisation et de l'artisanat de la République de Madagascar et le Directeur Général de l'ONUDI .

Le PIM s'inscrit dans le cadre de la stratégie du Gouvernement consistant à mettre en œuvre les moyens nécessaires, d'une part pour lutter contre la pauvreté (voir le Document sur la stratégie de réduction de la pauvreté, DSRP) et, d'autre part, pour promouvoir le secteur privé et le faire participer à l'effort national (voir le Programme national d'appui au secteur privé, PNSP). Le PIM s'insère également dans le processus lancé par le Programme-cadre des Nations Unies pour l'assistance et le développement (UNDAF) visant à coordonner plus efficacement les activités opérationnelles du système des Nations Unies.

Initié conjointement par le Ministère de l'industrialisation et de l'artisanat, le PNUD et l'ONUDI, le PIM se veut un programme national. Il prend en considération l'ensemble des problèmes auxquels le secteur productif est confronté et, en particulier, les sous-secteurs à fort potentiel de croissance et de création d'emplois comme l'industrie agro-alimentaire et l'industrie textile.

1.2 Structure du PIM

Trois composantes, articulées en sous-composantes, ont été retenues, à savoir :

Composante I : Assistance approchée aux activités génératrices de revenus à fort impact sur la réduction de la pauvreté.

Sous-composante I.1 : Industrie textile et de l'habillement

Sous-composante I.2 : Promotion de la filière 'Soie'

Sous-composante I.3 : Pépinières d'entreprises dans les filières prioritaires

Sous-composante I.4 : Intégration des femmes et des jeunes entrepreneurs

Composante II : Renforcement des capacités institutionnelles ayant un impact sur les filières prioritaires.

Sous-composante II.1 : Partenariat secteur public-secteur privé

Sous-composante II.2 : Promotion des investissements et de la technologie

Sous-composante II.3 : Restructuration, mise à niveau, qualité et normalisation

Sous-composante II.4 : Réseau d'information industrielle

Composante III : Protection de l'environnement et utilisation rationnelle des sources d'énergie.

Sous-composante III.1 Protection de l'environnement et lutte contre la pollution industrielle

Sous-composante III.2 : Protection de la biodiversité et utilisation rationnelle des sources d'énergie.

Les activités prévues dans le cadre de chaque sous-composante visent à répondre à des problèmes critiques et à produire des résultats (produits) spécifiques comme décrit de façon détaillée dans le document de programme.

1.3 Durée initiale estimée:

Trois ans

1.4 Date de démarrage:

2 mai 2001 (Date d'émission du premier document d'affectation de fonds, PAD)

1.5 Budget prévu:

Le budget total envisagé pour la réalisation du PIM est de 4 millions de dollars des E.U. (hors frais d'administration). Une allocation initiale de 300.000 dollars de fonds ONUDI a été autorisée au démarrage du Programme.

1.6 Etat financier du PIM

Le tableau suivant présente la répartition du budget prévu et des fonds alloués pour chaque composante.

PROGRAMME INTEGRE: MADAGASCAR
SUBDIVISION FINANCIERE POUR CHAQUE COMPOSANTE
(SITUATION AU 9 JUILLET 2004 EN \$EE.UU.)

MODULE DE SERVICE/SOUS COMPOSANTE	Doc. Original du P.I.	Budget Total*	Dépenses	% Financé	% Dépensé
COMPOSANTE 1: Assistance approchée aux activités génératrices de revenus et d'emplois	1,240,000	496,378	361,681	40.0%	72.9%
COMPOSANTE 2: Renforcement des capacités institutionnelles ayant un impact sur les filières prioritaires	1,800,000	343,638	342,622	19.1%	99.7%
COMPOSANTE 3: Protection de l'environnement et de la biodiversité et utilisation rationnelle des sources d'énergie	960,000	-	-	-	-
Total	4,000,000	840,016	704,304	21.0%	83.8%

* Considérant la complexité d'un P.I., il est difficile d'attribuer spécifiquement les dépenses à chaque sous-composante.

Source: BASE DES DONNEES ONUDI, 2004.

1.7 Sources de financement

Le tableau ci-dessous indique l'origine des fonds alloués.

PROGRAMME INTEGRE: MADAGASCAR SUBDIVISION FINANCIERE POUR CHAQUE SOURCE DE FINANCEMENT ou DONATEUR

(SITUATION AU 9 JUILLET 2004 EN \$EE.UU.)

SOURCE DE FINANCEMENT / DONATEURS	Doc. Original du P.I.	Budget Total*	Dépenses	% Financé	% Dépensé
Fonds de l'ONUDI provenant du Programme ordinaire pour la coopération technique	-	242,962	244,579	-	100.7%
Budget ordinaire	-	282,674	283,424	-	100.3%
Danemark	-	160,000	110,413	-	69.0%
Luxembourg	-	154,380	65,887	-	42.7%
Total	4,000,000	840,016	704,304	21.0%	83.8%

Source: BASE DES DONNEES ONUDI, 2004.

2 L'ÉVALUATION EN PROFONDEUR

2.1 But et méthode

Le but de l'évaluation en profondeur du programme intégré de Madagascar (PIM) est de permettre au Gouvernement, à l'ONUDI et aux bailleurs de fonds d'évaluer l'efficacité de l'exécution (quantité, qualité, coût et ponctualité de l'ONUDI et des contreparties dans la délivrance des intrants et l'accomplissement des activités), ainsi que d'évaluer les effets des produits obtenus et des résultats accomplis par rapport à ceux projetés.

Dans la perspective d'une continuation du programme, sous la forme d'une deuxième phase actuellement envisagée, l'analyse des résultats obtenus par les opérations effectuées de mai 2001 à mai 2004 et la prise en considération indispensable des priorités actuelles du Gouvernement, du PNUD et des autres partenaires devraient servir de base au travail de formulation du prochain programme.

L'évaluation sera effectuée conformément à la politique de l'ONUDI concernant l'évaluation de ses programmes intégrés. Sa méthode suit le schéma suivant :

1. L'évaluation sera effectuée à deux niveaux : évaluation des composantes du programme et évaluation du programme dans son ensemble. L'évaluation du programme dans son ensemble sera basée sur les résultats de l'évaluation des composantes et abordera des questions telles que la pertinence du programme, le degré de participation des parties prenantes, l'intégration et la synergie réalisées entre les composantes, la mobilisation des fonds, la gestion du programme et son impact global éventuel.
2. L'évaluation par composante portera notamment sur le niveau d'appropriation des activités réalisées, sur la cohérence des objectifs par rapport à l'objectif de développement du programme, sur l'efficacité dans la fourniture des intrants, sur la pertinence des produits et leur efficacité ainsi

- que sur l'impact qui peut en être attendu.
3. L'évaluation sera effectuée par l'analyse de diverses sources d'information, comprenant les rapports d'évaluation à mi-parcours, l'analyse des données rassemblées, les entrevues avec les contreparties, les bénéficiaires, les autres agences, les représentants des bailleurs de fonds et les directeurs des projets. L'évaluation sera effectuée en se basant sur une approche participative, cherchant à obtenir les vues et les opinions de toutes les parties prenantes.
 4. En principe le programme entier fera l'objet de l'évaluation. Cependant, en fonction de l'assistance apportée par l'ONUDI et des différentes étapes de l'exécution, l'intensité et la profondeur de l'analyse des activités pourront varier selon les composantes.

2.2 Composition de l'équipe d'évaluation

L'équipe d'évaluation se composera des membres suivants :

- un représentant de l'ONUDI, la Directrice des Services de l'Evaluation ;
- un consultant international, spécialiste du développement industriel ;
- un consultant national ayant l'expérience du cadre institutionnel de l'industrie du pays et une bonne connaissance des activités de l'ONUDI.

Les membres de l'équipe d'évaluation ne devraient pas avoir été directement impliqués dans la conception et/ou l'exécution du programme et des projets en faisant partie.

Tous les membres de l'équipe d'évaluation seront recrutés par l'ONUDI.

Le bureau de l'ONUDI à Madagascar fournira l'appui logistique à l'équipe d'évaluation.

Un compte rendu des conclusions et recommandations sera donné aux représentants des ambassades des donateurs. En même temps, les donateurs seront invités à participer, en qualité d'observateurs, aux travaux de la mission.

Bien que les membres de l'équipe d'évaluation soient libres de discuter de tous les sujets ayant trait à leur tâche avec les autorités concernées, ils ne sont pas autorisés à prendre d'engagement au nom de l'ONUDI ou d'un donateur.

2.3 Plan de travail

L'évaluation en profondeur sera précédée par une auto-évaluation au cours de laquelle les rapports d'auto-évaluation (SER) sur chaque composante (projet) seront préparés par les membres de l'équipe du PIM et mis à la disposition de l'équipe d'évaluation.

Le travail de l'équipe d'évaluation comprendra les étapes suivantes:

- 1 Etude de la documentation
- 2 Entrevues avec les membres de l'équipe du PIM
- 3 Réunions au Siège avant la mission d'évaluation pour convenir des questions clés à soulever au niveau du terrain.
- 4 Réunions de l'équipe d'évaluation avec les représentants du Gouvernement, les parties prenantes du programme, y compris les représentants du PNUD et des donateurs
- 5 Réunion sur le terrain avec les participants au programme pour fournir un aperçu au sujet de l'évaluation et des questions clés devant être soulevées.
- 6 Visites sur le terrain des bénéficiaires, des parties prenantes et des donateurs.
- 7 Présentation des résultats préliminaires au niveau des composantes du programme.
- 8 Réunion de restitution sur le terrain avec toutes les parties prenantes.
- 9 Réunions au Siège avec les membres de l'équipe du PIM pour présenter les résultats préliminaires.
- 10 Rédaction et finalisation du rapport.

Le rapport final sera soumis sur disquette (en Word) aux services d'évaluation de l'ONUDI, qui prendra

soin de sa distribution.

Etant donné que le rapport est le produit d'une équipe indépendante, agissant dans ses capacités professionnelles personnelles, il appartient à cette équipe de se servir des commentaires faits par les parties concernées et de les refléter dans le rapport final. Cependant, l'équipe d'évaluation a la responsabilité de refléter toutes les corrections effectives portées à sa connaissance avant l'achèvement du rapport.

Le commencement de la mission sur le terrain et des dates pour la présentation des résultats à l'ONUDI ainsi que le délai d'achèvement du rapport final seront déterminés en accord avec le responsable de la gestion du programme.

Ce dernier, en consultation avec l'équipe d'évaluation, proposera un plan détaillé pour les visites et les rencontres sur le terrain. Le calendrier provisoire se résume comme suit :

	Activités	Dates
1	Préparation des termes de référence, recrutement des consultants, étude de la documentation et analyse des activités réalisées	12-24 juillet
2	Réunions avec les membres de l'équipe du PIM sur la base des auto-évaluations et préparation du programme de visites sur le terrain	19 juillet-13 août
3	Finalisation des rendez-vous et des visites prévues sur le terrain, conclusion des arrangements logistiques	25 juillet-13 août
4	Mission sur le terrain de l'équipe d'évaluation	15-30 août
5	Réunions au Siège, formulation des observations et des recommandations, rédaction du rapport	31 août- 12 septembre

ANNEXE 4

ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

AGOA	: African Growth and Opportunity Act
CAPE	: Comité d'appui au pilotage de la relance de l'entreprise
CCIA	: Chambre de Commerce, d'Industrie et d'Artisanat
CEP	: Comité élargi de pilotage
CITE	: Centre d'information technique et économique
CNA	: Conseil national de l'artisanat
CNI	: Conseil national de l'industrie
EMSF	: Espace Métiers Solidarité Firaisankina
FMI	: Fonds monétaire international
GEFP	: Groupement des entreprises franches et partenaires
MICDSP	: Ministère de l'Industrialisation, du Commerce et du Développement du Secteur privé
ONG	: Organisation(s) non gouvernementale(s)
ONUDI	: Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
PCF	: Division de la Coordination des programmes et des opérations hors siège
PME	: Petite(s) et moyenne(s) entreprise(s)
PNSP	: Programme national de développement du secteur privé
PNUD	: Programme des Nations Unies pour le développement
PTC	: Division du Développement des programmes et de la coopération technique
SFI	: Société financière internationale
SIM	: Syndicat des industries de Madagascar
SIS	: Société industrielle de la soie
SNLCP	: Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté
SPPD	: Support for Policy and Programme Development
UNDAF	: United Nations Development Assistance Framework
USAID	: United States Agency for International Development