

Résumé d'évaluation

Projet d'Appui aux Politiques et Stratégies de Développement Agricoles (PAPSA)

L'évaluation résumée ici s'insérait dans une évaluation conjointe du Projet d'Appui aux Politiques et Stratégies de Développement Agricoles (PAPSA) et du Projet d'Amélioration de la Productivité Agricole à Madagascar (PAPAM).

Pays : **Madagascar**

Secteur : **Agriculture**

Évaluateur : **IRAM - Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de développement**

Date de l'évaluation : **Avril 2024**

Données clés de l'appui AFD

Numéro de projet : CMG 1280

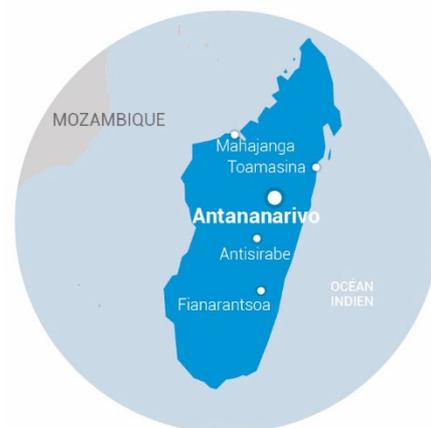
Montant : Subvention de 3 millions d'€

Taux de décaissement : 100%

Signature de la convention de financement :
20 juillet 2011

Date d'achèvement : 1^{er} juillet 2018

Durée : 7 ans



Contexte

Le projet PAPSA s'inscrit dans le Programme Sectoriel Agricole (PSA) de Madagascar, document de politique générale de référence. Les axes du projet s'inscrivent (i) dans la Stratégie nationale de services agricoles élaborée en 2008 ; (ii) dans le soutien à l'élaboration d'une stratégie nationale de formation agricole et rurale (SNFAR), pour faire face à un déficit de compétence parmi les jeunes ruraux et (iii) dans la volonté du gouvernement de produire des données socio-économiques de qualité sur le secteur agricole, et les prendre en compte dans l'élaboration des politiques publiques. Cette production s'appuyait sur le Réseau des observatoires ruraux (ROR) et l'Observatoire du Riz (OdR).

Intervenants et mode opératoire

La convention de financement a été signée entre l'AFD et le ministère des Finances et du Budget. Celui-ci a confié la maîtrise d'ouvrage du projet au ministre de l'Agriculture (MINAGRI), qui a désigné à son tour l'Unité de Politique de Développement Rural (UPDR) pour l'appuyer dans ce rôle. La maîtrise d'ouvrage assurée par l'UPDR a consisté à piloter et garantir la mise en cohérence des interventions menées dans les composantes techniques en lien avec les stratégies nationales en matière de formation, d'appui aux producteurs et de systèmes d'information agricole.

Sur le terrain, la mise en œuvre a été confiée à plusieurs opérateurs d'appui (impliquant Entreprendre à Madagascar, Fert, Amadese) en partenariat avec les autorités locales. Une assistance technique a été mobilisée sur la Formation agricole et rurale.

Objectifs

Le projet avait pour objectif général d'améliorer la pertinence et l'efficacité de la mise en œuvre des stratégies de développement agricole en matière de services, d'information et de formation afin d'augmenter la productivité du secteur. Ses objectifs spécifiques consistaient à :

- Développer les services aux agriculteurs par la consolidation du réseau des CSA, la mise en place d'un Fond Régional pour le Développement Agricole (FRDA) et le renforcement du SACSA;
- Renforcer et pérenniser du Système d'Information sur le secteur rural (ROR et OdR) ;
- Appuyer la mise en œuvre de la Stratégie Nationale et de Formation Agricole et Rurale (SNFAR).

Le projet était structuré en 3 composantes techniques et une composante de coordination et de suivi.

Réalisations attendues

- **Résultat 1 :** Dans les régions concernées, les agriculteurs ont accès à des services de qualité grâce à l'action des CSA et au financement du FRDA et améliorent ainsi la rentabilité et la productivité de leurs exploitations
- **Résultat 2 :** Les responsables politiques et professionnels exploitent les données du ROR et de l'OdR en vue d'améliorer les prises de décisions
- **Résultat 3 :** Le dispositif de formation agricole et rurale est adapté aux besoins du secteur et permet d'envisager à moyen terme le développement des compétences des agriculteurs et des agents d'appui.

Appréciation de la performance

Pertinence

La pertinence du programme PAPSA repose sur sa contribution à la conception et/ou la mise en œuvre de politiques innovantes adossée à la consolidation de systèmes d'information nécessaires à leur pilotage. Le cœur de l'action concernait l'appui à la Stratégie de Services Agricoles, complétée par un soutien institutionnel à l'élaboration de la Stratégie Nationale de la Formation Agricole et Rurale, dans une logique d'étroite coordination avec le Ministère de l'Agriculture et en synergie avec les autres bailleurs.

Cohérence

Bonne cohérence externe avec l'inscription du projet dans des interventions antérieures de la coopération française (COMIPADR, appui au ROR), l'établissement et/ou la recherche de synergie d'intervention avec les autres bailleurs tels que l'UE (SSA/FRDA) et le FIDA (SNFAR/FORMAPROD).

Cohérence interne limitée par le fait que les différentes composantes n'ont pas d'interactions entre elles, que ce soit au plan de la conception ou dans la mise en œuvre.

Efficacité

L'UPDR a rencontré plusieurs difficultés à assurer ses fonctions de pilotage et de coordination du projet. Le soutien au Secrétariat multi-bailleurs (SMB) a renforcé la concertation et les échanges d'information entre PTF, et avec le ministère de l'Agriculture sur plusieurs sujets (PSA, SSA, Lutte antiacridienne, SNFAR). Le PAPSA a permis le fonctionnement d'observatoires ruraux dans 5 régions, ainsi que celui de l'Observatoire du Riz, qui a pu élargir ses suivis de prix à plusieurs produits vivriers. Le soutien à la mise en œuvre de la SNFAR avait permis de mettre en place le cadre institutionnel, les outils techniques et de renforcer les capacités des parties prenantes. Toutefois, les possibilités d'interaction opérationnelle avec le FORMAPROD ont été pénalisées par la lenteur inhérente à la construction des dispositifs institutionnels de la SNFAR. Enfin, le FRDA de la région Vakinankaratra, ainsi que 17 Centres de Services Agricoles dans les régions Alaotra Mangoro, Analanjirifo et Atsinanana étaient opérationnels en fin d'intervention.

Efficience

L'UPDR a connu plusieurs difficultés à assurer les fonctions de gestion financière du projet. L'assistance technique SNFAR a été mise en place avec une année de retard, pénalisant les possibilités de co-construction des approches conjointes avec le FORMAPROD.

Impacts

Les impacts du projet après plusieurs années sont peu visibles, compte tenu notamment de la disparition de l'UPDR en 2017 et la fin du PADR en 2019. Le ROR a également disparu en 2019, et les données produites sont désormais pour l'essentiel inaccessibles. L'OdR a été rapatrié au sein du Ministère en charge de l'agriculture et limite dorénavant ses activités au seul suivi des prix du riz sur les marchés. Le dispositif FRDA s'est consolidé avec l'institutionnalisation du Fonds de Développement Agricole. Enfin la SNFAR a certes été actualisée en 2023, mais reste encore à ce jour une politique nationale encore non mise en œuvre, faute de financements dédiés à la hauteur des besoins.

Valeur ajoutée de l'AFD

(i) Continuité dans les appuis au développement rural, notamment auprès des maîtrises d'ouvrages publiques, dans le respect de la logique des politiques nationales et en partenariat étroit avec les directions ministérielles de l'agriculture chargées de la mise en œuvre du projet ; à travers le PAPSA, malgré la crise politique de 2009-2014, l'AFD a maintenu ses appuis aux processus de et dispositifs de construction des politiques (systèmes d'informations, SNFAR, SSA)

(ii) Recherche d'articulation des interventions avec les autres bailleurs du développement rural (SNFAR avec le FIDA, SSA / FDAR avec l'UE), notamment dans le cadre du Groupe des bailleurs de fonds pour le développement rural.

Conclusions et enseignements

Le PAPSA s'inscrivait dans la continuité d'interventions précédentes de la coopération française, notamment dans une volonté de soutenir une approche appui programme au secteur rural en synergie avec le PADR.

Les objectifs ont pu être atteints, notamment en matière de soutien opérationnel au développement de la Stratégie de Services à l'Agriculture, et de lancement de la SNFAR. Mais les dispositifs étatiques de production d'information et d'analyse et de réflexion pour la conception de politiques agricoles ont quasiment disparu.

Compte tenu de l'instabilité actuelle des politiques agricoles à Madagascar, les recommandations concernent avant toute chose de concevoir des interventions concentrées à l'échelle des régions cibles :

- En mobilisant la participation des acteurs locaux pour la construction et aux orientations des propositions des interventions
- En promouvant en synergie les services d'appui-conseil et les dispositifs de formation aux agriculteurs
- En adossant les dispositifs de pilotage institutionnel des programmes régionaux à la production d'informations sur les structures et les dynamiques d'évolution des exploitations agricoles, ainsi que des économies régionales.

Résumé d'évaluation

Projet d'Amélioration de la Productivité Agricole à Madagascar (PAPAM)

L'évaluation résumée ici s'insérait dans une évaluation conjointe du Projet d'Appui aux Politiques et Stratégies de Développement Agricoles (PAPSA) et du Projet d'Amélioration de la Productivité Agricole à Madagascar (PAPAM).

Pays : **Madagascar**

Secteur : **Agriculture**

Évaluateur : **IRAM - Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de développement**

Date de l'évaluation : **Avril 2024**

Données clés de l'appui AFD

Numéro de projet : CMG 1287

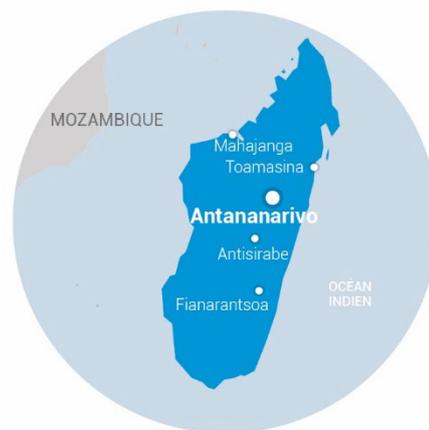
Montant : Subvention de 7 millions d'€

Taux de décaissement : 100%

Signature de la convention de financement :
7 janvier 2016

Date d'achèvement : 30 juin 2022

Durée : 6,5 ans



Contexte

Le projet PAPAM a été octroyé pour faire suite à différentes interventions précédentes de l'AFD en matière de développement agricole à Madagascar.

D'une part, il assure la continuité des appuis à la stratégie de services aux agriculteurs, engagée avec le projet PAPSA (2011-2016) dans la région Vakinankaratra. D'autre part, il poursuit les appuis à la politique nationale Bassins versants-périmètres irrigués (BVPI) initiés dans les régions d'intervention des projets antérieurs, notamment les Projets BV-Lac I et II (en Alaotra-Mangoro) et BVPI-Sud Est-Hauts Plateaux (dans les régions Vakinankaratra, Amoron'i Mania, Vatovavy Fitovinany et Atsimo Atsinanana).

Intervenants et mode opératoire

La Convention de financement du projet a été signée entre l'AFD et le ministère des Finances. La maîtrise d'ouvrage a été confiée au ministère auprès de la Présidence en charge de l'Agriculture et de l'Élevage (MPAE) – désormais ministère de l'Agriculture et de l'Élevage (MinAE).

Le pilotage et le suivi des différentes composantes du projet était assuré par 3 Directions du MPAE.

Sur le terrain, la mise en œuvre a été confiée à plusieurs consortiums opérateurs d'appui (impliquant Fert, Amadese, Agrisud international, SD Mad, WHH) en partenariat avec les autorités locales. Une assistance technique (mise en œuvre par I&D) était mobilisée pendant 2 ans conjointement auprès du ministère et du Fonds de développement agricole (FDA).

Objectifs

Le projet avait pour objectif général de renforcer la capacité des exploitants agricoles malgaches à développer la production et leurs revenus en intégrant les opportunités liées à l'agroécologie. Ses objectifs spécifiques étaient :

1. Développer les services d'appui aux agriculteurs et à leurs organisations par le renforcement du dispositif CSA/FDA ;
2. Améliorer durablement la productivité des exploitations agricoles : diversification et intensification agroécologique des systèmes de production, mise en valeur des périmètres irrigués créés ou réhabilités.

Pour répondre à ces objectifs, le projet était structuré en 2 composantes techniques et une composante de coordination.

Réalisations attendues

- **Résultat 1:** Dans les régions concernées, les agriculteurs ont accès à des services de qualité grâce au financement des FRDA et améliorent ainsi la rentabilité et la productivité de leurs exploitations ;
- **Résultat 2:** Dans les régions concernées, un nombre significatif d'agriculteurs s'approprient les pratiques agroécologiques et il existe une offre locale et pérenne d'accompagnements ;
- **Résultat 3:** La maîtrise d'ouvrage est renforcée dans son rôle régalién au niveau central.

Appréciation de la performance

Pertinence

Le développement de l'agroécologie permet de répondre aux enjeux agricoles majeurs à Madagascar : renforcer la production grâce au renouvellement de la fertilité des sols et la lutte contre l'érosion, l'amélioration de la nutrition et la préservation des ressources naturelles, par la création d'opportunités économiques et d'alternatives à la déforestation. L'appui à la stratégie de services aux agriculteurs permet de répondre à la nécessité d'accompagner la structuration des services agricoles pour répondre aux besoins des producteurs et productrices familiaux.

Cohérence

Bonne cohérence externe avec l'historique des projets soutenus par l'AFD (BV Lac, BVPI SEHP, PAPSA) et les cadres d'intervention de l'AFD, mais aussi avec le cadre politique du pays (PSAEP, lettre politique BVPI).

Bonne cohérence interne : recherche de complémentarités entre les soutiens au FDA et le développement de l'agroécologie pour faire progresser la prise en compte de l'agroécologie dans les financements du FDA. Cette articulation a été particulièrement opérante dans les régions où les appuis PAPAM ont été coordonnés sur les 2 composantes.

Efficacité

Les actions ont été réalisées efficacement et conformément au prévisionnel pour les actions de diffusion des pratiques agroécologiques et d'appui aux FDAR Vakinankaratra et Alaotra Mangoro. Le rôle du GSDM a été complémentaire, par ses actions de capitalisation, de plaidoyer, de sensibilisation du grand public et de formation autour de l'agroécologie. Ces appuis ont permis l'opérationnalisation des 2 FDAR et des avancées rapides sur l'institutionnalisation du FDA national. La période postérieure au transfert au dispositif FDA national n'a pas permis de reprendre les allocations de fonds de service comme le prévoyait le projet.

Efficiences

L'efficacité des actions a été renforcée par la reprise d'anciens sites d'intervention des projets BV Lac et BVPI SEHP, permettant de rapidement valoriser les savoirs disponibles localement les semences et plants afin de diffuser les pratiques agroécologiques. L'efficacité des actions mises en œuvre a été partiellement entravée dans la région Alaotra Mangoro par le retard d'installation de l'opérateur d'appui. Concernant les FDAR, le projet a permis de toucher respectivement plus de 25 000 et de 21 000 producteurs et productrices par le biais des appuis au FDAR Vakinankaratra et Alaotra Mangoro, et d'allouer 479 000 € et 481 000 € de fonds de service.

Impacts

La diffusion de l'agroécologie est encore visible autour des anciens sites pilotes PAPAM, sous la forme de pratiques adoptées « à la carte ». Cette diffusion est néanmoins difficile à quantifier et les directions régionales de l'agriculture n'ont pas poursuivi le suivi des sites pilotes. Les procédures du FDA ont été instaurées et son opérationnalisation a été réussie dans les deux régions concernées par PAPAM. Toutefois, le dispositif n'assure pas à ce jour ses fonctions de financement guidé par la demande, en raison (i) de l'absence d'appui de proximité permettant de structurer la demande depuis l'arrêt des financements publics aux CSA; et (ii) de l'interruption des financements. La modification de gouvernance du FDA remet en question la capacité des représentants des professions agricoles à orienter les financements vers des priorités régionales.

Valeur ajoutée de l'AFD

(i) Continuité dans les appuis au développement rural, notamment auprès des maîtrises d'ouvrages publiques, dans le respect de la logique des politiques nationales ; (ii) capacité à évaluer son action, qui a permis de faire évoluer les approches et (iii) articulation des interventions avec les autres bailleurs du développement rural.

Conclusions et enseignements

Le PAPAM donnait suite à plusieurs appuis antérieurs financés par l'AFD, en matière de diffusion de l'agroécologie (BV Lac, BVPI SEHP) et d'appui à la stratégie de services aux agriculteurs (PAPSA).

De manière générale, les objectifs du projet ont été atteints.

Les recommandations suivantes peuvent être formulées pour une phase ultérieure:

En matière de diffusion de l'agroécologie

- Sensibilisation des autorités nationales et locales sur l'agroécologie, partant du constat que l'agroécologie est encore très associée aux enjeux environnementaux dans les politiques publiques, et peu à ses apports en matière de production agricole et d'emploi.
- Conseil individualisé aux adoptant.e.s, afin de mieux apprécier les facteurs de transition agroécologique dans les exploitations familiales sur le temps long, en tenant compte plus finement des enjeux de travail, d'accès au marché, de trésorerie et de production agricole liés à ces transitions au niveau des exploitations.
- Capitalisation, suivi-évaluation et plaidoyer confiés au GSDM.
- Approche territoriale du développement agricole, en collaboration avec les collectivités.

En matière d'appui à la stratégie de services agricoles

- En l'absence d'une gouvernance partagée avec la profession agricole du FDA et des FDAR et en l'absence d'un dispositif technique de proximité pérenne, la mise en œuvre de la stratégie de services aux producteurs est mise à mal.
- Poursuite de la caractérisation et l'instruction des projets agroécologiques dans le cadre du FDA.