FIDA

Œuvrer pour que les populations rurales pauvres se libèrent de la pauvreté

ÉVALUATION DE PROJET

République du Bénin

Programme de développement de la culture des racines et tubercules

Évaluation finale

Décembre 2010

IFAD Office of Evaluation | Bureau de l'évaluation du FIDA | Oficina de Evaluación del FIDA | مكتب التقييم في الصندوق

Document du
Fonds international de développement agricole

République du Bénin

Programme de développement de la culture des racines et tubercules

Évaluation finale

Décembre 2010
Rapport No. 2275-BJ

Photos de couverture :
1. Transport igname ; 2. Presse à manioc
Source : Annabelle Lhommeau (FIDA)

République du Bénin

Programme de développement de la culture des racines et tubercules (PDRT) Prêt No. I - 530 - BJ

Évaluation finale

Table des matières

Unité monétaire et taux de change iii
Abréviations et acronymes iii
Carte des zones d'interventions du PDRT v
Avant propos vii
Foreword ix
Remerciements xi
Acknowledgements xiii
Résumé exécutif xv
Executive Summary xxv
Accord conclusif xxxv
Agreement at Completion Point xli

I. OBJECTIFS, MÉTHODOLOGIE ET PROCESSUS DE L'ÉVALUATON 1

II. CONTEXTE NATIONAL ET SECTORIEL 2

III. CONTEXTE DU PROGRAMME 8

IV. RÉSULTATS D'EXÉCUTION 12
A. Appui à l'amélioration de la productivité des racines et tubercules 13
B. Appui à la transformation et à la commercialisation primaire 14
C. Appui aux institutions de base 16
D. Gestion du programme 18
E. Exécution financière 19

V. PERFORMANCE DU PROGRAMME 20
A. Pertinence 20
B. Efficacité 25
C. Efficience 34

VI. IMPACT SUR LA PAUVRETÉ RURALE 35
A. Impact sur les revenus et les avoirs des ménages 36
B. Impact sur le capital humain et social et renforcement du pouvoir 38
C. Impact sur la sécurité alimentaire et la productivité agricole 39
D. Impact sur les ressources naturelles et l'environnement 41
E. Impact sur les institutions et les politiques 41

VII. DURABILITÉ ET INNOVATIONS 44
A. Durabilité 44
B. Innovations, diffusion et élargissement d'échelle 46

VIII. PERFORMANCE DES PARTENAIRES 49
A. FIDA 49
B. Gouvernement 52
C. BOAD 53

IX. RÉSUMÉ DES SCORES ET APPRÉCIATION GLOBALE DU PROGRAMME 55

X. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS **57**
A. Conclusions 57
B. Recommandations 59

APPENDICES

1. Principaux prestataires du PDRT 63
2. Évolution des rendements, des superficies emblavées et de la production du manioc et de l'igname au Bénin 65
3. Cadre d'évaluation 67
4. Cadre logique du programme 75
5. Liste des personnes rencontrées et des villages visités 81
6. Bibliographie 87
7. Auto-évaluations 95

TABLEAUX

1. Dates clé du PDRT 9
2. Composantes du PDRT avec leur coût relatif 10
3. Sources de financement du PDRT 11
4. Matériel végétal produit par le manioc 14
5. Infrastructures de transformation et stockage de R&T co-financées par le PDRT 18
6. Taux d'exécution financière du PDRT au 31 mars 2009 19
7. Taux de dépenses du PDRT par bailleur 19
8. Taux de déboursement du prêt FIDA (530-BJ) 20
9. Proportion des producteurs de manioc cultivant les principales variétés améliorées promues par le programme dans les villages d'intervention 26
10. Évolution des rendements dans les villages d'intervention du PDRT entre 2004 et 2007 (Tonnes/ha) 28
11. Composition nutritionnelle du manioc et de l'igname comparée au maïs 41
12. Innovations techniques principales promues par le PDRT 47
13. Innovations institutionnelles principales promues par le PDRT 48
14. Scores attribués au PDRT et ses partenaires par l'évaluation finale 56

FIGURES

1. Distribution des villages d'intervention du PDRT selon les zones agro-écologiques 10
2. Évolution du prix du manioc (gari et cossettes) en termes réels au Bénin 31
3. Évolution du prix de l'igname (frais) en termes réels au Bénin 32

ENCADRÉS

1. Pertinence – Points clé 25
2. Efficacité – Points clé 34
3. Efficience – Points clé 35
4. Impact sur la pauvreté rurale – Points clé 43
5. Durabilité, innovations, diffusion et élargissement échelle – Points clés 49
6. Performance des partenaires – Points clé 55

Unité monétaire et taux de change

Unité monétaire	Franc communauté financière africaine (FCFA)	
Conception	1 DTS = 901 FCFA	1 USD = 669 FCFA
Premier retrait du prêt (Novembre 2001)	1 DTS = 942 FCFA	1 USD = 742 FCFA
Dernier retrait du prêt (Mai 2009)	1 DTS = 736 FCFA	1 USD = 486 FCFA

Abréviations et acronymes

AGR	Activités génératrices de revenu
AIVC	Associations inter villageoises de commercialisation
BOAD	Banque ouest-africaine de développement
CeRPA	Centre régional de production agricole
CAP	Conseiller en agriculture et aménagement
COSOP	Exposé des options et stratégies d'intervention par pays (FIDA)
CPM	Chargé de programme (FIDA)
CTC	Conseiller en technologie et commercialisation primaire
CVC	Comité villageois de concertation
DAGRI	Direction de l'agriculture
DANA	Direction de l'alimentation et de la nutrition appliquée
DGR	Direction du génie rural
DICAF	Direction du conseil agricole et de la formation opérationnelle
DPP	Direction de la programmation et de la prospective
DTS	Droit de tirage spécial
EIG	Évaluation interne globale des performances et des résultats du PDRT
FCFA	Franc Communauté financière africaine
FE	Formateur/formatrice endogène
FIDA	Fonds international de développement agricole
G(V)P	Groupement (villageois) de production
G(V)T	Groupement (villageois) de transformation
IITA	Institut international pour l'agriculture tropicale
IMF	Institutions de micro-finance
INRAB	Institut national de recherche agricole du Bénin
IRTCM	Initiative régionale pour la transformation et la commercialisation du manioc
MAEP	Ministère de l'agriculture de l'élevage et de la pêche
ONG	Organisation non gouvernementale
OS	Objectif spécifique
PACER	Programme d'appui au développement rural
PADER	Programme d'appui à la croissance économique rurale
PCZ	Prestataire chargé de zone
PDFM	Programme de développement de la filière du manioc
PDRT	Programme de développement des racines et tubercules
R&T	Racines et tubercules
RMP	Revue à mi-parcours
RPE	Rapport de pré-évaluation
SG-CAP	Structure de gestion des conseillers en aménagement et production
SG-CTC	Structures de gestion des conseillers en technologie et commercialisation
SIRET	Système d'information sur les racines et tubercules
SRD	Stratégie de réduction de la pauvreté
UGP	Unité de gestion du programme
USD	Dollar américain
VIP	Village d'intervention du programme

Bénin

Programme de développement de la culture des racines et tubercules - PDRT

Évaluation finale

19-11-2010

Les appellations figurant sur cette carte et sa représentation graphique ne constituent en aucun cas une prise de position du FIDA quant au tracé des frontières ou limites, ou aux autorités de tutelle des territoires considérés.

FIDA

Carte compilée par le FIDA

Avant propos

L'objectif général du Programme de développement de la culture des racines et tubercules au Bénin était de contribuer durablement à la lutte contre la pauvreté à travers : i) la diversification et l'augmentation des revenus ; et ii) l'amélioration des conditions de vie des ménages ruraux ayant peu de terres ou des terres difficilement exploitables, et où les femmes rurales sont les plus vulnérables. Pour cela, le programme devait contribuer à la rationalisation des activités de production, de transformation et de commercialisation des racines et tubercules dans les zones favorables à leur culture et touchées par la pauvreté.

Dans l'ensemble, les objectifs du programme étaient pertinents et alignés aux stratégies et politiques du Gouvernement et du FIDA, et l'attention portée à la promotion des racines et tubercules comme cultures de rente était justifiée. Les points forts du programme résidaient dans son caractère innovant, son approche participative et pratique et la prise en compte des femmes. Plus particulièrement, le programme a contribué au développement d'innovations techniques au niveau des institutions de recherche et a promu leur diffusion au niveau des villages d'intervention, contribuant ainsi à une hausse des rendements des racines et tubercules. Ainsi, profitant de la hausse des prix des dernières années et d'un écoulement relativement facile des produits, les revenus et les avoirs des hommes et des femmes membres de groupements ont augmenté.

Néanmoins, des liens faibles ont été établis dans la conception du programme entre la stratégie d'intervention orientée vers les transformatrices et les producteurs relativement mieux nantis, et le groupe cible. Par conséquence, l'impact sur le revenu et la sécurité alimentaire du groupe cible a été faible et principalement indirect. Les producteurs très pauvres étaient peu représentés dans les groupements et n'y trouvaient pas de solutions à leurs contraintes principales, à savoir le manque d'accès à la terre, aux intrants, aux services et au marché. En conclusion, l'accès de ces groupes n'était pas automatique et sans une réelle prise en compte de leurs conditions de production particulières et sans stratégie de ciblage opérationnelle, la majeure partie des bénéfices éventuels du programme ne leur revenaient pas.

Toutefois, les capacités renforcées des acteurs engagés dans le développement agricole et rural, et la Politique nationale de promotion des plantes à racines et tubercules soutenue par le programme de façon significative, forment une base importante pour le développement futur du sous-secteur et de l'économie rurale au Bénin. Dans quelle mesure, le groupe cible pourra progressivement tirer profit d'une éventuelle poursuite de ce nouveau contexte dépendra largement des politiques et stratégies du Gouvernement qui restent incertaines.

Ce rapport comprend l'Accord conclusif de l'évaluation qui résume les principales conclusions et recommandations de l'évaluation qui ont été examinées et approuvées par le Gouvernement du Bénin et le FIDA.

Luciano Lavizzari
Directeur, Bureau de l'évaluation du FIDA

Foreword

The overall goal of the Roots and Tubers Development Programme in Benin was to help reduce poverty in a sustainable manner by: (i) diversifying and increasing incomes; and (ii) improving the standards of living of rural households with little land or land difficult to farm, and where women family members are the most vulnerable. To that end, the objective of the programme was to contribute to rationalizing the production, processing and marketing of roots and tubers in poor areas suited to their cultivation.

On the whole, programme objectives were in line with the strategies and policies of the Government and IFAD, and therefore the attention paid to promoting roots and tubers as cash crops was justified. Its strengths were to be found in its innovative character, adoption of a participatory and practical approach, and the special attention accorded to women. More specifically, the programme contributed to the development and dissemination of technical innovations by research institutions, such as the introduction of new cassava varieties in its areas of intervention, thereby contributing to increased yields of root and tuber crops. As a consequence, and thanks to recent years' price increases and the relatively easy market-access, production and processing group members (both men and women) saw increases in their income and assets.

It is to be noted, however, that programme design was not conducive to establishing strong links between an intervention strategy focusing on better-off processors and producers' groups and the target population. Therefore, the programme's impact on the income and food security of the target group was poor and, for the most part, indirect. Poor producers were underrepresented in the above-mentioned groups and were thus unable to overcome their main constraints, namely, lack of access to land, inputs, services and markets. In conclusion, access to the groups was not automatic and failure to take proper account of particular production conditions and lack of an effective targeting strategy meant that members were unable to take advantage of most of the potential benefits offered by the programme.

Nevertheless, the increased capacity of actors involved in agricultural and rural development, coupled with Benin's policy for promoting root and tuber crops, which received considerable support from the programme, provide a good basis for future development of the country's rural economy. The degree to which the target group will be able to take advantage of any continuation of this new environment will depend largely on the Government's future policies and strategies, which are as yet to be developed.

The present report includes an agreement at completion point summarizing the main findings of the evaluation. It sets out the recommendations that were discussed and agreed to by IFAD and the Government, together with proposals as to how and by whom the proposals should be implemented.

Luciano Lavizzari
Director, Office of Evaluation

Remerciements

Cette évaluation finale a été dirigée par M. Michael Carbon, Chargé d'évaluation, avec la collaboration de Mme. Catrina Perch, Chargée d'évaluation et Mme. Liesbeth Kellens, Chargée d'évaluation associée, et préparée avec l'équipe de consultants composée de M. André Bourque, Mme. Pascaline Badankpodji, M. Aimé Gnimadi, M. Victor Anihouvi et avec la contribution de M. Marcel Noukpo, Agronome, Direction de la programmation et de la prospective.

Les membres de la revue interne du Bureau de l'évaluation du FIDA (Paul André Rochon, Ashwani Muthoo, Majid Benabdellah et Pietro Turilli) ont fourni des orientations et commentaires sur les principaux résultats au cours de l'évaluation, y compris l'ébauche du rapport final. Mmes. Marie Louise Ndiaye et Lucy Ariano, Assistantes d'évaluation, ont pourvu l'appui administratif.

Le Bureau de l'évaluation remercie la Division de l'Afrique de l'Ouest et du Centre du FIDA pour leurs contributions clairvoyantes et leurs commentaires durant les différentes étapes du processus d'évaluation.

Le Bureau de l'évaluation du FIDA présente ses vifs remerciements au Gouvernement du Bénin pour leurs précieux commentaires et soutien tout au long du processus d'évaluation. Nos remerciements au personnel et bénéficiaires des projets visités pour leur collaboration et remarquable hospitalité à la mission d'évaluation.

Directeur, Bureau de l'évaluation du FIDA : *M. Luciano Lavizzari*
Chargé de l'évaluation, Bureau de l'évaluation du FIDA : *M. Michael Carbon*
Chef d'équipe des consultants, Bureau de l'évaluation du FIDA : *M. André Bourque*

Acknowledgements

This completion evaluation was led by Michael Carbon, Evaluation Officer, who was supported by Catrina Perch, Evaluation Officer, and Liesbeth Kellens, Associate Evaluation Officer, and prepared with contributions by consultants André Bourque, Pascaline Badankpodji, Aimé Gnimadi, Victor Anihouvi and contributions from Marcel Noukpo, agronomist, Directorate for Programming and Planning.

Internal peer reviewers from the IFAD Office of Evaluation (IOE), Paul André Rochon, Ashwani Muthoo, Majid Benabdellah and Pietro Turilli, provided guidance and comments on key deliverables produced during the evaluation, including the draft final report. Marie Louise Ndiaye and Lucy Ariano, Evaluation Assistants, provided administrative assistance.

The Office of Evaluation is grateful to IFAD's Western and Central Africa Division for their insightful inputs and comments at various stages throughout the evaluation process.

Appreciation is due to the Government of Benin for the valuable comments and support provided throughout the evaluation process. Appreciation is expressed also to staff and beneficiaries of the projects visited for the excellent support and collaboration to the evaluation mission, and to the county authorities for their outstanding hospitality.

Director, IOE: *Luciano Lavizzari*
Lead Evaluator, IOE: *Michael Carbon*
Consultants' Team Leader, IOE: *André Bourque*

République du Bénin

Programme de développement de la culture des racines et tubercules

Évaluation finale

Résumé exécutif

I. INTRODUCTION

1. **Objectifs, méthodologie et démarche de l'évaluation.** Le Bureau de l'évaluation du FIDA a conduit une évaluation finale du Programme de développement de la culture des racines et tubercules (PDRT) au Bénin en ayant pour objectifs de fournir des bases pour l'appréciation de la performance du programme et de contribuer à l'apprentissage nécessaire aux partenaires du programme en vue de la préparation et de la mise en œuvre d'autres projets et programmes de développement rural au Bénin et ailleurs. L'évaluation s'articulait autour de cinq dimensions, à savoir la performance du programme, son impact sur la pauvreté rurale, sa durabilité, son caractère novateur et la performance des partenaires. Elle a été réalisée de la mi-février à la mi-novembre 2009, la mission d'évaluation principale ayant eu lieu du 27 avril au 22 mai 2009. L'évaluation s'est basée essentiellement sur quatre types de sources : une recherche bibliographique, une auto-évaluation du programme effectuée par le Gouvernement et le Département de gestion des programmes du FIDA, des entretiens avec les intervenants et partenaires du programme à tous les niveaux et des observations directes sur le terrain. L'équipe d'évaluation a visité vingt villages d'intervention du programme (VIP) dans cinq départements. Les évaluateurs ont maintenu, tout au long du processus, un dialogue franc et ouvert avec les partenaires du PDRT. Ceci leur a permis de mieux comprendre le contexte de la formulation et de l'exécution du programme, mais aussi d'engager les partenaires dans la réflexion et la formulation des enseignements et des recommandations finales de l'évaluation, afin d'assurer leur appropriation.

2. **Contexte national et sectoriel**. Environ 59 pourcent de la population du Bénin, estimée à 9 millions de personnes au total, habite en zone rurale. La croissance démographique du pays est très élevée. La croissance économique au cours des dix dernières années a toutefois été faible, et l'incidence de la pauvreté rurale globale est passée de 25 pourcent en 1994-95 à plus de 40 pourcent en 2006. La participation des femmes à la vie sociale et économique est limitée par leur niveau d'éducation plus bas, leurs responsabilités plus lourdes au sein du ménage et un statut socioculturel défavorable à l'épanouissement en dehors du cercle familial.

3. Bien que sa contribution au PIB soit en baisse, l'agriculture constitue toujours l'activité économique et la source de revenu principales pour plus de la moitié de la population. Elle demeure essentiellement une agriculture de subsistance, soumise à d'importantes contraintes sur les plans humain et social, technique, économique et institutionnel. Il en résulte que le pays, malgré son autosuffisance céréalière globale, connaît toujours des poches d'insécurité alimentaire et nutritionnelle. La pression sur l'environnement est très importante à cause des pratiques culturales non adaptées à une densité de population croissante, engendrant une diminution du taux de couverture forestière, l'érosion et la baisse de fertilité des sols, etc.

4. Les principales espèces de racines et tubercules (R&T) cultivées au Bénin sont le manioc et l'igname. Le manioc est une plante peu exigeante qui se cultive le plus souvent en fin de rotation ou en association aux céréales (maïs surtout). La production du manioc est concentrée dans les zones fortement peuplées du Sud et du Centre du pays. Au cours des années 1990, la production de manioc a plus que doublé grâce surtout à une augmentation des surfaces emblavées, mais aussi à une hausse des rendements, favorisées, entre autres, par la progression de la demande, le déclin du coton, la diffusion des variétés améliorées, l'intensification des techniques culturales et la mécanisation de la transformation à proximité du champ. Dans cette période, le manioc est devenu pour une part croissante de ses producteurs béninois une culture de rente plus qu'une culture subsistance et a vu également son implantation s'étendre fortement vers le nord du pays. En 2001, le Gouvernement a

lancé le « Programme de développement de la filière manioc » (PDFM) dans le but de faire revenir les jeunes sous-employés des villes à la campagne et de fournir une source de calories bon marché à sa population (urbaine) croissante. Le manioc et son dérivé commercialisé principal, le gari, sont produits au niveau régional, le Bénin étant un très petit producteur à côté du Nigeria. Le prix du manioc et de ses dérivés fluctue fortement d'année en année, suivant un cycle de quatre ans environ, mais l'évolution des cours est soumise aussi à des perturbations externes (par exemple: campagnes médiatiques du Gouvernement et des responsables de projets, mesures protectionnistes du Nigeria, augmentation des prix alimentaires à partir de 2007). L'igname est cultivée surtout dans le Centre et le Nord du Bénin. C'est aussi une culture très importante dans l'ensemble de la région, et le produit vivrier principal au Nigeria. Ses exigences élevées en termes de fertilité des sols en font traditionnellement une culture itinérante et de tête de rotation. Depuis le début des années 1990, la production d'igname a plus que doublé, essentiellement par l'accroissement de sa superficie. L'igname n'a pas bénéficié des mêmes avancées techniques que le manioc ni du même niveau d'intérêt de la part du Gouvernement. L'igname connaît des fluctuations de prix intra-annuelles très marquées.

5. **Le Programme de pays du FIDA au Bénin**. Depuis 1978, le FIDA a financé neuf projets et programmes de développement rural au Bénin, pour un montant de prêt total de 99,3 millions d'USD et un coût total 230,6 millions d'USD. Le premier cadre d'intervention stratégique du FIDA au Bénin (COSOP) date de 1997; il recommandait de concentrer les interventions du Fonds sur l'appui à la commercialisation, à travers des organisations villageoises, et le renforcement des institutions rurales d'intermédiation financière. Le COSOP 2006-2010 vise à soutenir les initiatives locales qui peuvent accroître les revenus et améliorer les conditions de vie des ruraux pauvres, allant ainsi dans le même sens que la stratégie de développement rural du pays. Actuellement, il y a deux projets du FIDA en cours au Bénin et un troisième en préparation. Le FIDA a lancé en mars 2007 l'Initiative régionale de transformation et de commercialisation du manioc (IRTCM), qui cherche à soutenir le développement de l'industrie du manioc en Afrique de l'Ouest et du Centre en fournissant des appuis ponctuels, notamment aux projets qu'il finance dans la région (Bénin, Ghana, Nigeria et Cameroun).

6. **Origine et dates clés du PDRT.** L'identification du programme, en mars 1999, découle d'une requête du Gouvernement du Bénin au FIDA visant un projet de développement de la filière manioc propre à réduire la dépendance de l'économie nationale à l'égard du coton. Compte tenu de son double souci d'amélioration de la sécurité alimentaire et de lutte contre la pauvreté, le FIDA a proposé l'extension du programme à l'ensemble des R&T, l'application d'une approche de développement participative et le choix d'un groupe cible cadrant avec son propre mandat. Le PDRT a été approuvé par le Conseil d'administration du FIDA en juin 2000. Toutefois, les activités de terrain n'ont effectivement démarré que vers la mi-2003. La revue à mi-parcours (RMP) du programme a eu lieu en octobre 2006. Le programme a été achevé en septembre 2008 et les prêts du FIDA et de la BOAD ont été clôturés en mars 2009.

7. **Objectifs et composantes du programme.** D'après l'accord de prêt du FIDA et le rapport de préévaluation du programme, l'objectif général de ce dernier était de « *contribuer durablement à la lutte contre la pauvreté par l'augmentation des revenus et l'amélioration des conditions de vie des ménages ruraux et des femmes rurales les plus vulnérables* ». Pour cela, le programme devait *« contribuer, par des actions subsidiaires à celles déjà entreprises, à la rationalisation des activités de production, de transformation et de commercialisation des R&T dans les zones favorables à leur culture et touchées par la pauvreté »*. Les objectifs spécifiques (OS) du programme étaient : *OS 1) d'améliorer la productivité de la culture des racines et tubercules en l'associant à une amélioration durable de la fertilité des sols ; OS 2) d'améliorer la productivité de la petite transformation et la qualité des produits ; et OS 3) de créer les conditions favorables à la commercialisation au bénéfice du groupe cible.* Le PDRT était organisé en quatre composantes, à savoir : i) appui à l'amélioration de la productivité des R&T (22 pourcent des coûts du programme) ; ii) appui à la transformation et à la commercialisation primaires (7 pourcent) ; iii) appui aux institutions de base (52 pourcent) ; et iv) gestion du programme (19 pourcent).

8. **Zone d'intervention et groupe cible du programme**. Tout en étant un programme d'envergure nationale, le PDRT devait concentrer ses actions dans quatre zones agro-écologiques se prêtant à la culture des R&T et présentant une forte concentration de pauvreté rurale. Le groupe cible

du PDRT était constitué de trois catégories : les ménages ruraux ayant peu de terre ou des terres difficilement exploitables et se trouvant à la tête d'une exploitation trop petite pour leur assurer un niveau de vie acceptable (environ 60 000 ménages), les femmes démunies ayant des difficultés à maintenir leurs moyens d'existence (environ 100 000 femmes) et les jeunes déscolarisés (nombre indéterminé).

9. **Financement et montage institutionnel.** Le coût total du PDRT était estimé à 19,3 millions d'USD, soit 12,93 milliards de FCFA. Le programme était financé par un prêt du FIDA assorti de conditions particulièrement favorables (68 pourcent) et par un prêt de la BOAD (20 pourcent) sur une base *pari passu*, ainsi que par des contributions du Gouvernement (11,4 pourcent) et des bénéficiaires du programme (0,4 pourcent). Le ministère de tutelle du programme était le Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche (MAEP). L'institution chargée de l'administration du prêt et de la supervision du programme pour le compte du FIDA était la BOAD. L'Unité de gestion du programme (UGP) était située à Parakou et avait deux antennes régionales (à Bohicon et à Djougou). L'organe de gestion du PDRT jouait le rôle de maître d'œuvre et l'exécution directe des activités était confiée à un grand nombre de prestataires de services publics et privés.

10. **Stratégie d'intervention.** Le programme visait *« à mobiliser les marges de progrès importantes présentes à tous les stades »* de la production et de la transformation des R&T, en mettant l'accent sur le manioc et, dans une moindre mesure, sur l'igname. Il s'agissait d'aider le groupe cible à produire à moindre coût unitaire et avec une meilleure qualité. Le lieu privilégié d'intervention du programme était le village, où, moyennant une approche participative, des animateurs devaient aider les communautés à identifier leurs besoins et à dresser un plan villageois de développement des R&T (PVDRT). Un comité villageois de concertation (CVC) élu par la communauté était l'organe représentatif du village auprès du programme. Les responsables du PDRT espéraient atteindre l'ensemble du groupe cible du village via des groupements de producteurs (GP) et de transformatrices (GT) qui devaient leur servir de relais. Le programme finançait aussi d'importantes activités de recherche-développement afin de mettre au point des technologies de production et de transformation plus performantes. Un réseau de conseillers techniques associés à des formateurs endogènes (FE) devait assurer la formation des membres des groupements de production et des groupements de transformation.

II. RÉSULTATS D'EXÉCUTION

11. Globalement, le programme est intervenu dans 312 villages (sur 408 prévus), l'appui se répartissant sur trois générations successives ; 136 de ces villages se situaient dans la région Sud et 176 dans la région Nord. Sur recommandation de la RMP, la quatrième génération de villages d'intervention (96 villages) n'a pas été couverte, à cause d'une réduction des fonds disponibles au titre du prêt du FIDA consécutive à la détérioration du taux de change du DTS par rapport au FCFA. Les ressources et efforts du programme sont allés dans leur grande majorité au manioc et, dans une proportion moindre, à l'igname.

12. **Appui à l'amélioration de la productivité des R&T**. A travers son dispositif d'appui-conseil, le programme a atteint environ 8 600 producteurs (moins de 60 pourcent du nombre prévu) membres de GP (en moyenne deux GP par VIP). La superficie totale des parcelles d'application, où les membres de GP utilisaient les technologies prônées, a plafonné à 2 960 ha en 2007 (40 pourcent du chiffre prévu). Les technologies diffusées touchaient principalement à la production durable du manioc et de l'igname et, en particulier, à la gestion de la fertilité des sols. Parallèlement, le PDRT a financé un programme de recherche-développement (R-D) sur la culture des plantes à R&T réparti entre l'Institut national de recherche agricole du Bénin (INRAB) et la station de recherche au Bénin de l'Institut international d'agriculture tropicale (IITA). Les recherches en station et sur les sites extérieurs étaient relayées par des tests d'application en milieu paysan avec l'appui de la Direction du conseil agricole et de la formation opérationnelle (DICAF) du MAEP. Les recherches ont porté principalement sur les variétés améliorées et les formules d'engrais spécifiques pour le manioc et l'igname. Le PDRT a mis en place un réseau de multiplicateurs de boutures de manioc certifiées au niveau de l'ensemble des VIP et a aussi apporté un appui à 45 producteurs pilotes de semenceaux d'igname.

13. **Appui à la transformation et à la commercialisation primaire.** Le dispositif d'appui-conseil du programme a encadré un GT par village et 18 associations intervillageoises de commercialisation. Les membres de ces organisations – environ 7 800 personnes (78 pourcent du nombre prévu), en grande majorité des femmes – ont bénéficié de formations aux techniques de conservation-stockage, de transformation et de commercialisation. A titre de démonstration, le PDRT a prêté, pour une durée maximale de six mois, des équipements de transformation de manioc et d'igname à 90 GT (moins de 30 pourcent du nombre prévu) et à des petits restaurants. Il a ainsi pu stimuler l'acquisition de 53 équipements de transformation de manioc (râpeuses motorisées et presses à vis), sur les 564 prévus (moins de 10 pourcent) dans 45 villages, par quelques GT, et principalement par des micro-entrepreneurs privés. Parallèlement, le PDRT a financé auprès de l'INRAB et de l'IITA un programme de recherche-développement spécifique aux aspects post-récolte des R&T. En tout, 12 protocoles de R-D ont pu être menés à leur terme (sur 26 protocoles entamés). Dans le cadre de la diversification des produits dérivés du manioc, le PDRT a promu la mise au point des normes de production de dix dérivés (tels que gari, tapioca, amidon, farine de manioc panifiable, etc.) par le Centre béninois de normalisation et de gestion de la qualité. A partir de 2007, il a aussi permis de former une centaine de boulangers aux techniques d'incorporation de la farine de manioc dans le pain et divers produits de pâtisserie. En collaboration avec la Direction de l'alimentation et de la nutrition appliquée (DANA) du MAEP, le programme a engagé le processus de certification de la farine panifiable de manioc et de la farine d'igname. Sous l'égide du PDRT un contrat de partenariat a également été signé avec une entreprise privée, en 2008, pour la production de farine panifiable de manioc et de farine composée. Le PDRT a finalement vu mener plusieurs activités visant à aider ses bénéficiaires à commercialiser leurs produits et à augmenter leur marge, avec, entre autres, des études de marché, la négociation de partenariats avec des usines de transformation, une collaboration avec l' Office national d'appui à la sécurité alimentaire (ONASA) et des radios locales en vue de collecter et de diffuser des informations sur les prix, et la mise en place de quatre bourses de gari.

14. **Appui aux institutions de base.** Le PDRT a : i) appuyé l'élaboration de plans de développement villageois des R&T dans les 312 villages d'intervention, et leur insertion dans les plans de développement communaux ; ii) mis en place 312 CVC, des GP, GT et AIVC ; iii) présidé à la création, à partir de 2007, de cinq unions départementales de producteurs de boutures de manioc (sur 11 prévues), de groupements villageois de producteurs de manioc (GVPM, issus des GP) et de groupements villageois de transformatrices de manioc (GVTM, issus des GT), ainsi que de leurs faîtières aux niveaux communal et départemental ; et iv) formé les membres de comités et groupements en matière de vie associative et de gestion administrative, financière et comptable (5 304 membres des bureaux des CVC, des GP, des GT et des AIVC). Le programme a mis en place et formé un dispositif d'appui-conseil endogène comprenant 547 FE spécialisés en production et transformation des R&T et 550 maîtres alphabétiseurs, sous la supervision des animateurs des Prestataires chargés de zone (PCZ) et des coordinations départementales de l'alphabétisation et de l'éducation des adultes (CDAEA). Il a fait appel aux CDAEA pour l'élaboration d'un programme d'alphabétisation initiale et fonctionnelle en langues locales et la formation des maîtres alphabétiseurs. Un total de 7 762 membres des GP et GT ont pu bénéficier de l'alphabétisation en langue locale et environ 1 000 membres de groupements ont suivi les cours de français fondamental.

15. L'accès des groupements au crédit a été facilité informellement par les PCZ, la stratégie initiale du programme n'ayant jamais été mise en œuvre à cause de l'instauration tardive de la Stratégie nationale de microfinance. Au 30 septembre 2008, 217 groupements avaient pu bénéficier de crédits auprès des institutions de microfinance (IMF) pour un montant total de près de 177 millions de FCFA, avec un taux de remboursement des crédits de 100 pourcent. La quasi-totalité des crédits obtenus par les groupements est constituée de crédits à court terme, majoritairement en faveur des GT de manioc. L'accès des GP au crédit, même pour le crédit à court terme, est moins fréquent. Les IMF ont montré une réticence générale à octroyer des prêts à moyen et long terme pour permettre aux groupements d'acquérir des équipements.

16. **Fonds d'investissement communautaire des R&T (FICRET)**. Les besoins des villages d'intervention en infrastructures pour la transformation et le stockage des R&T ont été identifiés sur la base des PVDRT et d'un inventaire des infrastructures existantes. Les CVC devaient soumettre un dossier de demande auprès des responsables du programme, qui sélectionnaient en interne les micro-

infrastructures à réaliser. Les communautés (en l'occurrence, surtout les membres de GT) ont dû contribuer aux investissements, principalement en nature, à hauteur de 10 pourcent. Ainsi, le PDRT a cofinancé la construction de 104 ateliers de transformation, 26 puits à grand diamètre, 37 hangars de vente, 12 magasins de stockage et une dizaine de cases paillotes pour le stockage d'igname. Il a aussi financé la réhabilitation de 135 km de pistes rurales (sur une prévision de 260 km au stade de la conception et de 130 km après la RMP), ainsi que de trois ouvrages de franchissement. L'entretien des infrastructures a été confié à différentes institutions de base ayant reçu une formation à cet effet, par exemple, les GT pour les ateliers, les groupements de commerçants pour les magasins et les comités villageois d'entretien pour les pistes. Ces derniers ont aussi été dotés de matériel cantonnier.

III. PERFORMANCE DU PROGRAMME

17. **Pertinence**. L'objectif général et le groupe cible initial du programme cadraient avec le mandat, la Politique de ciblage (2006) et la stratégie de pays du FIDA. Les objectifs du programme étaient alignés sur la politique et stratégie de lutte contre la pauvreté et de développement rural du Gouvernement. La stratégie d'intervention contenait plusieurs éléments pertinents devant contribuer à l'atteinte des objectifs du programme : approche participative, renforcement des capacités des organisations de base, formations par la pratique, etc. La focalisation du programme sur le manioc était justifiée, comme l'était aussi la combinaison de l'appui à la production et à la petite transformation dans les mêmes villages. Une partie importante des ressources et efforts du programme ont été mobilisés en faveur des femmes rurales, ce qui devait avoir des retombées importantes sur l'amélioration de l'équité entre les sexes et sur le développement économique en général.

18. Toutefois, l'analyse de la situation socio-économique et de production du groupe cible initial du programme était imparfaite, ce qui était également le cas de la démonstration du lien entre le développement des R&T et la réduction de la pauvreté. Les objectifs de production et les contraintes spécifiques des producteurs ciblés (faible accès à la terre, aux intrants, aux services et au marché) ont été très peu pris en compte. La stratégie de ciblage du programme, combinant ciblage géographique, ciblage communautaire et auto-ciblage (par la nature même des appuis apportés), était peu développée et largement inadaptée. La conception n'a pas tenu compte de la forte fluctuation des prix des R&T, qui en fait des cultures de rente risquées sur le plan économique. Elle ne proposait, par ailleurs, aucune mesure pour éviter les captages par les acteurs plus puissants de la filière au détriment des petits producteurs et transformatrices ciblés

19. **Efficacité.** La mission a constaté que l'atteinte des objectifs du programme a été très insuffisante pour les petits producteurs ayant peu de terres ou des terres fortement dégradées et pour les femmes démunies. Cependant, certains objectifs on été atteints partiellement pour des producteurs et des transformatrices relativement plus aisés, qui, dans l'absolu, peuvent toujours être considérés comme pauvres bien qu'ils disposent d'un capital physique, humain et social plus important et soient donc moins vulnérables que le groupe cible initial. L'évaluation de l'efficacité prend en compte ce groupe cible « élargi », sans pour autant perdre de vue les populations ciblées au départ.

20. Le programme a accéléré la diffusion de variétés améliorées de manioc et de techniques culturales plus intensives pour les R&T, principalement auprès d'agriculteurs qui produisent pour vendre et disposent des moyens de production nécessaires. Ceci a contribué à une hausse des rendements de 30 pourcent pour le manioc (contre 75 pourcent prévus) et de 26 pourcent pour l'igname (contre 50 pourcent prévus) dans les villages d'intervention. Pourtant, la fertilité des sols continue à se dégrader. Le programme a contribué aussi à la diffusion du gari « amélioré » dans l'ensemble du pays et à celle des dérivés traditionnels du manioc dans la zone Nord. L'utilisation d'équipements de transformation (appartenant à des propriétaires privés) est largement répandue au Bénin, mais le PDRT n'a pratiquement pas pu aider les femmes pauvres à acquérir leurs propres équipements. La grande majorité des ateliers de transformation construits avec l'appui du programme sont peu utilisés ou ne le sont pas du tout à cause de problèmes de propriété, de gestion, et surtout de conception technique et d'équipement. La qualité des dérivés de R&T produits dans les VIP reste aussi un grand sujet de préoccupation.

21. Grâce au PDRT, il y a eu une meilleure circulation de l'information sur le prix des R&T dans les villages d'intervention. Les infrastructures de commercialisation construites ou réhabilitées par le programme (pistes, magasins, hangars) contribuent à l'écoulement des produits. L'écoulement de l'igname est facilité par l'accroissement de la demande d'igname pilé, surtout dans les centres urbains Cependant, les producteurs et transformatrices maitrisent encore peu l'adéquation des quantités produites aux quantités demandées : la fluctuation très forte des prix se poursuit. Récemment, les prix ont augmenté, surtout dans la zone Sud, sous l'effet de la hausse des prix alimentaires au niveau mondial. Les tentatives d'établir un partenariat public-privé et des bourses de gari devant faciliter l'écoulement des produits se sont soldées par un large échec.

22. **Efficience**. Le délai entre l'approbation de l'accord de prêt du FIDA et son entrée en vigueur a été comparable à la moyenne constatée pour le pays et la région. Le programme a pourtant subi un important retard avant le démarrage effectif de ses activités sur le terrain, ce qui a réduit la durée effective des interventions d'une année par rapport aux prévisions. Le coût des infrastructures construites par le programme était comparable aux coûts standards relevés au Bénin, mais l'utilité de certaines d'entre elles est faible (ateliers de transformation). La mise en concurrence et la rémunération des prestataires sur la base des résultats ont assuré un bon rapport qualité/prix des services obtenus. Pourtant, l'intérêt direct des animations et formations pour le groupe cible du programme est très limité. Le taux de rentabilité interne économique du programme est plus bas que prévu, à cause de l'assez faible taux de réalisation physique de nombreuses interventions du programme.

IV. IMPACT SUR LA PAUVRETÉ

23. Le **revenu et les avoirs** des membres de GP ont augmenté grâce à la hausse des prix de R&T. Le PDRT les a incités à agrandir ou à maintenir leurs surfaces de R&T et à intensifier leur production, alors que la production de manioc ne cessait de diminuer à l'échelle du pays. Le revenu et les avoirs des membres de GT ont aussi augmenté du fait de la hausse des prix (dans le Sud), mais les transformatrices constatent pour leur part une évolution générale vers la réduction de leur marge, qui résulte de la baisse tendancielle du prix des dérivés par rapport au prix de la matière première ainsi que de la nécessité de louer les services de râpage et de pressage mécanisés auprès de petits entrepreneurs privés (des hommes à 95 pourcent). Le programme a eu un impact indirect sur le revenu de son groupe cible initial par la création d'emplois dans les villages d'intervention. En termes de **capital humain et social**, les connaissances et le savoir-faire des membres de groupements se sont améliorés grâce aux formations organisées dans le cadre du programme. Toutefois, les adhésions aux groupements ont été principalement motivées par le désir d'accéder aux appuis accordés au titre du programme, qui n'a pas réussi à faire évoluer les groupements vers des associations de défense d'intérêts ou des coopératives de services. Aussi, les producteurs plus pauvres, ciblés initialement par le programme, étaient peu représentés dans les groupements PDRT, car ils avaient trop de mal à se conformer aux exigences, ne pouvaient pas tirer pleinement profit des activités du groupement et, au final, n'y trouvaient pas de solutions à leurs problèmes de fond. **L'autonomisation des femmes** s'est améliorée principalement grâce à l'augmentation de leur revenu; elle reste donc limitée aux femmes mieux nanties ayant pu tirer pleinement profit des appuis du PDRT. Les femmes transformatrices restent ainsi, dans leur vaste majorité, fortement dépendantes des hommes (producteurs de R&T, propriétaires des équipements de transformation, ou transporteurs/commerçants qui imposent le prix des dérivés).

24. Le programme a eu- en termes de possibilités d'emploi créées - un impact indirect et assez faible sur la **sécurité alimentaire** des ménages vivant dans l'insécurité alimentaire sans bénéficier des apports du programme. Au niveau national, la **production** de manioc est en baisse depuis 2003, alors que le rendement a augmenté de 30 pourcent. La production d'igname a augmenté légèrement, mais le rendement n'a pas progressé. Sur le **plan environnemental**, on observe chez les membres de GP une prise de conscience et une amélioration du savoir-faire en matière de gestion de la fertilité des sols, mais globalement le programme a eu peu d'impact sur le recours à des pratiques de production et de transformation plus respectueuses de l'environnement. En termes d'**institutions et de politiques**, finalement, les prestataires privés et publics engagés par le programme ont pu renforcer leurs capacités en matière d'animation et de conseil en zone rurale. Très peu de choses ont changé au niveau de l'accès des producteurs et transformatrices au crédit. Le programme a significativement contribué à la

formulation de la politique nationale de promotion des plantes à R&T au Bénin. Celle-ci reste toutefois trop vague sur la valorisation de l'important potentiel des petits producteurs et transformatrices de R&T.

V. AUTRES CRITÈRES

25. **Durabilité**. La stratégie de pérennisation du programme n'était évoquée que de façon très implicite dans les documents de conception, mais « assurer la durabilité des résultats » constituait l'objectif de la composante d'appui aux institutions de base décrite dans le cadre logique. La durabilité des évolutions positives au niveau de la productivité agricole et de la transformation de R&T, et donc du revenu des ménages impliqués, dépend largement de l'évolution du marché, qui est à ce stade peu prévisible. La mesure dans laquelle le groupe cible pourra progressivement tirer profit d'une éventuelle poursuite de cette évolution positive dépendra beaucoup des politiques et stratégies de l'Etat, qui restent incertaines. Le dispositif des formateurs endogènes n'est pratiquement plus fonctionnel. Le taux de survie des groupements et associations créés dans le cadre du PDRT est très faible. On voit se poursuivre la dégradation de l'environnement provoquée par les activités de culture et de transformation. Le renforcement des capacités des prestataires privés (ONG et bureaux d'études) et publics (Centre régional de promotion agricole ou CeRPA, DICAF, Direction de l'agriculture ou DAGRI, INRAB) est de nature à favoriser la durabilité institutionnelle du PDRT. Cependant, ces institutions restent dans une très large mesure dépendantes de financements de projets pour leur fonctionnement. Par ailleurs, pour plusieurs raisons, le secteur privé n'est pas (encore) intéressé par des investissements importants dans le sous-secteur des R&T. En conclusion, malgré un certain nombre d'éléments de contexte favorables à la poursuite du développement du sous-secteur des R&T, auxquels le PDRT a quelque peu contribué, il n'y a qu'une faible probabilité de voir les ménages démunis initialement ciblés par le programme prendre part dans une phase ultérieure à ce développement, au-delà de leur rôle de main - d'œuvre ponctuelle et bon marché.

26. **Innovations, diffusion et élargissement d'échelle**. Le PDRT a contribué au développement d'innovations techniques au niveau des institutions de recherche et a promu la diffusion de plusieurs innovations techniques et institutionnelles au niveau des VIP. Il a aussi expérimenté certaines innovations institutionnelles intéressantes sur le plan du partenariat contractuel. Toutefois, peu d'innovations ont été diffusées au-delà des VIP, ce qui est largement dû au manque de ressources humaines et financières des services de l'Etat et au faible attrait du sous-secteur pour les investisseurs privés. Le programme a aussi peu innové directement en faveur de son groupe cible, notamment dans les domaines du ciblage, de l'accès à la terre et de la promotion de services privés.

VI. PERFORMANCE DES PARTENAIRES

27. **FIDA**. Le FIDA a donné comme objectif général au programme la réduction de la pauvreté des ménages ruraux les plus vulnérables et mis l'accent sur une approche participative ancrée dans les organisations de base. Pourtant, il a prêté trop peu d'attention au cours de la conception et de la mise en œuvre du programme à l'atteinte effective de son objectif général et de son groupe cible. Le Fonds a apporté des appuis utiles mais assez limités à la BOAD, en matière d'administration du prêt, de supervision et de soutien technique au programme. La contribution du FIDA au dialogue politique au Bénin a été faible, mais à travers l'IRTCM, le Fonds a contribué aux échanges d'expériences entre projets bénéficiant de son financement et a pu étendre le rayonnement du PDRT au-delà du Bénin. Le Fonds a aussi plaidé efficacement en faveur de l'accélération de la passation des marchés et a mis en place des mesures pour consolider les acquis du programme à travers les nouveaux projets le Programme d'appui au développement rural (PADER) et le Programme d'appui à la croissance économique rurale (PACER).

28. **Gouvernement**. Le Gouvernement a participé assez faiblement à la conception et au suivi de l'exécution du programme, par manque manifeste de capacités au sein du ministère de tutelle. L'UGP a fait preuve de bonnes qualités de coordination, en particulier dans la gestion des contrats avec les multiples prestataires de services. Il a, en revanche, connu des difficultés sur le plan de la gestion administrative et financière. La contribution financière du Gouvernement a été bien supérieure à ce

qu'il avait indiqué dans son engagement initial. Le Gouvernement et l'UGP ont prêté une attention nettement insuffisante à l'objectif général et au groupe cible du programme.

29. **BOAD**. La BOAD s'est acquittée correctement de l'administration du prêt, avec toutefois, au cours des premières années, des retards considérables dans le traitement des dossiers d'appel d'offres et de demande de retrait de fonds. Les missions de supervision ont été bien appréciées par l'UGP, mais les rapports de supervision sont restés assez descriptifs, sans apporter grand-chose de plus que les rapports d'activité produits dans le cadre du programme. Ceci tient en grande partie à la très courte durée et à la faible fréquence des missions de supervision. La BOAD n'a pas non plus fait preuve de l'attention nécessaire pour que le programme évolue vers l'atteinte de son objectif général et de son groupe cible.

VII. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

30. **Conclusions**. Le PDRT a produit une quantité substantielle de résultats prometteurs axés sur le développement des R&T. Ses points forts résident dans son caractère innovant, son approche participative et pratique, son attention au sort des femmes rurales et son impact institutionnel. Cependant, le programme a peu contribué à la poursuite de son objectif général consistant à lutter durablement contre la pauvreté des ménages les plus vulnérables, ce qui tenait à une divergence importante entre cet objectif et le type d'interventions promues. Les partenaires du programme n'ont pas réussi à corriger le tir une fois le programme lancé. Ils semblent avoir cru que le développement de la productivité agricole et de la petite transformation locale, centré sur des espèces végétales bien ancrées localement auprès des diverses catégories de producteurs et transformées principalement par les femmes, bénéficierait automatiquement aux producteurs ayant peu de terre ou des terres difficilement exploitables ainsi qu'aux femmes démunies. L'expérience du PDRT a cependant montré que l'atteinte de ces groupes ne va pas nécessairement de soi, et que sans une réelle prise en compte de leurs conditions de production particulières, sans stratégie de ciblage opérationnelle et étanche et sans actions innovantes pour valoriser spécifiquement leur potentiel, la majeure partie des bénéfices susceptibles d'être apportés par le programme leur échappent. A un moment où le FIDA est amené, par le contexte international et par ses pays membres, à se refocaliser sur le développement de l'agriculture, une question très importante se pose donc : comment s'assurer que ce développement agricole soit inclusif ? Négliger les ménages productifs plus pauvres paraît inacceptable dans le contexte actuel du Bénin, où la redistribution inéquitable de la croissance est considérée comme une des causes structurelles principales de l'avancement de la pauvreté et de l'exode rural. Ce serait incompatible aussi avec le mandat et la Politique de ciblage du FIDA. Le tableau suivant résume les scores attribués par le Bureau de l'évaluation au regard des différents critères d'évaluation:

Résumé des scores attribués au PDRT et ses partenaires

Critères d'évaluation	Scores[a]
Critères de performance	
Pertinence	**4**
Efficacité	**3**
Efficience	**4**
Performance du programme	**3,7**
Impact sur la pauvreté rurale	**3**
Revenus et biens des ménages	**3**
Production agricole et sécurité alimentaire	**3**
Capital humain et social et renforcement des capacités	**3**
Ressources naturelles et environnement	**3**
Institutions et politiques	**4**
Autres critères	
Durabilité	**3**
Innovations, reproduction et élargissement d'échelle	**4**
Appréciation globale du programme	**4**
Performance des partenaires	
Gouvernement (y compris l'UGP)	**3**
FIDA	**4**
Institution coopérante (BOAD)	**3**

[a] Les scores sont attribués sur une échelle de 1 à 6 (6 = très satisfaisant ; 5 = satisfaisant ; 4 = modérément satisfaisant ; 3 = modérément insatisfaisant ; 2 = insatisfaisant ; 1 = très insatisfaisant).

31. **Recommandations**. L'évaluation fait trois recommandations :

1) Le FIDA, en collaboration avec les Gouvernements partenaires, devrait réaliser des études thématiques sur : i) les projets de développement de R&T cofinancés par le FIDA en Afrique de l'Ouest et du Centre, en accordant une attention particulière à l'impact que les évolutions technologiques, socio-économiques et institutionnelles récentes au niveau du sous-secteur des R&T ont pu avoir sur les conditions de vie des populations rurales actives les plus pauvres (le groupe cible du FIDA) et sur l'environnement ; et ii) les stratégies de ciblage utilisées dans les projets cofinancés par le FIDA, afin d'analyser la performance des différentes stratégies en cause.

2) Le FIDA et le Gouvernement devraient innover davantage au niveau des approches et des technologies conçues en faveur des producteurs et transformatrices de R&T les plus pauvres, pour mettre en valeur leur potentiel de contribution au développement agricole et rural et concourir directement à l'amélioration de leurs conditions de vie. Ces approches devraient faire partie de la stratégie de mise en œuvre de la Politique nationale de promotion des R&T du Bénin. Il s'agirait, entre autres : i) d'une approche de ciblage efficace des producteurs et transformatrices de R&T les plus pauvres ; ii) de modalités concrètes pour assurer un accès sécurisé à la terre aux producteurs ciblés ; iii) de services privés accessibles aux producteurs et transformatrices les plus pauvres, tels que l'approvisionnement en intrants et l'accès au crédit ; iv) de la facilitation de l'accès des plus pauvres aux marchés ; et v) d'un appui destiné à aider les ouvriers et ouvrières ruraux du sous-secteur considéré à s'organiser pour défendre leurs intérêts, afin d'obtenir de meilleures conditions de travail.

3) Le Gouvernement, dans le cadre des projets bénéficiant d'un financement du FIDA, devrait assurer la durabilité des résultats et l'élargissement d'échelle des innovations promues par le PDRT. Il s'agirait notamment : i) de renforcer et rationaliser la chaîne de production du matériel végétal des variétés améliorées, et de l'élargir aux autres R&T ; ii) de poursuivre la vulgarisation des technologies de production durable des R&T ; iii) d'améliorer la maîtrise de la qualité et l'organisation de la commercialisation de la farine panifiable ; iv) de poursuivre le travail sur le développement de normes de qualité des produits de R&T et de mettre en place un système de contrôle de qualité ainsi que de traçabilité et de certification des produits ; v) de faire évoluer les GP et GT, en fonction des objectifs des membres, vers

des coopératives de services ou des associations de défense d'intérêts et, à terme, si le besoin s'en fait sentir au sein de ces organisations de base, de les aider à se fédérer ; et vi) de reproduire le mode de rémunération sur la base des résultats des prestataires de services publics et privés dans le cadre des autres projets financés par le FIDA.

Republic of Benin

Roots and Tubers Development Programme

Completion Evaluation

Executive Summary

I. INTRODUCTION

1. **Objectives, approach and methodology of the evaluation.** The IFAD Office of Evaluation carried out a completion evaluation of the Roots and Tubers Development Programme (PDRT) in Benin with the objectives of providing bases for assessing programme performance and contributing to the learning needed by the programme partners with a view to preparing and implementing other rural development projects and programmes in the country and elsewhere. The evaluation focused on five aspects: the programme's performance, its impact on rural poverty, its sustainability, its innovative character and the performance of partners. It was carried out from mid-February to mid-November 2009, while the main evaluation mission took place from 27 April to 22 May 2009. The evaluation drew on four main types of sources: bibliographical research, self-evaluation by the Government and IFAD's Programme Management Department, interviews with the programme participants and partners at all levels, and direct observation in the field. The evaluation team visited 20 programme intervention villages (VIP) in five of the country's departments. Throughout the process, the evaluators maintained a frank, open dialogue with programme partners. The approach enabled them not only to gain a better understanding of the context in which the programme was designed and executed, but also to engage the partners in the evaluation reflections and in the formulation of its lessons and final recommendations to ensure their taking ownership of these lessons and recommendations.

2. **National and sectoral context.** Approximately 59 per cent of Benin's estimated population of 9 million lives in rural areas. Although the country has a very high demographic growth rate, economic growth during the past ten years has been weak and the overall incidence of rural poverty rose from 25 per cent in 1994/95 to more than 40 per cent in 2006. Women's participation in social and economic life is hampered by their lower educational level, their greater household responsibilities and a sociocultural status that is unfavourable to their development outside the family circle.

3. Although its contribution to GDP is decreasing, agriculture is still the main economic activity and source of income for more than half the population. It is still basically a subsistence agriculture and suffers from major human, social, technical, economic and institutional constraints, so that despite the country's overall cereal self-sufficiency, there are still pockets of food and nutritional insecurity. There is major pressure on the environment from farming practices that are inappropriate in the context of a growing population density, leading to shrinking forest cover, reduced soil fertility, etc.

4. The main root and tuber (R&T) species grown in Benin are cassava and yam. Cassava is a fairly undemanding plant most often grown at the end of a crop rotation or in combination with cereals (especially maize). Its production is concentrated in the densely populated zones of the country's south and central regions. During the 1990s, cassava production more than doubled, thanks especially to an increase in the areas planted to this crop, but also to an increase in yields brought about by such elements as a growth in demand, the decline of cotton, popularization of improved varieties, intensification of cropping techniques and mechanization of on-farm or nearby processing. Over the same period, cassava became more a cash crop than a subsistence crop for a growing proportion of the country's farmers, while its cultivation spread considerably toward the north of the country. In 2001, the Government launched its Cassava Sector Development Programme with the goals of encouraging underemployed young people in urban areas to return to the countryside and providing its growing (urban) population with a source of inexpensive calories. Cassava and its main marketed by-product, gari, are produced throughout the region, with Benin being a very small producer compared with

Nigeria. The prices of cassava and its by-products fluctuate considerably from year to year, following an approximately four-year cycle, although prices are also affected by external factors (for example media campaigns by the Government and project managers, Nigerian protectionist measures and the rise in food prices that started in 2007). Yams are grown especially in the centre and north of Benin. They are also a major crop throughout the region and are Nigeria's main foodcrop. Their high requirements in terms of soil fertility mean that they have traditionally been grown as a shifting crop or as the lead crop in rotations. Since the start of the 1990s, yam production has more than doubled, essentially through the expansion of the area planted to this crop. Yams have not enjoyed the same technical advances as cassava, nor the same level of attention on the part of the Government. They are subject to very marked fluctuations in price from year to year.

5. **IFAD's Benin country programme.** Since 1978, IFAD has financed nine rural development projects and programmes in Benin, for a total loan amount of US$99.3 million and a total cost of US$230.6 million. IFAD's first strategic opportunities programme (COSOP) for Benin dates from 1997 and recommended that the Fund's interventions should focus on support for marketing through village organizations and on institution-building for rural financial intermediary organizations. The 2006–2010 COSOP focuses on support for local initiatives that can increase income and improve the standard of living of the rural poor, and thus chimes with the country's own rural development strategy. There are at present two IFAD projects under way in Benin and a third in preparation. In March 2007 IFAD launched the Regional Cassava Processing and Marketing Initiative (IRTCM), which seeks to promote development of the cassava industry in Western and Central Africa by providing ad hoc support, particularly to the projects it is financing in the region (in Benin, Cameroon, Ghana and Nigeria).

6. **Origin and key dates of PDRT.** Identification of the programme in March 1999 was a response to the Government of Benin's request to IFAD regarding a cassava sector development project to reduce the dependence of the national economy on cotton. Bearing in mind its twofold concern to improve food security and eradicate poverty, IFAD suggested that the programme should be expanded to include all roots and tubers, a participatory development approach should be adopted and the target group should be chosen in line with its own specific mandate. Although PDRT was approved by IFAD's Executive Board in June 2000, activities on the ground did not really get under way until the middle of 2003. The mid-term review of the programme was carried out in October 2006. The programme was concluded in September 2008, and the IFAD and West African Development Bank (BOAD) loans were closed in March 2009.

7. **Programme objectives and components.** According to the IFAD loan agreement and the programme appraisal report, the general objective of the programme was to "*make a sustainable contribution to poverty eradication by increasing the income and improving the standard of living of the most vulnerable rural households and rural women*". To this end, the programme was to "*contribute, through actions subsidiary to those already undertaken, to the rationalization of root and tuber production, processing and marketing activities in zones suitable for their cultivation and affected by poverty*". The programme's specific objectives (OS) were: *OS 1) to improve the productivity of root and tuber crops, combining this with a sustainable improvement in soil fertility; OS 2) to improve the productivity of small-scale processing and the quality of products; and OS 3) to create favourable marketing conditions, thus benefiting the target group.* PDRT had four components: (i) support to improved root and tuber productivity (22 per cent of programme costs); (ii) support to primary processing and marketing (7 per cent); (iii) support to grass-roots institutions (52 per cent); and (iv) programme management (19 per cent).

8. **Programme intervention zone and target group.** Although the programme had a national scope, it had to focus its interventions on four agro-ecological zones that were suited to the cultivation of roots and tubers and had a major concentration of rural poverty. Its target group was made up of three categories: rural households with little land or land that was hard to farm and was too small to ensure an acceptable standard of living (approximately 60,000 households), disadvantaged women with difficulty in maintaining their means of livelihood (approximately 100,000 women) and young people without schooling (an undefined number).

9. **Financing and institutional set-up.** The total cost of PDRT was estimated at US$19.3 million, or FCAF 12.93 billion. The programme was financed by a loan from IFAD under particularly favourable terms (68 per cent) and a loan from BOAD (20 per cent) on a pari passu basis, together with contributions from the Government (11.4 per cent) and the programme beneficiaries (0.4 per cent). The supervising ministry for the programme was the Ministry of Agriculture, Livestock and Fisheries (MAEP), while BOAD was responsible for administering the loan and supervising the programme on behalf of IFAD. The Programme Management Unit (PMU) was based in Parakou and had two regional branches (in Bohicon and Djougou). The PMU was responsible for supervising implementation, with direct execution of activities being entrusted to a large number of public and private service providers.

10. **Intervention strategy.** The programme sought to *"mobilize the major potential for progress present at every level"* in root and tuber production and marketing, focusing particularly on cassava and to a lesser degree yams. The aim was to help the target group to produce at a lower unit cost and with better quality. The main locus of programme intervention was the village, where outreach workers were to use a participatory approach in helping communities to identify their needs and draw up a local root and tuber development plan. A local consultation committee elected by the community was the body that represented the village vis-à-vis the programme. The PDRT managers hoped to reach the whole of the village's target group through producers' groups and (female) processors' groups, which were to provide liaison. The programme also financed some major research and development activities in order to identify and develop the most effective production and processing technologies. A network of technical consultants and local trainers was to provide training to the members of producers' groups and processors' groups.

II. IMPLEMENTATION RESULTS

11. The programme intervened in a total of 312 villages (out of the 408 anticipated), with support being distributed over three successive generations; 136 of these villages were located in the southern region and 176 in the northern region. On the recommendation of the mid-term review, the fourth generation of intervention villages (96 villages) was not covered because of a reduction in the funds available under the IFAD loan following a deterioration in the value of special drawing rights as against the CFA franc. The vast majority of the programme's resources and efforts were devoted to cassava and to a lesser degree yams.

12. **Support to improved root and tuber productivity.** Through its advisory assistance mechanism, the programme reached approximately 8,600 producers (less than 60 per cent of the number anticipated) who were members of producers' groups (on average two such groups per programme intervention village). The total area of the application plots on which members of producers' groups used the advocated technologies reached its maximum of 2,960 hectares in 2007 (40 per cent of the area anticipated). The technologies popularized mainly concerned sustainable cassava and yam production, and particularly the management of soil fertility. At the same time, PDRT financed a research and development programme concerning the cultivation of roots and tubers, divided between Benin's National Agricultural Research Institute and the Benin research station of the International Institute of Tropical Agriculture (IITA). The work carried out at the research stations and on outside sites was complemented by on-farm trials with the support of the Ministry of Agriculture, Livestock and Fisheries' Directorate of Agricultural Advice and Operational Training. The research focused mainly on improved varieties and fertilizer formulas specifically for cassava and yam. PDRT set up a network of multipliers of certified cassava cuttings in all the programme intervention villages, while also providing support to 45 pilot producers of yam seed.

13. **Support to primary processing and marketing.** The programme's advisory assistance mechanism trained one processors' group per village and 18 intervillage marketing associations. The members of these organizations – about 7,800 people (78 per cent of the number anticipated), most of them women – received training in conservation, storage, processing and marketing techniques. For example, PDRT lent cassava and yam processing equipment to 90 processors' groups (less than 30 per cent of the number anticipated) and small restaurants for a maximum of six months. In this way, it fostered the purchase of 53 items of cassava processing equipment (motorized graters and

screw presses) out of the 564 anticipated (less than 10 per cent) in 45 villages – some by processors' groups, but mainly by private microentrepreneurs. At the same time, PDRT provided finance to the National Agricultural Research Institute and IITA for a research and development programme focusing specifically on post-harvest aspects of roots and tubers. A total of 12 research and development trial layouts were carried through to completion (out of the 26 started). With regard to the diversification of cassava by-products, PDRT promoted the development of production standards for ten by-products (gari, tapioca, starch, bread-making flour, etc.) by the Benin Standards and Quality Management Centre. Starting in 2007, it also enabled some one hundred bakers to be trained in techniques for incorporating cassava flour into bread and various pastry products. In collaboration with the Ministry of Agriculture, Livestock and Fisheries' Directorate of Food and Applied Nutrition, the programme launched a certification process for cassava and yam flour for use in bread. Under the aegis of PDRT, a partnership contract was also made with a private enterprise in 2008 for the production of cassava bread-making flour and mixed flour. Lastly, PDRT carried out various activities intended to help its beneficiaries to market their products and increase their profit margin, through such initiatives as market studies, the negotiation of partnerships with processing factories, collaboration with the National Food Security Support Office and local radios with a view to collecting and broadcasting information on prices, and the establishment of four gari markets.

14. **Support to grass-roots institutions.** PDRT: (i) supported the formulation of local root and tuber development plans in the 312 intervention villages and incorporation of these into communal development plans; (ii) established 312 local consultation committees and producers' groups, processors' groups and intervillage marketing associations; (iii) supervised the creation, starting in 2007, of 5 departmental unions of cassava cutting producers (out of the 11 anticipated), local cassava producers' groups (a development of the initial producers' groups) and local cassava processors' groups (a development of the initial processors' groups), together with corresponding umbrella organizations at commune and department levels; and (iv) trained members of committees and groups in the running of associations and in administrative, financial and accounts management (5,304 members of the offices of local consultation committees, producers' groups, processors' groups and intervillage marketing associations). The programme established and provided training for an indigenous advisory assistance mechanism, comprising 547 local trainers specializing in root and tuber production and processing and 550 literacy teachers, under the supervision of outreach workers from the service providers responsible for the zone and the departmental coordination offices for literacy training and adult education. It called on these departmental coordination offices to draw up an initial and functional literacy training programme in local languages and the training of literacy teachers. A total of 7,762 members of producers' groups and processors' groups received literacy training in the local language, while about 1,000 members received courses in basic French.

15. The groups' access to credit was informally facilitated by the service providers responsible for the zone, inasmuch as the programme's initial strategy was never implemented because of the delay in establishment of the national microfinance strategy. By 30 September 2008, 217 groups had received loans from microfinance institutions for a total of nearly CFAF 177 million, with a 100 per cent repayment rate. Almost all the loans obtained by the groups were short term and most of them for cassava processors' groups. The access of producers' groups to even short-term loans is less frequent. Microfinance institutions have shown a general reluctance to grant medium- and long-term loans to enable groups to purchase equipment.

16. **Community root and tuber investment funds.** The needs of the intervention villages for infrastructures for the processing and storage of roots and tubers were identified on the basis of local root and tuber development plans and an inventory of existing infrastructures. The local consultation committees had to submit an application to the programme managers, who then selected from such applications the microinfrastructures to be installed. The communities (especially members of processors' groups) had to contribute 10 per cent of the investments, mainly in kind. In this way, PDRT cofinanced the construction of 104 processing workshops, 26 large-diameter wells, 37 sales barns, 12 storage warehouses and 10 straw huts to store yams. It also financed rehabilitation of 135 kilometres of rural roads (out of the 260 kilometres anticipated at the design stage and the 130 kilometres in the mid-term review) and three river crossing structures. Maintenance of the infrastructures was entrusted to various grass-roots institutions that received training for this purpose,

for example processors' groups for workshops, traders' groups for warehouses, and local maintenance committees for roads. The last-named were also provided with road-mending materials.

III. PROGRAMME PERFORMANCE

17. **Relevance.** The general objective and the initial target group of the programme were in line with IFAD's mandate, targeting policy (2006) and country strategy. The programme objectives chimed with the Government's poverty eradication and rural development policy and strategy. The intervention strategy had various relevant aspects capable of contributing to achievement of the programme objectives: a participatory approach, capacity-building for grass-roots organizations, on-the-job training etc. The programme's focus on cassava was justified, as was the combination of support to production and to small-scale processing in the same villages. A large part of the programme's resources and efforts were allocated for the benefit of rural women, which was intended to have major effects in terms of an improvement in gender equality and economic development in general.

18. Nevertheless, analysis of the socio-economic and production situation of the initial programme target group was defective, as was also the case with demonstration of the link between the development of roots and tubers and a reduction in poverty. The production objectives and specific constraints of the targeted producers (poor access to land, inputs, services and markets) were barely taken into account. The programme's targeting strategy, combining geographical targeting, community targeting and self-targeting (through the very nature of the support provided), was poorly developed and largely inappropriate. The design did not take account of the large fluctuation in root and tuber prices, which makes them risky cash crops in economic terms. Moreover, it did not propose any measure to avoid usurpation by the most powerful stakeholders in the sector to the detriment of the targeted small producers and processors.

19. **Effectiveness.** The mission observed that achievement of the programme objectives had been far from sufficient for small producers with little land or strongly degraded land and for disadvantaged women. However, certain objectives were partially achieved for better-off producers and women processors who can, in absolute terms, always be considered poor, although they have greater physical, human and social capital, and are thus less vulnerable than the initial target group. The evaluation of effectiveness takes this "expanded" target group into account, while not losing sight of the people targeted at the outset.

20. The programme speeded up the popularization of improved cassava varieties and more intensive cropping techniques for roots and tubers, mainly among farmers who grow them for sale and have the necessary inputs. This helped to raise yields by 30 per cent for cassava (against the 75 per cent anticipated) and 26 per cent for yams (against the 50 per cent anticipated) in the intervention villages. However, soil fertility is still suffering degradation. The programme also helped to popularize "improved" gari throughout the country and traditional cassava by-products in the northern region. The use of privately owned processing equipment is widespread in Benin, but PDRT was basically unable to help poor women to purchase their own equipment. The vast majority of the processing workshops built with programme support are used very little if at all because of problems over ownership, management and above all technical design and equipment. The quality of the root and tuber by-products produced in the programme intervention villages also remains a major cause for concern.

21. Thanks to PDRT, there has been better circulation of information on root and tuber prices in the intervention villages. The marketing infrastructures built or rehabilitated by the programme (roads, warehouses, barns) help in market disposal of produce. Market disposal of yams is facilitated by the growth in demand for pounded yam, especially in urban centres. However, producers and processors still find it hard to make the quantities produced match demand, resulting in major price fluctuations. Prices have recently risen, especially in the southern region, as a result of the global rise in food prices. Attempts to establish public-private partnerships and gari markets intended to facilitate market disposal have met with broad failure.

22. **Efficiency.** The delay between approval of the IFAD loan agreement and its coming into force was within the average for the country and the region. However, the programme suffered a major delay prior to inception of on-the-ground activities, thus reducing the real duration of interventions by a year as compared with the time anticipated. The cost of the infrastructures built by the programme was comparable with the standard costs observed in Benin, but the utility of some of them (processing workshops) has proved slight. Competition and the results-based payment of service providers ensured a good quality/price ratio for the services received. However, the direct benefit of the outreach activities and training is very limited for the programme's target group. The internal rate of economic return of the programme is lower than anticipated because of the fairly low rate of physical implementation of many programme interventions.

IV. IMPACT ON RURAL POVERTY

23. **The income and assets** of producers' group members have increased thanks to the rise in root and tuber prices. PDRT encouraged them to increase or at least maintain the areas under roots and tubers and to intensify their production, whereas cassava production was steadily declining in the country as a whole. Processors' group members' income and assets have also increased thanks to the rise in prices (in the south), but the processors themselves note a general trend toward a reduction in their profit margin as a result of the progressive fall in by-product prices as compared with the price of raw materials and the need to hire mechanized grating and pressing services from small private entrepreneurs (95 per cent of whom are men). The programme has had an indirect impact on the income of its initial target group through the creation of jobs in the intervention villages. In terms of **human and social capital**, group members' knowledge and know-how have improved, thanks to the training organized under the programme. However, membership of groups was motivated mainly by a desire to gain access to the various types of support granted under the programme, which was unsuccessful in encouraging the groups to evolve into lobbying associations or service cooperatives. Moreover, the poorest producers – the initial programme target – were poorly represented in PDRT groups because they found it too hard to meet the requirements, could not draw full advantage from the groups' activities and did not find solutions to their underlying problems in them. **Women's empowerment** has increased, mainly as a result of the increase in their income, which means that this progress is confined to the better-off women who were able to draw full benefit from the various types of support provided by the programme. The vast majority of female processors are still therefore largely dependent on men (root and tuber growers, owners of processing equipment or transporter-traders who dictate the price of by-products).

24. In terms of job opportunities created, the programme had an indirect and fairly weak impact on the **food security** of households living in food insecurity and not benefiting from programme interventions. At the national level, **cassava production** has been falling since 2003, although yields have risen by 30 per cent. Yam production has risen slightly, but yields have not. With regard to **the environment**, a growing awareness can be seen among members of producers' groups, together with greater knowledge regarding soil fertility management. However, taken overall, the programme has had little impact in terms of the adoption of more environmentally friendly production and processing practices. Lastly, with regard to **institutions and policies**, the private and public service providers engaged by the programme were able to boost their capacities in terms of outreach activities and the supply of advice in rural areas. Little has changed regarding producers' and processors' access to credit. The programme made a substantial contribution to formulation of the national policy on the promotion of root and tuber crops. However, the policy is still too vague regarding optimization of the major potential of small-scale root and tuber producers and processors.

V. OTHER CRITERIA

25. **Sustainability.** The programme sustainability strategy was referred to only very implicitly in the design documents, although "ensuring the sustainability of results" was the objective of the support to grass-roots institutions component described in the logical framework. The sustainability of advances regarding agricultural productivity and the processing of roots and tubers, and thus the income of the households involved, depends to a large extent on how the market develops, which is hard to predict at this juncture. The extent to which the target group will be able to draw ongoing

benefit from a possible continuation of these advances will depend largely on the State's policies and strategies, which are still uncertain. The mechanism of using local trainers is basically no longer operational. The survival rate of the groups and associations set up under PDRT is very low. There is ongoing environmental degradation caused by cropping and processing activities. Boosting the capacities of private and public service providers (NGOs and consulting firms in the first case and the Regional Agricultural Promotion Centre, the Directorate of Agricultural Advice and Operational Training, the Directorate of Agriculture and the National Agricultural Research Institute in the second) should promote the institutional sustainability of PDRT. However, these institutions are still to a large extent dependent on funding from projects for their operating costs. Moreover, for a number of reasons the private sector is not (so far) interested in large-scale investments in the root and tuber subsector. Lastly, despite a number of circumstances that are favourable to ongoing development of the subsector and to which PDRT made a certain contribution, there is little likelihood that the disadvantaged households initially targeted by the programme will take part in any further phase of this development, beyond their role of providing cheap labour as and when needed.

26. **Innovation, popularization and scaling up.** PDRT contributed to the development of technical innovations by research institutions and promoted the popularization of various technical and institutional innovations in the programme intervention villages. It also tried out certain promising institutional innovations regarding contractual partnerships. However, few innovations have been extended beyond the programme intervention villages, largely because of government services' lack of human and financial resources and the scant interest of the subsector for private investors. The programme also introduced few innovations in direct favour of its target group, particularly in the spheres of targeting, access to land and the promotion of private services.

VI. PERFORMANCE OF PARTNERS

27. **IFAD.** IFAD set a reduction in the poverty of the most vulnerable rural households as the general objective of the programme, stressing a participatory approach based on grass-roots organizations. However, it paid too little attention during the design and implementation phases to achievement of the general objective and effective reaching of the target group. The Fund provided useful but fairly limited support to BOAD with regard to administration of the loan and supervision and technical support for the programme. Its contribution to policy dialogue in Benin was small, although it did contribute, through the Regional Cassava Processing and Marketing Initiative, to the sharing of experience among projects receiving its financing and to the extension of the programme's impact beyond Benin. The Fund also effectively advocated the acceleration of procurement and put measures in place to consolidate programme advances through its new Rural Development Support Programme (PADER) and Rural Economic Growth Support Project (PACER).

28. **Government**. The Government played a fairly minor role in designing the programme and supervising its execution because of a clear lack of capacities within the supervising ministry. The PMU displayed good coordination skills, especially in the management of contracts with the various service providers. On the other hand, it had difficulties in administrative and financial management. The Government's financial contribution was considerably more than it had indicated in its initial commitment. The Government and the PMU paid far too little attention to the programme's general objective and target group.

29. **BOAD**. BOAD performed satisfactorily in administration of the loan, albeit in the first years with considerable delays in processing calls for tender and requests for the withdrawal of funds. The supervision missions were much appreciated by the PMU, although the resulting reports remained fairly descriptive, contributing little more than the activity reports produced within the context of the programme. This was largely a result of the extreme brevity and infrequency of supervision missions. Nor did BOAD pay the necessary attention to ensuring that the programme made progress toward achieving its general objective and reaching its target group.

VII. CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

30. **Conclusions**. PDRT produced a considerable number of promising results based on the development of roots and tubers. Its strong points lie in its innovative character, its participatory and practical approach, its attention to the lot of rural women and its institutional impact. However, the programme contributed little to achievement of its general objective of sustainably reducing the poverty of the most vulnerable households. This failure was a result of the considerable discrepancy between the objective and the types of intervention promoted. The programme partners were unable to correct the aim once the programme had been launched. They seem to have believed that the development of agricultural productivity and small-scale local processing, focusing on vegetable species that were locally well established with the various categories of producer and were mainly processed by women, would automatically work to the benefit of farmers with little land or land that is hard to farm, and that of disadvantaged women. The experience of PDRT, however, showed that these groups are not automatically reached, and that without a real effort to take their particular production conditions into account, without a watertight and operational targeting strategy and without innovative actions for the optimization of their specific potential, they miss out on most of the possible benefits of the programme. At a time when the international situation and calls from IFAD's member countries are leading the Fund to refocus on agricultural development, the very important question arises of how to ensure that agricultural development is inclusive? Neglecting the poorest farming households seems unacceptable in the current context of Benin, where inequitable growth redistribution is considered one of the main structural causes of encroaching poverty and the rural exodus. It would also be incompatible with IFAD's mandate and targeting policy. The table below summaries the ratings assigned by the Office of Evaluation for the various evaluation criteria:

Summary of ratings assigned to PDRT and its partners

Evaluation criteria	Ratings[a]
Performance criteria	
Relevance	4
Effectiveness	3
Efficiency	4
Programme performance	**3.7**
Impact on rural poverty	**3**
Household income and assets	3
Agricultural production and food security	3
Human and social capital and capacity-building	3
Natural resources and environment	3
Institutions and policies	4
Other criteria	
Sustainability	3
Innovation, replication and scaling up	4
Overall programme evaluation	**4**
Performance of partners	
Government (including the PMU)	3
IFAD	4
Cooperating institution (BOAD)	3

[a] Ratings are assigned on a scale of 1 to 6 (6 = very satisfactory; 5 = satisfactory; 4 = moderately satisfactory; 3 = moderately unsatisfactory; 2 = unsatisfactory; 1 = very unsatisfactory).

31. **Recommendations**. The evaluation led to three recommendations:

1) IFAD, in collaboration with partner Governments, should carry out studies on: i) root and tuber development projects cofinanced by IFAD in Western and Central Africa, focusing particularly on the impact that recent technological, socio-economic and institutional developments in the root and tuber subsector have had on the standard of living of the poorest working rural inhabitants (IFAD's target group) and on the environment; and ii) the

targeting strategies used in projects cofinanced by IFAD, with a view to analysing the performance of the various strategies in question.

2) IFAD and the Government should innovate more extensively with regard to the approaches and technologies designed in favour of the poorest root and tuber producers and processors in order to develop their potential to contribute to agricultural and rural development and play a direct role in improving their standard of living. Such approaches should be part of the implementation strategy for Benin's national policy on root and tuber promotion and entail such elements as: (i) an effective approach to targeting the poorest root and tuber producers and processors; (ii) concrete measures to ensure secure access to land for the targeted producers; (iii) private services accessible to the poorest producers and processors, such as input supplies and credit; (iv) facilitation of the poorest people's access to markets; and (v) support to help both male and female rural workers in the subsector to organize in order to protect their interests with a view to obtaining better working conditions.

3) In the framework of IFAD-financed projects, the Government should ensure the sustainability of results and the scaling up of the innovations promoted by PDRT. This would entail particularly such lines of action as: (i) boosting and rationalization of the plant material production chain for improved varieties and extension of this approach to other roots and tubers; (ii) ongoing popularization of sustainable production technologies for roots and tubers; (iii) improvement in quality management and organization of the marketing of bread-making flour; (iv) ongoing development of quality standards for root and tuber products and establishment of a quality control system and a product traceability and certification system; (v) support to producers' and processors' groups, on the basis of their members' objectives, in developing towards service cooperatives or lobbying associations and eventually, if the need is felt within these grass-roots organizations, assistance in forming federations; and (vi) replication of the results-based payment system for public and private service providers in the context of other IFAD-financed projects.

République du Bénin

Programme de développement de la culture des racines et tubercules

Évaluation finale

Accord conclusif

I. OBJECTIFS, PROCESSUS ET PARTENARIAT CLÉ DE L'ÉVALUATION

1. **Objectifs.** En 2009, le Bureau de l'évaluation du FIDA a conduit une évaluation finale du Programme de développement des racines et tubercules (PDRT) au Bénin en poursuivant, conformément à la Politique d'évaluation du FIDA, deux objectifs : i) fournir des bases pour l'appréciation de la performance du programme et, ii) contribuer à l'apprentissage nécessaire aux partenaires du programme en vue de la préparation et de la mise en œuvre d'autres projets et programmes de développement rural au Bénin et ailleurs. L'évaluation du PDRT s'articulait autour de quatre dimensions : i) la performance du programme (pertinence, efficacité et efficience) ; ii) l'impact du programme sur la pauvreté rurale ; iii) les critères transversaux (durabilité et aspects novateurs, leur diffusion et élargissement d'échelle ; et iv) la performance du FIDA et de ses partenaires.

2. **Processus de l'évaluation.** L'évaluation du PDRT a été réalisée en quatre grandes étapes, de la mi-février à la mi-novembre 2009, à savoir : i) la préparation (revue documentaire, mission préparatoire, du 24 février au 3 mars, et auto-évaluation) ; ii) la mission d'évaluation principale, du 27 avril au 22 mai 2009 (entretiens et observation directe) ; iii) l'analyse des informations recueillies et la préparation du présent rapport (incluant plusieurs cycles de consultation sur l'ébauche du rapport) et iv) la conclusion de l'évaluation (ébauche d'un Accord conclusif et signature de l'Accord par le Gouvernement et le FIDA). Quatre sources principales ont été utilisées pour l'évaluation : les sources écrites, les auto-évaluations effectuées par le Gouvernement (le ministère de tutelle) et le Chargé de programme du FIDA, les entretiens avec les intervenants et partenaires du programme à tous les niveaux (Gouvernement, Banque ouest-africaine de développement (BOAD), membres de l'Unité de gestion du programme (UGP), prestataires de services, producteurs, transformatrices, commerçants, etc.) et les observations directes. L'équipe a visité vingt villages d'intervention du programme (VIP) et six villages non couverts par le PDRT. Les évaluateurs ont maintenu, tout au long du processus, un dialogue franc et ouvert avec les partenaires du programme.

3. **Partenariat de capitalisation.** Pour formaliser la collaboration entre le Bureau de l'évaluation et les partenaires du programme, un Partenariat de capitalisation de l'évaluation (PCE) a été constitué. Le PCE était composé des membres suivants : i) le Gouvernement du Bénin (Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche, équipe du PDRT et Ministère de l'économie et des finances) ; ii) le FIDA (Division Afrique de l'Ouest et du Centre, Division consultative technique et Bureau de l'évaluation) ; iii) la BOAD ; et iv) les gestionnaires du Programme d'appui au développement rural (PADER) et de l'Initiative régionale pour la transformation et la commercialisation du manioc (IRTCM).

4. **Accord conclusif**. Conformément à la Politique d'évaluation du FIDA, cet Accord conclusif a été préparé, avec l'aide du Bureau de l'évaluation, par la division concernée du Fonds (Division Afrique de l'Ouest et du Centre) et par le Gouvernement du Bénin. Ce document, orienté vers l'action, présente les constats et recommandations principaux de l'évaluation et expose les modalités de mise en œuvre des recommandations.

II. CONSTATS PRINCIPAUX DE L'ÉVALUATION

5. Le PDRT était avant tout un programme de développement des racines et tubercules (R&T) portant une attention particulière à la culture et à la transformation du manioc et de l'igname. Il a contribué au développement d'innovations techniques en partenariat avec des institutions de recherche

(variétés améliorées, nouveaux dérivés alimentaires) et a promu la diffusion de plusieurs innovations au niveau des villages d'intervention par le recours à une approche efficace de vulgarisation participative en groupe.

6. Ainsi, le programme a accéléré la diffusion de variétés améliorées de R&T, à travers un système assez efficace de multiplication du matériel végétal de qualité. Il a aussi encouragé l'adoption de techniques culturales plus intensives, principalement auprès des producteurs à orientation commerciale qui disposaient d'un accès suffisant à la terre, aux intrants, aux services et au marché. Ceci a contribué à une hausse des rendements assez significative, de 30 pourcent pour le manioc (contre 75 pourcent prévus et 30 pourcent aussi au niveau national) et 26 pourcent pour l'igname dans les villages d'intervention (contre 50 pourcent prévus et pratiquement sans augmentation au niveau national). Le programme a favorisé la diffusion du gari « amélioré » dans l'ensemble du pays et celle des dérivés traditionnels du manioc dans la zone Nord, où ceux-ci étaient encore peu connus avant son lancement.

7. Le PDRT a incité les membres de groupements de production et de transformation à intensifier ou à maintenir leur activité liée aux R&T, alors que la production de manioc était en baisse et la demande de dérivés de R&T en augmentation à l'échelle du pays. Les infrastructures de commercialisation construites ou réhabilités dans le cadre du programme (pistes, magasins, hangars) ont contribué à l'écoulement des produits. Ainsi, la hausse des prix des dernières années et un écoulement relativement facile des produits se sont traduits par une augmentation du revenu et des avoirs des hommes et des femmes membres de groupements.

8. La contribution du programme au niveau des institutions et des politiques est le facteur qui a le plus joué en faveur de la durabilité des résultats du programme. Les prestataires publics (services techniques de l'État) et privés (organisations non gouvernementales, bureaux d'études, etc.) engagés par le programme ont pu renforcer leurs capacités en matière d'animation et de conseil en zone rurale, et le programme a significativement contribué à la formulation de la Politique nationale de promotion des racines et tubercules actuellement adoptée par le Gouvernement.

9. Les nombreuses réalisations du programme ont notamment été rendues possibles par la bonne capacité de l'UGP en matière de gestion des partenariats contractuels. La rémunération des prestataires sur la base des résultats a assuré un bon rapport qualité/prix des services obtenus. Le Gouvernement a compensé en partie la perte de fonds sur le prêt FIDA due à la détérioration du taux de change du DTS par rapport au FCFA. À travers l'IRTCM, le FIDA a contribué aux échanges d'expériences entre projets réalisés avec son appui et est parvenu à donner un rayonnement au PDRT au-delà du Bénin.

10. Cependant, l'impact du programme sur le revenu et la sécurité alimentaire de son groupe cible a été faible et, pour l'essentiel, indirect. Les producteurs très pauvres étaient peu représentés dans les groupements PDRT, car ils avaient du mal à se conformer aux exigences de ces groupements, ne pouvaient pas tirer pleinement profit des activités et, au final, n'y trouvaient pas de solutions à leurs contraintes de fond (manque d'accès à la terre, aux intrants, aux services et au marché). Ce « ratage » d'une partie importante du groupe cible du programme est dû à une stratégie de ciblage faiblement développée et largement inadaptée. Aussi, les objectifs de production et les contraintes spécifiques du groupe cible n'ont pas suffisamment été pris en compte dans la conception et les interventions du programme. Aucun partenaire n'a prêté sérieusement attention au cours de la conception et de la mise en œuvre du programme aux dispositions à prendre pour que son objectif général et son groupe cible soient atteints.

11. Par ailleurs, les transformatrices constatent une évolution générale vers la réduction de leur marge résultant de la baisse tendancielle du prix des dérivés par rapport au prix de la matière première. La nécessité de louer des services pour les étapes de transformation mécanisées auprès des hommes propriétaires d'équipements réduit davantage la marge des femmes. La très faible acquisition d'équipements au niveau des groupements de transformatrices est due en partie à l'incapacité du programme à améliorer réellement l'accès des transformatrices au crédit à moyen et long terme, mais aussi à une inadaptation de la conception et du modèle d'opération collectif des ateliers de

transformation. Ceci a contribué à l'abandon d'un bon nombre d'ateliers construits dans le cadre du PDRT, abandon causé aussi, par endroits, par l'opacité de la propriété de ces infrastructures.

12. L'impact du programme sur le capital social et le renforcement des capacités a aussi été assez limité. Les bénéficiaires ont surtout participé aux activités des groupements pour pouvoir accéder aux appuis accordés au titre du programme. Le programme n'a pas réussi à faire évoluer les groupements vers des associations de défense d'intérêts ou des coopératives de services, à cause du lancement tardif des efforts tendant à engager les groupements dans cette voie, et aussi de la réduction d'une année de la durée du programme à la suite de ces retards au démarrage. Par voie de conséquence, le taux de survie des institutions de base est très faible.

13. Globalement le programme a eu peu d'impact sur les pratiques de production et de transformation propres à favoriser une meilleure conservation de l'environnement. On voit ainsi se poursuivre la dégradation des ressources naturelles – et en particulier les sols – provoquée par des activités de culture et de transformation nuisibles à l'environnement.

14. La durabilité des évolutions positives au niveau de la productivité agricole et de la transformation de R&T, et donc du revenu des ménages impliqués, dépend largement de l'évolution de l'offre et de la demande. La mesure dans laquelle le groupe cible initial du programme pourra progressivement tirer profit de cette évolution dépendra beaucoup des politiques et stratégies de l'Etat qui s'appliquent à ce groupe, et qui restent incertaines. Le FIDA a toutefois pris des dispositions pour assurer une certaine continuité de l'appui au sous-secteur des R&T ainsi que la consolidation des acquis du programme, en prévoyant des moyens et activités à cette fin dans ses projets plus récents en cours au Bénin (PADER et Programme d'appui à la croissance économique rurale, ou PACER).

15. En conclusion, le PDRT a produit une quantité substantielle de résultats prometteurs axés sur le développement des R&T. Ses points forts résident dans son caractère innovant, son approche participative et pratique, sa focalisation sur les femmes rurales et son impact sur les institutions publiques et privées. Cependant, le programme a peu contribué à l'atteinte de son objectif général consistant à lutter durablement contre la pauvreté des ménages les plus vulnérables, à cause d'une divergence importante entre cet objectif et le type d'interventions promues. Les partenaires du programme n'ont pas réussi à corriger le tir une fois le programme lancé. Ils semblent avoir cru que le développement de la productivité agricole et de la petite transformation locale, centré sur des espèces végétales bien ancrées localement auprès des diverses catégories de producteurs et transformées principalement par les femmes, bénéficierait automatiquement aux hommes et femmes les plus démunis. L'expérience du PDRT a cependant montré que l'atteinte de ces groupes ne va pas nécessairement de soi et que, sans une réelle prise en compte de leurs conditions de production particulières, sans stratégie de ciblage opérationnelle et étanche et sans actions innovantes pour valoriser spécifiquement leur potentiel, la majeure partie des bénéfices susceptibles d'être apportés par le programme leur échappent.

16. A un moment où le FIDA est amené, par le contexte international et par ses pays membres, à se refocaliser sur le développement de l'agriculture, une question très importante se pose donc : comment s'assurer que ce développement agricole soit inclusif ? Négliger les ménages productifs plus pauvres paraît inacceptable dans le contexte actuel du Bénin, où la redistribution inéquitable de la croissance est considérée comme une des causes structurelles principales de l'avancement de la pauvreté et de l'exode rural. Ce serait incompatible aussi avec le mandat et la Politique de ciblage du FIDA.

III. RECOMMANDATIONS APPROUVÉES PAR LES PARTENAIRES

A. Recommandations

17. **Recommandation 1 (FIDA, Gouvernements partenaires)** : Réaliser des études thématiques sur : (i) les projets de développement des racines et tubercules cofinancés par le FIDA et (ii) les stratégies de ciblage utilisées dans les projets cofinancés par le FIDA. Concrètement :

(a) L'étude des projets de développement des R&T pourrait prendre la forme d'une évaluation thématique de la performance et de l'impact de ces projets en Afrique de l'Ouest et du Centre. Cette évaluation permettrait de tirer des enseignements utiles à partir des nombreuses expériences acquises lors des interventions de cet ordre cofinancées par le FIDA, dans un contexte où le Fonds est conduit à refocaliser ses appuis sur le développement agricole et les filières. Cette évaluation thématique pourrait se fonder sur les évaluations déjà effectuées par le Bureau de l'évaluation du FIDA à l'issue du Projet d'amélioration des racines et tubercules au Ghana (1999 – 2004), du Programme d'extension des racines et tubercules au Nigeria[1] (2001 – 2009) et du PDRT. Elle pourrait en outre être enrichie par une évaluation sommaire du Projet d'amélioration et de commercialisation des racines et tubercules au Ghana (2006 – 2014) et du Programme national de développement des racines et tubercules au Cameroun (2004 – 2013). Cette évaluation devrait accorder une attention particulière à l'impact que les évolutions technologiques, socio-économiques et institutionnelles récentes au niveau du sous-secteur des racines et tubercules ont pu avoir sur les conditions de vie des populations rurales actives les plus pauvres (le groupe cible du FIDA) et sur l'environnement.

(b) L'étude la performance (pertinence, efficacité et efficience) des stratégies et mécanismes de ciblage utilisés dans les interventions financées par le FIDA pourrait prendre la forme d'une évaluation thématique, mais aussi d'un thème d'apprentissage pour le Rapport annuel sur la performance et l'impact des opérations financés par le FIDA (ARRI). Il conviendrait d'analyser principalement la mesure dans laquelle les mécanismes de ciblage (ciblage géographique, auto-ciblage, ciblage communautaire etc.) proposées dans la conception des projets et programmes : i) sont clairement définis au stade de la conception et réalistes par rapport au contexte d'intervention, ii) sont correctement mis en œuvre durant l'exécution du projet, iii) permettent réellement d'atteindre les ruraux actifs les plus pauvres et les plus vulnérables, tels que définis dans la Politique de ciblage du FIDA (2006), et iv) contribuent à réduire le coût des interventions par bénéficiaire direct appartenant au groupe cible.

18. **Recommandation 2 (FIDA et Gouvernement)** : Innover au niveau des approches et des technologies conçues en faveur des producteurs et transformatrices de racines et tubercules les plus pauvres, afin de mettre en valeur leur potentiel de contribution au développement agricole et rural et de concourir directement à l'amélioration de leurs conditions de vie. Ces approches devraient faire partie de la stratégie de mise en œuvre de la Politique nationale de promotion des racines et tubercules du Bénin. Il s'agirait concrètement :

(a) de mettre au point une approche de ciblage efficace des producteurs et transformatrices de racines et tubercules les plus pauvres. L'atteinte effective de ce groupe cible doit être suivie avec attention au moyen du système de suivi-évaluation des projets. Il ne s'agit pas d'exclure les producteurs et transformatrices relativement plus aisés des bénéfices des projets, mais de faire en sorte que les plus pauvres puissent en tirer pleinement et prioritairement profit. A cet égard, la stratégie de ciblage la plus efficace reste probablement l'auto-ciblage (par la nature même des appuis), mais le choix des appuis à apporter doit se fonder sur une compréhension profonde des contraintes spécifiques rencontrées par les producteurs et transformatrices les plus pauvres ;

(b) de combiner activement l'appui à la production et à la transformation au sein de chacun des ménages démunis, ce qui implique de travailler en même temps avec les hommes et les femmes d'un même ménage. L'intérêt de cette démarche tient à ce que : i) le ménage garde le bénéfice de toute la valeur ajoutée de la production et de la transformation, quelle que soit la fluctuation du prix de la matière première par rapport aux dérivés, et ii) le ménage est moins soumis aux fluctuations de prix, car il peut ajuster le moment de la vente de ses produits (transformés et donc conservables).

[1] Dans le cadre de l'évaluation du programme de pays du Nigeria.

(c) d'élaborer et de promouvoir des modalités concrètes pour assurer un accès sécurisé à la terre aux producteurs ciblés (ayant très peu de terres) afin qu'ils puissent investir dans la fertilité de la terre sans risque de la perdre soudainement ;

(d) de promouvoir des services privés accessibles aux producteurs et transformatrices les plus pauvres, tels que l'approvisionnement en intrants (matériel végétal, engrais etc.) et l'accès au crédit, qui sont essentiels pour l'intensification de la production des R&T ;

(e) de créer des ateliers de transformation en propriété collective à l'intention de femmes démunies, qui seraient utilisés pour le compte individuel et conçus techniquement pour optimaliser la productivité de la main-d'œuvre et qui respecteraient les conditions de travail des transformatrices et l'environnement. On pourrait utilement s'inspirer des ateliers privés qui se sont développés sans appuis significatifs extérieurs ;

(f) de faciliter l'accès des plus pauvres aux marchés, par exemple par l'organisation des petits producteurs et transformatrices en associations de commercialisation disposant de magasins de stockage à proximité des marchés, d'appuyer la mise en place d'un réseau (privé) d'information sur la demande et les prix et de développer des relations avec les différents acteurs des filières de R&T pour chercher ensemble des moyens de réduire les coûts de transaction ;

(g) de combiner les données générées par le système de collecte et de suivi des prix sur les marchés coordonné par l' Office national d'appui à la sécurité alimentaire (ONASA) à celles provenant du système de suivi de la production et des rendements piloté par le Système d'information sur les R&T, pour réaliser des analyses prospectives de l'évolution de l'offre et de la demande des produits de R&T. Ces analyses devraient alors être utilisées par les services techniques publics pour conseiller les producteurs et transformatrices de R&T sur les perspectives du marché, non pas pour les pousser à la spéculation, mais pour les sensibiliser aux tendances et risques des évolutions du marché et des prix ; et

(h) d'aider les ouvriers et ouvrières ruraux du sous-secteur à s'organiser pour défendre leurs intérêts, afin d'obtenir de meilleures conditions de travail (rémunération correcte, durée de la journée de travail, sécurité et hygiène, stabilité de l'emploi etc.). Ceci constituerait un domaine d'intervention nouveau pour le FIDA en Afrique.

19. **Recommandation 3 (Gouvernement, projets bénéficiant d'un financement du FIDA)** : Assurer la durabilité des résultats et l'élargissement d'échelle des innovations promues par le PDRT. Ceci pourrait être fait dans le cadre des projets en cours et futurs bénéficiant d'un financement du FIDA, selon l'approche programme initiée au titre du PADER. Il s'agirait notamment :

(a) de renforcer et rationaliser la chaîne de production du matériel végétal des variétés améliorées et de l'élargir aux autres racines et tubercules ;

(b) de poursuivre la vulgarisation des technologies de production durable des R&T (fiches techniques en langues locales, formations en groupe, démonstrations, émissions radiodiffusées, etc.) ;

(c) d'améliorer la maîtrise de la qualité et l'organisation de la commercialisation de la farine panifiable. Pour cela, l'accent doit être mis beaucoup plus fortement sur la création d'unités de production s'inspirant du modèle ALITECH, c'est-à-dire des petites ou moyennes entreprises dotées d'un minimum d'équipements tels que râpeuse, presse et séchoir à gaz ou tentes solaires. Ce type d'unité existe au Ghana et produit de la farine panifiable de qualité supérieure (*high quality cassava flour*) ;

(d) de poursuivre le travail sur le développement de normes de qualité des produits de R&T et de mettre en place un système de contrôle de qualité ainsi que de traçabilité et de certification des produits ;

(e) de faire évoluer les groupements de producteurs et de transformatrices, en fonction des objectifs des membres, vers des coopératives de services (pour faciliter l'accès aux

intrants, informations, crédit, marché etc.) ou des associations de défense d'intérêts (pour renforcer le pouvoir de négociation de leurs membres face aux prestataires de services publics et privés). À terme, si le besoin s'en fait sentir au sein de ces organisations de base, les aider à se fédérer ; et

(f) de reproduire le mode de rémunération sur la base des résultats des prestataires de services publics et privés dans le cadre des autres projets financés par le FIDA.

Signé par :

Son Excellence
Monsieur Michel Sogbossi
Ministre de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche
République du Bénin

Date : 15 OCT 2010

Mr Mohamed Béavogui
Directeur
Division de l'Afrique de l'Ouest et Central
IFAD

Date : 23/09/10

Republic of Benin

Roots and Tubers Development Programme

Completion Evaluation

Agreement at Completion Point

I. OBJECTIVES, PROCESS AND CORE LEARNING PARTNERSHIP OF THE EVALUATION

1. **Objectives.** In 2009, the IFAD Office of Evaluation conducted a final evaluation of the Roots and Tubers Development Programme (PDRT) in Benin. In accordance with the IFAD Evaluation Policy, this had two objectives: (i) to provide a basis for assessing programme performance; and (ii) to contribute to the learning needed by programme partners with a view to preparing and implementing other rural development projects and programmes in Benin and elsewhere. The PDRT evaluation focused on four dimensions: (i) programme performance (relevance, effectiveness and efficiency); (ii) the programme's impact on rural poverty; (iii) cross-sectoral criteria (sustainability, innovation, replication and scaling up); and (iv) the performance of IFAD and its partners.

2. **Evaluation process.** PDRT was evaluated in four major stages from mid-February to mid-November 2009: (i) preparation (review of documents, preparatory mission from 24 February to 3 March and self-evaluation); (ii) the main evaluation mission from 27 April to 22 May 2009 (interviews and direct observation); (iii) analysis of information gathered and preparation of this report (including several rounds of consultation on the draft report); and (iv) finalizing the evaluation (draft agreement at completion point, and signing of the agreement by the Government and IFAD). The evaluation drew on four main sources: written sources, self-evaluations carried out by the Government (the supervising ministry) and IFAD's programme manager, interviews with programme participants and partners at all levels (the Government, the West African Development Bank (BOAD), members of the programme management unit (PMU), service providers, producers, processors, traders etc.) and direct observation. The team visited 20 villages programme intervention villages and 6 villages not covered by PDRT. Throughout the evaluation process, the evaluators maintained a frank and open dialogue with programme partners.

3. **Core learning partnership.** To formalize collaboration between the Office of Evaluation and the programme partners, a core learning partnership (CLP) was set up comprising the following members: (i) the Government of Benin (the Ministry of Agriculture, Livestock and Fisheries, the PDRT team and the Ministry of Economy and Finance); (ii) IFAD (Western and Central Africa Division, Policy and Technical Advisory Division, and Office of Evaluation); (iii) BOAD; and (iv) the managers of the Rural Development Support Programme (PADER) and the Regional Cassava Processing and Marketing Initiative (RCPMI).

4. **Agreement at completion point**. In accordance with the IFAD Evaluation Policy, this agreement at completion point was prepared, with assistance from the Office of Evaluation, by the Western and Central Africa Division and the Government of Benin. It is an action paper that presents the main evaluation findings and recommendations and outlines ways to implement the recommendations.

II. THE MAIN EVALUATION FINDINGS

5. PDRT was first and foremost a roots and tubers development programme focusing in particular on cassava and yam growing and processing. The programme contributed to the development of technical innovations in partnership with research institutions (improved varieties, new food by-products) and promoted the replication of several innovations in the intervention villages through an effective group-based participatory approach.

6. In this way the programme accelerated the dissemination of improved varieties of roots and tubers, using an effective system of multiplication for quality plant material. It also encouraged the adoption of more intensive cultivation techniques, mainly among market-oriented producers with sufficient access to land, inputs, services and markets. This has contributed to a fairly significant increase in yields: 30 per cent for cassava (versus a projected 75 per cent, in addition to 30 per cent at the national level) and 26 per cent for yam in the intervention villages (versus a projected 50 per cent, with the national level remaining virtually unchanged). The programme fostered the dissemination of improved *gari* [bitter cassava] in the country as a whole and of traditional cassava by-products in the northern region where they were little known prior to its inception.

7. PDRT encouraged the members of production and processing groups to intensify or maintain their roots and tubers activity, at a time when cassava production was decreasing and demand for roots and tubers by-products was rising nationally. The marketing infrastructure built or rehabilitated under the programme (tracks, storerooms, warehouses) contributed to moving product to market. Thus, the price increase of recent years and the relative ease in marketing led to an increase in the incomes and assets of men and women belonging to the groups.

8. The programme's institutional and policy contribution is the factor that helped most in ensuring the sustainability of programme results. The service providers contracted by the programme, both public (governmental technical services) and private (NGOs, consulting firms, etc.), were able to build capacity in rural outreach and advisory assistance, and the programme made a significant contribution to formulation of the national policy adopted by the Government to promote roots and tubers.

9. The many achievements of the programme were made possible largely by the good capacity of the PMU regarding the management of contractual partnerships. Results-based payment of service providers ensured a good quality/price ratio for the services received. The Government provided partial compensation for the loss in value of the IFAD loan as a result of the devaluation in special drawing rights as against the CFA franc. Through RCPMI, IFAD contributed to an exchange of experiences among projects carried out with its support and raised the profile of PDRT beyond Benin's borders.

10. However, what little impact the programme had on the incomes and food security of its target group was largely indirect. Very poor producers were underrepresented in the PDRT groups, since they had difficulty meeting the group requirements, could not take full advantage of activities and, ultimately, were unable to find solutions to their basic constraints (lack of access to land, inputs, services and markets). This "failure" of an important part of the target group is attributable to a targeting strategy that was poorly developed and poorly adapted. In addition, the target group's production objectives and specific constraints were not sufficiently taken into account in the programme design and interventions. None of the partners paid serious attention during programme design and implementation to the measures needed to ensure that its general objective was achieved and its target group reached.

11. Indeed, processors note a general trend toward a reduction in their profit margin as a result of the progressive fall in the price of by-products compared with the price of raw materials. The need to lease services for automated processing stages from the men who own equipment further narrows the margin for women. The very low level of equipment procurement by processor groups is attributable in part to the programme's inability to bring about any real improvement in the processors' access to medium- and long-term credit, but also to the inappropriate nature of the design and collective operation model adopted for the processing workshops. This, in combination with opaque infrastructure ownership arrangements in some places, has contributed to the abandonment of a large number of PDRT-built workshops.

12. The programme's impact on social capital and capacity-building was also limited. The beneficiaries participated primarily in group activities in order to gain access to programme support. The programme was unsuccessful in enabling the groups to develop into lobbying associations or service cooperatives. This failure was caused by the late start-up of efforts to encourage groups in this

direction and also to the reduction in programme duration by one year as a result of the delay in its inception. As a consequence, the survival rate of grass-roots institutions is very low.

13. Overall, the programme had little impact on production and processing practices to promote better conservation of the environment. Consequently, the degradation of natural resources, particularly soil, continues as a result of environmentally harmful cultivation and processing practices.

14. The sustainability of positive changes in roots and tubers productivity and processing, and therefore household incomes, depends largely on changes in supply and demand. The extent to which the initial target group is able gradually to take advantage of these changes will be contingent upon government policies and strategies that apply to this group, an area where uncertainty remains. IFAD has however taken steps to ensure continuity in support to the roots and tubers subsector and consolidation of programme gains, by providing for resources and activities in more recent IFAD projects under way in Benin (PADER and the Rural Economic Growth Support Project [PACER]).

15. In conclusion, PDRT generated a substantial number of promising results in roots and tubers development. Strengths include its innovative character, participatory and practical approach, focus on rural women and impact on public and private institutions. Nevertheless, the programme contributed little to its general objective of sustainable poverty reduction among the most vulnerable households, because of a significant discrepancy between this objective and the kind of interventions promoted. The programme partners were not successful in correcting the focus once the programme had been launched. They appear to have believed that developing agricultural productivity and small-scale local processing, focused on plant species already well established locally among the various categories of producer and processed mainly by women, would automatically benefit the most disadvantaged men and women. The PDRT experience showed, however, that reaching these groups is not automatic and that unless their specific production conditions are truly taken into account within an operational and watertight targeting strategy, with specific innovative actions to develop their potential, they will miss out on most of the possible programme benefits.

16. At a time when the international situation and calls from IFAD's member countries are leading the Fund to refocus on agricultural development, the very important question arises of how to ensure that such agricultural development is inclusive. Neglecting the poorest productive households would seem unacceptable in the current context of Benin, where inequitable growth redistribution is considered one of the main structural causes of encroaching poverty and rural exodus. This would also be incompatible with IFAD's mandate and targeting policy.

III. RECOMMENDATIONS AGREED UPON BY ALL PARTNERS

A. Recommendations

17. **Recommendation 1 (IFAD, partner governments):** Conduct thematic studies on: (i) roots and tubers development projects cofinanced by IFAD; and (ii) targeting strategies used in projects cofinanced by IFAD. Specifically:

(a) The study of roots and tubers development projects could take the form of a thematic evaluation of the performance and impact of such projects in Western and Central Africa. Such an evaluation would allow useful lessons to be drawn from the considerable experience gained in the course of IFAD-cofinanced interventions of this type, in a context in which the Fund is being led to refocus its support on agricultural development and value chains. It could be based on evaluations already carried out by the IFAD Office of Evaluation following the Root and Tuber Improvement Programme in Ghana (1999-2004), the Roots and Tubers Expansion Programme in Nigeria[2] (2001-2009) and PDRT. It could be enriched further by a summary evaluation of the Roots and Tubers Improvement and Marketing Programme in Ghana (2006-2014) and the national Roots and Tubers Development Programme in Cameroon (2004-2013). This evaluation should

[2] Within the framework of the Nigeria country programme evaluation.

pay particular attention to the impact that recent technological, socio-economic and institutional changes in the roots and tubers subsectors have had on living conditions for the poorest active rural populations (IFAD's target group) and on the environment.

(b) The study of the performance (relevance, effectiveness and efficiency) of the targeting strategies and mechanisms used in IFAD-financed interventions could take the form of either a thematic evaluation or a learning theme for the Annual Report on Results and Impact of IFAD Operations (ARRI). The analysis should particularly cover the extent to which the targeting mechanisms proposed in project and programme design (geographical targeting, self-targeting, community targeting etc.): (i) are clearly defined at the design stage and are realistic in the intervention context; (ii) are properly implemented during project execution; (iii) make it possible to actually reach the poorest and most vulnerable active rural poor people as defined in the IFAD Policy on Targeting (2006); and (iv) contribute to lowering the cost of interventions per direct beneficiary belonging to the target group.

18. **Recommendation 2 (IFAD and Government)**: Innovate on approaches and technologies designed in favour of the poorest roots and tubers producers and processors, to develop their potential for contributing to agricultural and rural development, and to play a direct role in improving their living conditions. These approaches should be part of the implementation strategy for Benin's National Policy on Roots and Tubers Promotion. Specifically:

(a) Develop an effective approach to target the poorest roots and tubers producers and processors. The project monitoring and evaluation system should be used to ensure that the target group is actually being reached. The aim is not to exclude better-off producers and processors from the project benefits, but to ensure that the poorest have priority in accessing such benefits and can take full advantage of them. In this regard, the most effective targeting strategy probably remains self-targeting (given the nature of support), but the choice of the types of support to be provided should be based on an in-depth understanding of the specific constraints facing the poorest producers and processors;

(b) Actively combine support for production and processing within each of the disadvantaged households, which will entail working simultaneously with the men and women from the same household. The advantages of this approach are that: (i) the household retains all the value added during production and processing, regardless of fluctuations in the prices of raw materials as against by-products; and (ii) the household is less vulnerable to price fluctuations because it can choose the time of sale for its products (because they have been processed, they can be kept longer);

(c) Develop and promote specific ways of ensuring secure access to land for the targeted producers (those with very little land), to enable them to invest in soil fertility without the risk that they will suddenly lose their land;

(d) Promote private services that are accessible to the poorest producers and processors, such as the supply of inputs (plant material, fertilizer etc.) and access to credit, which are essential for intensification of roots and tubers production;

(e) Establish processing workshops for disadvantaged women, which would be collectively owned but individually used, and technically designed to optimize labour productivity and respect both women processors' working conditions and the environment. These could be modelled on the private workshops that have been developed without significant external support;

(f) Facilitate market access for the poorest, for example by organizing small-scale producers and processors into marketing associations equipped with storehouses in proximity to markets, support the establishment of a (private) demand and price information network, and develop relationships with the various actors in roots and tubers value chains so that ways of lowering transaction costs can be jointly sought;

(g) Combine the data generated by the market price collection and monitoring system coordinated by the National Food Security Support Office with those coming from the production and productivity monitoring system piloted by the Roots and Tubers Information System, in order to carry out prospective analysis on changes in supply and demand for roots and tubers products. Such analysis should then be used by public-sector technical services to advise roots and tubers producers and processors on market prospects, not to push them towards speculation but to sensitize them to trends and risks relating to changes in markets and prices;

(h) Help rural men and women working in the subsector to organize to defend their interests, in order to obtain better working conditions (proper pay, working hours, safety and hygiene, job security etc.). This would be a new area of intervention for IFAD in Africa.

19. **Recommendation 3 (Government, IFAD-financed projects):** Ensure the sustainability of results and scaling up of innovations promoted by PDRT. This could be done in the framework of ongoing and future IFAD-financed projects, following the programme approach initiated under PADER. Specifically:

(a) Strengthen and rationalize the production chain for plant material of improved varieties and expand it to other roots and tubers;

(b) Continue to disseminate sustainable production technologies for roots and tubers (technical fiches in local languages, group training, demonstrations, radio broadcasts etc.);

(c) Improve quality management and marketing organization for cassava flour. To this end, greater stress needs to be placed on setting up production units based on the ALITECH model, i.e. small or medium enterprises equipped with minimum equipment, such as a grater, press and gas dryer or solar tents. Such units exist in Ghana and produce high-quality cassava flour;

(d) Continue to work on developing quality standards for roots and tubers products and put in place a quality control system and a product traceability and certification system;

(e) Encourage producer and processor groups to evolve towards service cooperatives, on the basis of their members' objectives (in order to facilitate access to inputs, information, credit, markets etc.) or lobbying associations (in order to strengthen their members' bargaining power vis-à-vis public and private service providers). In the long term, if the need is felt within these grass-roots organizations, help them to form federations; and

(f) Replicate the results-based payment model for public and private service providers in the context of other IFAD-financed projects.

Signed by:

His Excellency
Michel Sogbossi
Ministry of Agriculture, Livestock and Fisheries
Republic of Benin

Date: 15 October 2010

Mr Mohamed Béavogui
Director
West and Central Africa Division, IFAD

Date: 23 September 2010

République du Bénin

Programme de développement de la culture des racines et tubercules

Évaluation finale

Rapport principal

I. OBJECTIFS, MÉTHODOLOGIES ET PROCESSUS DE L'ÉVALUATON

1. **Objectifs.** Le Bureau de l'évaluation du FIDA a conduit une évaluation finale du Programme de développement des racines et tubercules (PDRT) au Bénin poursuivant, conformément à la Politique d'évaluation du FIDA, deux objectifs : 1) fournir des bases pour l'attribution de la performance du programme et, 2) contribuer à l'apprentissage par les partenaires du programme en faveur de la préparation et la mise en œuvre d'autres projets et programmes de développement rural au Bénin et ailleurs.

2. **Méthodologie.** Suivant le guide méthodologique du Bureau de l'évaluation[1], l'évaluation du PDRT était centrée autour de quatre dimensions : 1) la performance du projet (pertinence, efficacité et efficience) ; 2) l'impact du projet sur la pauvreté rurale selon cinq domaines[2] ; 3) les critères transversaux (durabilité et aspects novateurs, leur diffusion et élargissement d'échelle ; et 4) la performance du FIDA et de ses partenaires. Les critères d'évaluation sont définis dans le cadre de l'évaluation, en appendice 3 du rapport.

3. **Démarche de l'évaluation.** L'évaluation du PDRT a été réalisée en 4 grandes étapes de la mi-février à la mi-novembre 2009, à savoir : i) la préparation (revue documentaire, mission préparatoire du 24 février au 3 mars, et auto-évaluation), ii) la mission d'évaluation principale du 27 avril au 22 mai 2009 (entretiens et observation directe), iii) l'analyse des informations recueillies et la préparation du présent rapport (incluant plusieurs cycles de consultation sur l'ébauche du rapport) et iv) la conclusion de l'évaluation (ébauche d'un Accord conclusif et signature de l'Accord par le Gouvernement et le FIDA).

4. **Sources d'information.** Quatre sources principales ont été utilisées par l'évaluation :

(a) Les sources écrites. Il s'agit des principaux documents du projet[3], ainsi que des rapports de recherches conduites au Bénin et dans la sous-région sur la lutte contre la pauvreté et les racines et tubercules. Les documents consultés sont indiqués dans la bibliographie présentée à l'Appendice 6.

(b) Les auto-évaluations. Conformément à la Politique d'évaluation du FIDA, le Gouvernement (le Ministère de tutelle) et le Chargé de programme du FIDA ont préparé chacun une note d'auto-évaluation, en complément aux évaluations internes globales[4]

---

[1] http://www.ifad.org/evaluation/process_methodology/doc/manual.pdf

[2] L'évaluation a traité l'impact, conformément à la méthodologie du FIDA, dans les domaines suivants : 1) revenu et biens matériels des ménages ; 2) capital humain et social et renforcement du pouvoir ; 3) sécurité alimentaire et productivité agricole ; 4) ressources naturelles et environnement ; et 5) institutions et politiques.

[3] Notamment, l'Accord de prêt et ses amendements, le Rapport du Président, les rapports de formulation et de pré-évaluation, le rapport de revue à mi-parcours, les manuels opérationnels, les plans de travail et budget annuel, les rapports d'activités, les rapports de supervision, les rapports de S-E, les études etc.

[4] Les évaluateurs ont analysé en détail la méthodologie de l'enquête d'impact menée dans le cadre de l'Evaluation interne globale des performances et des résultats du PDRT publiée en février 2009 par le Cabinet Talent Plus Conseils, notamment par des entretiens avec les principaux collaborateurs et des vérifications sur le terrain. Ils en ont conclu que les données quantitatives présentées dans le rapport sont peu fiables, pour les

(EIG) commanditées par le programme en 2004, 2006 et 2008, et au Rapport d'achèvement du programme (RAP). Les auto-évaluations sont résumées en Appendice 7 du rapport.

(c) Les entretiens. L'équipe d'évaluation s'est entretenue avec les intervenants et partenaires du programme à tous les niveaux (Gouvernement, BOAD, (ex-)membres de l'Unité de gestion du Projet, prestataires de services, producteurs, transformatrices[5], commerçants etc.). L'équipe a visité de façon inopinée 20 villages d'intervention du programme (VIP) dans 5 départements (sur les 11 couverts par le programme). Afin de pouvoir comparer certaines réalisations du programme avec des réalisations similaires d'autres programmes, l'équipe a porté une attention particulière à 3 VIP qui ont aussi été couverts par d'autres programmes (PAGER, PROMIC et PADSA II), et à 6 autres villages couverts par d'autres programmes mais où le PDRT n'est pas intervenu. La mission a aussi visité quelques marchés locaux et urbains pour s'entretenir avec des commerçants et consommateurs, et aussi quelques entreprises de transformation de manioc. La liste des personnes rencontrées et des lieux visités (avec les critères de sélection) est présentée en Appendice 5.

(d) Les observations directes. Les informations recueillies dans les documents et les entretiens ont été vérifiées par l'observation directe d'un échantillon de réalisations du programme (champs cultivés, champs de multiplication, états des infrastructures, pratiques agricoles adoptées, qualité des produits, disponibilité d'intrants et de produits sur les marchés, etc.).

5. **Partenariat de capitalisation.** Les évaluateurs ont maintenu, tout au long du processus de l'évaluation, un dialogue franc et ouvert avec les partenaires du programme. Ceci leur a permis de mieux comprendre le contexte de la formulation et de l'exécution du programme, mais aussi d'engager les partenaires dans la réflexion et la formulation des enseignements et des recommandations finales de l'évaluation, afin d'assurer leur appropriation. Pour formaliser la collaboration entre le Bureau de l'évaluation et les partenaires du programme, un Partenariat de capitalisation de l'évaluation (PCE) a été constitué. Les moments d'interaction principaux étaient : i) des discussions sur le document d'orientation durant la mission préparatoire, afin d'identifier les questions spécifiques qui intéressaient les membres du PCE ; ii) des entretiens durant la mission principale, pour collecter des éléments de contexte et points de vue des membres du PCE ; iii) un atelier de réflexion à Parakou sur les premiers constats des évaluateurs juste après les visites de terrain (avec l'équipe de projet uniquement) ; iv) une présentation de l'Aide mémoire au PCE à la fin de la mission principale ; v) la discussion sur l'ébauche du rapport avec le PCE ; et vi) les échanges par écrit sur l'Accord conclusif de l'évaluation. Le PCE était composé des membres suivants : 1) Le Gouvernement du Bénin (Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche et l'équipe du PDRT et Ministère de l'économie et des finances) ; 2) le FIDA (Division Afrique de l'Ouest et du Centre, Division consultative technique et le Bureau de l'évaluation) ; 3) la BOAD ; et 4) les gestionnaires du PADER et de l'IRTCM.

II. CONTEXTE NATIONAL ET SECTORIEL

6. **Géographie et population**. La République du Bénin est un pays Ouest africain long et étroit de 112.622 km², s'étalant du Fleuve Niger dans le Nord à climat sahélien, à l'Océan Atlantique (Golfe de Guinée) dans le Sud à climat tropical. Environ 59 pourcent de la population estimée à 9 millions

raisons suivantes : i) la nature et la forme des questions posées aux personnes enquêtées peuvent facilement être comprises de différentes façon ; ii) la complexité des questionnaires est très grande par rapport au temps dédié à la préparation des enquêteurs ; iii) il y avait de possibles conflits d'intérêt chez les enquêteurs, qui étaient des animateurs résidents employés précédemment par les prestataires chargés de zone du PDRT ; et iv) il y a des lacunes importante dans les données brutes collectées et des erreurs importantes dans le traitement statistique des enquêtes.

[5] Dans le rapport, nous avons choisi de référer aux transformateurs de R&T au féminin, pour souligner le fait que la très grande majorité des petits transformateurs sont des femmes. Cependant, il existe aussi des hommes qui s'adonnent à la transformation, mais ceux-ci sont rares.

(2007)[6] habitent en zone rurale. La croissance démographique du pays est très élevée mais semble légèrement en baisse (2,9 pourcent en 2007, contre 3,3 pourcent dans les années '90).

7. **Economie et développement humain.** Le Produit intérieur brut (PIB) par habitant est passé de 312 dollars en 2000 à 328 dollars en 2007 (à prix constant 2000), représentant respectivement ± 61 pourcent et ± 55 pourcent du PIB par habitant de la région sub-saharienne[7]. Si l'économie du Bénin s'est légèrement développée durant cette période, mais moins rapidement que l'économie sub-saharienne, elle ne génère toujours pas suffisamment de richesses pour assurer à l'ensemble de sa population un revenu au-dessus du seuil de pauvreté reconnu au plan international (1 dollar par jour par habitant). Cette faiblesse de la croissance, combinée à l'inefficacité des mesures de redistribution équitable de la croissance[8], a fait en sorte que la pauvreté et les inégalités se sont aggravées en milieu rural[9], poursuivant ainsi une tendance déjà observée dans les années '90. L'incidence de pauvreté rurale globale[10] est passée de 25,2 pourcent en 1994-95 à 33 pourcent en 1999-2000[11] pour toucher 40,6 pourcent en 2006[12]. La légère amélioration de l'Indice de développement humain (IDH) de 1995 à 2005 (qui est passé de 0,40 à 0,44) semble indiquer que l'aggravation de la pauvreté a surtout été monétaire alors que la pauvreté non-monétaire se serait très légèrement améliorée. Pourtant, pour la période 2000-2006, encore 38 pourcent des enfants de moins de 5 ans souffraient de malnutrition (retard de croissance) et la mortalité infantile était toujours de 148 pour mille en 2006[13]. La proportion des adultes illettrés est en baisse mais l'écart entre hommes et femmes reste très important (23.3 pourcent et 47.9 pourcent respectivement pour les hommes et les femmes en 2002).

8. **Stratégies gouvernementales de réduction de la pauvreté.** Au moment de la conception du programme (2000), le Bénin ne disposait pas d'une politique officielle de réduction de la pauvreté. Le Rapport de pré-évaluation (RPE) du PDRT réfère pourtant explicitement aux deux Rapports sur le développement humain au Bénin (RDH-B) publiés par le PNUD en 1997 et 1998, comme source synthétique *« … d'une série d'enquêtes et études menées sur la pauvreté au Bénin … »*[14] depuis 1994, et de la politique gouvernementale en la matière. En 2000, le Gouvernement du Bénin publie un Document de stratégie de réduction de la pauvreté intérimaire (DSRPI), qui fait un bilan mitigé des politiques passées de lutte contre la pauvreté[15], et rattache les objectifs de réduction de la pauvreté aux Objectifs du millénaire (ODM). Une première Stratégie de réduction de la pauvreté (SRP)[16] est adoptée en décembre 2002. En avril 2007, la stratégie du Gouvernement a été mise à jour par la publication de la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRP) couvrant la période

---

6 Contre 7,46 millions en 2001.

7 Banque mondiale, World Development Indicators, 2008.

8 République du Bénin, Document de stratégie de réduction de la pauvreté su Bénin 2003 – 2005, décembre 2002, p.1.

9 bidem.

10 C'est à dire la proportion d'individus au sein d'une population dont la dépense moyenne annuelle est inférieure au seuil nécessaire pour satisfaire les besoins alimentaires et non alimentaires.

11 Ce qui est considérée comme une hausse statistiquement significative par le DRSP 2003-2005.

12 République du Bénin, Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté, avril 2007, p. v.

13 UNICEF Country Statistics: http://www.unicef.org/infobycountry/benin_statistics.html.

14 RPE, Document de travail 1 « Zone du projet et groupe cible », p. 12.

15 «While previous economic and financial policies have achieved satisfactory macroeconomic results, efforts to ensure a more equitable redistribution of growth have not always been effective (…). Moreover, several socioeconomic programs and projects undertaken during this period were found to be nonviable and ineffective» DSRPI, 26 juin 2000, p. 4.

16 Présentée dans le « Document de stratégie de réduction de la pauvreté au Bénin 2003-2005 » (DSRP), décembre 2002.

2007 – 2009. Ce document fait aussi un bilan mitigé des mesures de la SRP 2003 - 2005[17], et propose de nouveaux axes stratégiques.

9. **Équité entre les sexes**. La participation des femmes à la vie sociale et économique est limitée par leur niveau d'éducation plus bas, leurs responsabilités au sein du ménage plus élevées dès un plus jeune âge et un statut socioculturel défavorable à l'épanouissement en dehors du cercle familial[18]. En 2005, 76,7 pourcent des femmes étaient illettrées, contre 52,1 pourcent des hommes[19]. Les ratios filles/garçons suivant une éducation de niveau primaire, secondaire et tertiaire sont respectivement 4/5, 4/7 et 1/4. Alors que les femmes constituent jusqu'à 80 pourcent de la main d'œuvre agricole, les lois coutumières rendent pratiquement impossible l'héritage de la terre par des femmes. Depuis 1999, l'Etat béninois a promulgué pas moins de 16 lois pour proscrire la discrimination entre les sexes, grâce aux revendications des ONG des femmes, et à sa volonté de se conformer aux conventions internationales. Cependant, ces lois sont sans décret d'application et n'ont pas été vulgarisées auprès de la population. D'autre part, tous les documents de politiques nationale ou sectorielle produits depuis 1999 indiquent une volonté d'améliorer la situation des femmes au Bénin, mais les appuis apportés n'ont pas suffi à inverser la tendance de la féminisation de la pauvreté et le déséquilibre homme/femme au Bénin. Quoique les politiques de promotion de la femme en milieu rural sont basées depuis 2001 sur des données désagrégées selon le sexe et font actuellement l'objet d'une démarche d'institutionnalisation, ces politiques ne disposent pas de calendrier clair pour l'élimination des discriminations juridiques et sociales, ni d'indicateurs de réduction de ces inégalités.

10. **Le secteur agricole et rural.** La contribution de l'agriculture au PIB est en baisse (passant de 36 pourcent en 2002 à environ 28.7 pourcent en 2007) mais l'agriculture constitue toujours l'activité économique et la source de revenu principale pour plus de 50 pourcent de la population (contre 70 pourcent en 2002). Malgré les efforts de diversification de la dernière décennie, le coton reste de loin la culture de rente principale, générant plus de 45 pourcent des recettes d'exportation et environ 7 pourcent du PNB. La production de denrées alimentaires et de l'élevage représente environ 58 pourcent de la production agricole. Le petits paysans, produisant principalement pour l'autoconsommation, cultivent surtout le maïs, le manioc et le riz dans le Sud du pays, et le sorgho, le mil et l'igname dans le Nord. L'agriculture béninoise demeure essentiellement une agriculture de subsistance. Presque exclusivement pluviale, c'est une agriculture extensive et itinérante sur brûlis, aux rendements et productions aléatoires car tributaires des données climatiques. Il en découle que le pays ne connaît l'autosuffisance alimentaire qu'en année de bonne pluviométrie et de répartition spatio-temporelle favorable des précipitations. La superficie cultivée s'élève à 2,82 millions d'hectares, dont 2,55 millions sont des cultures annuelles et 0,27 million des cultures permanentes. L'agriculture rencontre d'importantes contraintes, notamment :

- Sur le plan humain et social : Taux d'analphabétisme élevé, faible formation professionnelle, inégalités hommes-femmes ;
- Sur le plan technique : Tendance à l'extension des surfaces de cultures vivrières plutôt qu'à l'augmentation de la productivité (surexploitation dans le Sud et défriche-brûlis dans le Nord), faible maîtrise de l'eau, faible mécanisation agricole ;
- Sur le plan économique : Forte dépendance de la filière coton qui est relativement instable, coût élevé et faible approvisionnement d'intrants, faible accès au crédit (voir §19), faible développement des infrastructures économiques (routes, marchés, électrification, stockage etc.) ;

[17] « Globalement, l'évaluation de la SRP 2003 – 2005 montre que, même si de nombreuses réformes ont été entreprises, force est de constater que les résultats n'ont pas atteints les objectifs visés en terme de croissance et de réduction de la pauvreté. De même, au rythme actuel, l'atteinte des ODM en 2025 semble compromise. » SCRP, avril 2007, p. iv.

[18] PNUD, Le Développement Humain au Bénin, 1997, p.18.

[19] UNICEF Country Statistics.

- Sur le plan institutionnel : Désengagement de l'Etat (très forte réduction du personnel d'encadrement), capacité insuffisante des organisations paysannes et autres acteurs privés, insécurité foncière.

11. Il en résulte que le pays, malgré son autosuffisance céréalière globale, connaît toujours des poches d'insécurité alimentaire et nutritionnelle. La pression sur l'environnement est très importante à cause des pratiques culturales non adaptées à la densité de la population croissante, engendrant une diminution du taux de couverture forestière, l'érosion, la baisse de fertilité des sols etc. En somme, les campagnes du Bénin s'appauvrissent de plus en plus.

12. **Politique nationale de développement agricole et rural**. Le Gouvernement a finalisé en juin 2000 sa Déclaration de Politique de Développement Rural (DPDR), qui présente les objectifs de développement rural suivants : 1) Le renforcement de la participation du secteur au développement socio-économique du pays en contribuant au rétablissement des équilibres macro-économiques, à la création d'emplois et à la valorisation des potentialités agro-écologiques ; 2) La contribution à l'amélioration du niveau de vie des populations, par l'augmentation du pouvoir d'achat des producteurs, la lutte contre la pauvreté, le contrôle de la qualité et l'innocuité des aliments ; 3) Le maintien de la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans un contexte de forte croissance démographique ; 4) La diversification agricole et l'augmentation de la productivité ; 5) La conservation du patrimoine écologique ; et 6) L'amélioration des rapports hommes/femmes au sein des communautés rurales. Le Schéma Directeur du Développement Rural (SDDR) et son plan stratégique opérationnel validés en 2000 précisent la stratégie publique de développement rural et identifient quinzaine plans d'action spécifiques qui devaient décliner la stratégie en termes opérationnels[20].

13. **Les racines et tubercules (R&T).** Les espèces de R&T cultivées au Bénin sont le manioc (14 pourcent de la superficie de cultures vivrières en 2001), l'igname (10 pourcent), et dans une moindre mesure la patate douce, le taro et la pomme de terre (ensemble environ 1 pourcent). En raison du caractère pondéreux et de l'importance des tonnages produits à l'ha, la part du manioc et de l'igname dans l'ensemble de la production vivrière végétale est très importante. En effet, ces deux cultures représentaient à elles seules, en 2001, respectivement 42 pourcent et 32 pourcent des volumes de production vivrière au Bénin.

14. Le manioc est une culture peu exigeante en termes de fertilité du sol, et se cultive le plus souvent en fin de rotation où en association aux céréales (maïs surtout), pour profiter des « restants » de nutriments dans la terre. Entre 80 et 85 pourcent de la production du manioc est concentrée dans les zones fortement peuplées du Sud et Centre du pays[21]. Au cours des années 1990, la production du manioc a augmenté de 115 pourcent, les surfaces emblavées de 65 pourcent et les rendements de 30 pourcent, poussés par plusieurs facteurs : i) sur le plan socio-économique : l'augmentation de la demande (impulsée par la croissance démographique, l'urbanisation et l'évolution des habitudes alimentaires), le déclin de la culture du coton, et un intérêt croissant du Gouvernement pour le manioc ; et ii) sur le plan technique : l'introduction de variétés améliorées (TMS de l'IITA, puis les variétés béninoises BEN et RB) et de techniques culturales plus intensives, le contrôle des ravageurs principaux et la mécanisation progressive de la transformation à proximité du champ du manioc en gari (granules grillées). Par ailleurs, la dévaluation du FCFA en 1994 a rendu le gari béninois compétitif sur le marché régional, dominé par le Nigéria. Dans cette période, le manioc au Bénin a évolué d'une culture de subsistance pour pratiquement tous ses producteurs, à une culture de rente pour une part croissante de ses producteurs, approvisionnant les zones rurales et urbaines d'un aliment

[20] Il s'agit de : (1) appui aux Organisations paysannes, (2) appui institutionnel au Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche, (3) diversification de la production agricole, (4) conservation, transformation et commercialisation des produits agricoles, (5) élevage, (6) pêche, (7) financement rural, (8) législation rurale et des produits agricoles, (9) gestion des ressources naturelles et fertilité des sols, (10) infrastructures rurales, (11) genre et développement, (12) communication et information rurale, (13) suivi et évaluation, (14) vulgarisation et formation et (15) recherche.

[21] Départements Collines, Zou, Ouémé, Plateau, Mono, Couffo et Atlantique.

riche en calories et bon marché[22]. Pendant les années 1990, le manioc a aussi connu une forte poussée vers le Nord (Atacora et Borgou surtout), où le déclin du coton et un début de pression sur la fertilité des terres motivait de plus en plus de producteurs appauvris à cultiver le manioc. Pourtant, le manioc ne constitue pas l'aliment de base au Bénin, qui reste de loin le maïs dans l'ensemble du pays, à l'exception d'une partie du Nord où l'igname est dominante.

15. L'intérêt du Gouvernement pour la culture du manioc a aussi évolué. Avant les années 1990, le Gouvernement soutenait le manioc principalement comme culture de « réserve en temps de pénurie alimentaire », idéale pour aider la population à passer la période de soudure en années de faible production céréalière. A partir des années 1990, cependant, le Gouvernement a considéré progressivement le manioc comme une culture de rente, pouvant fournir une source de calories bon marché à sa population (urbaine) croissante voire même une source de devises par son exportation[23]. En 2001, donc après la signature de l'Accord de prêt pour le PDRT, le Gouvernement a lancé le « Programme de développement de la filière manioc » (PDFM), dans la perspective de promouvoir le retour vers les campagnes des Zemidjans (conducteurs de taxi-motos dans les villes du Sud), de fournir un aliment bon marché aux populations urbaines croissantes et de rechercher une culture de rente alternative suite au déclin de la filière coton.

16. Le manioc et son dérivé commercialisé principal, le gari, sont produits au niveau régional, le Bénin étant un très petit producteur à côté de son voisin, le Nigeria (qui a produit 15 fois plus de manioc que le Bénin en 2007[24]) où le manioc constitue l'alimentation de base. Le prix du manioc et de ses dérivés fluctue fortement d'année en année, suivant un cycle de 4 ans environ. Au cours des années 2000, ce cycle du prix a été perturbé par des facteurs externes. Un prix très attrayant couplé au tapage médiatique par le Gouvernement autour du lancement du PDFM en 2001-2002, a motivé les paysans partout dans le pays à augmenter leurs surfaces de manioc, causant un *boom* dans la production. Celui-ci a duré jusqu'en 2003-2004, quand la surproduction couplée à l'interdiction d'importation du manioc et de ses dérivés au Nigéria depuis 2003 (mesure protectionniste), ont fait chuter les prix du gari et du manioc. Les départements de très forte production à proximité des grands centres urbains (Atlantique et Zou) et à proximité du Nigeria (Plateau, Ouémé) ont alors abandonné massivement la culture de manioc, divisant pratiquement leurs surfaces par deux en faveur des cultures légumineuses, de la patate douce et des cultures maraîchères. Les seuls départements ayant enregistré une croissance significative des surfaces emblavées de manioc depuis le début du PDRT sont ceux du Couffo et du Mono, frontaliers au Togo dans le Sud du Bénin, où il remplace principalement le coton et est cultivé surtout pour la consommation locale. Le prix du manioc et de ses dérivés est ensuite remonté en 2005-2006, puis redescendu en 2007. Suite à la hausse des prix alimentaires au niveau mondial en 2008, le prix du manioc et de ses dérivés est remonté, surtout dans les zones entourant les centres urbains au Sud du pays. Le prix du manioc connaît aussi une variation intra-annuelle, mais qui est moins marquée que pour les autres cultures vivrières, à cause de l'étalement de son cycle de production et de sa récolte sur pratiquement toute l'année.

17. L'igname est cultivée surtout au Centre et Nord du Bénin[25] et constitue l'aliment de base dans certaines parties du Nord du pays. Comme le manioc, elle est une culture très importante dans la région. C'est aussi le produit vivrier principal du Nigéria (qui en a produit 18 fois le volume du Bénin en 2007[26]). Ses exigences élevées en termes de fertilité des sols en font traditionnellement une culture itinérante et de tête de rotation. Selon les statistiques nationales, depuis le début des années 1990, la

---

[22] Une « transformation » similaire de la culture du manioc s'est produite simultanément au Ghana, et environ dix ans plus tôt au Nigeria. Source: NWEKE, Felix, New challenges in the cassava transformation in Nigeria and Ghana, IFPRI, June 2004.

[23] À la mi-1990, voulant exploiter l'opportunité d'exportation vers la Bretagne française de cossettes de manioc pour nourrir le bétail, le Gouvernement a incité les paysans à produire plus de manioc en leur présentant un marché garanti. L'initiative, peu organisée et disposant de faibles moyens, a été vouée à l'échec.

[24] Source FAOSTAT - http://faostat.fao.org.

[25] À l'exception de l'extrême Nord où la pluviométrie est insuffisante.

[26] Source FAOSTAT - http://faostat.fao.org.

production d'igname a plus que doublé, surtout par l'accroissement de sa superficie (qui a augmenté de 85 pourcent) alors que son rendement est resté pratiquement le même (environ 11 T/ha). Ceci s'explique par le déclin du coton et la croissance de la demande, grossièrement pour les mêmes raisons que pour le manioc, mais qui n'ont pas été accompagnés d'évolutions techniques généralisées comme c'était le cas pour le manioc. N'ayant pas « souffert » du PDFM, les surfaces d'igname ont continué à croître au cours de la période de mise en œuvre du PDRT. L'accroissement des surfaces le plus spectaculaire a été noté dans la Zone Cotonnière du Centre Bénin, et surtout au niveau du Département des Collines, où les superficies emblavées d'igname ont pratiquement doublé. Elle y remplace le coton surtout, mais aussi le manioc.

18. L'igname connaît des fluctuations de prix intra-annuelles très marquées (du simple au double et même plus) car il est difficile à stocker ou d'étaler son cycle de production et sa récolte sur l'année. Le prix de l'igname semble suivre le prix du manioc, mais avec un retard d'une année environ. Contrairement au prix du manioc, le prix de l'igname est resté relativement élevé en 2007 dans le Sud du pays, possiblement à cause de l'appréciation croissante de l'igname pilé au Bénin comme alternative à la pâte de maïs. Il n'a cependant pas connu de hausse dans le Nord du pays au moment de la hausse des prix alimentaires mondiaux, ce qui pourrait indiquer des difficultés d'écoulement des surplus d'igname produits dans le Nord vers le marché croissant des centres urbains du Sud.

19. **Évolution des services financiers ruraux.** Au moment de la formulation du PDRT, les acteurs du secteur agricole et rural étaient très faiblement financés par le système bancaire. La situation s'est détériorée depuis, la part des crédits accordée par les banques commerciales à l'agriculture étant passée de 4 pourcent en 2003 à 1 pourcent en 2006[27]. Ce sont les Institutions de micro-finance (IMF) qui fournissent l'essentiel des services financiers au monde rural. Très diversifiées, les IMF comprennent des institutions bien établies de différents types (mutuelles et coopératives d'épargne et de crédit, associations de crédit, sociétés de micro-finance, ONG ayant un volet micro-finance…) jusqu'au système traditionnel informel composé des tontines et des usuriers. Le réseau FECECAM est le chef de file des IMF (environ 90 pourcent du sociétariat et des dépôts) au Bénin. Le réseau de base est constitué des Caisses locales de crédit agricole mutuel, et a depuis une dizaine d'année été progressivement renforcé par les Caisses villageoises d'épargne et de crédit afin d'élargir sa couverture en zone rurale. Au moment de la conception du PDRT, le réseau manquait chroniquement de disponibilités à moyen terme. Les IMF ont connu un grand dynamisme de 2001 à 2004, période durant laquelle l'encours d'épargne est passé de 26,4 milliards à 40,4 milliards de FCFA, et l'encours de crédits de 22,1 milliards à 75,6 milliards de FCFA. Toutefois, des contre-performances qui se sont accélérées à partir de 2005 (rapide augmentation des créances en souffrance, chute de l'encours de l'épargne et du crédit …) ont amené l'État à se doter en 2007 d'une stratégie nationale de micro-finance[28]. La contrainte essentielle des services financiers pour les ménages ruraux, encore valide à l'heure actuelle, est la difficulté d'accès au crédit, causée par la faible disponibilité de fonds, la faible densité d'implantation des réseaux, la réticence des IMF d'octroyé des prêts au secteur agricole qu'ils considèrent à risques, la complexité de dossiers de demande et les retards dans la délivrance des crédits.

20. **Évolution des organisations paysannes.** Au moment de la conception du PDRT « *la plupart des organisations de producteurs étaient faibles, souvent opportunistes, la plupart ayant été constituées à l'instigation de ce qu'on pourrait appeler les « courtiers d'assistance » : ONG, services techniques etc.* »[29]. La principale évolution depuis, a été la poursuite de la structuration des producteurs agricoles en organisations spécialisées par filière, commencée dans la deuxième moitié des années '90 avec la filière coton dans le cadre de la politique de « transfert des compétences ». Cette structuration par filière s'est accélérée depuis 2003, faisant écho à la politique gouvernementale de développement des filières agricoles. Des organisations de producteurs agricoles (OPA) de filières se sont donc ajoutées à celles du coton, comme celles des producteurs d'anacardes, des producteurs

[27] Union Monétaire Ouest Africaine (UMOA) - Commission bancaire (2007). Rapport annuel 2006.

[28] Azokli R. et Adjibi W. (2007). Microfinance au Bénin : évolution et perspectives. The African MFI : Performance Évaluation Forum.

[29] Document de travail 5 du RPE, §14.

d'ananas etc. Cependant, l'état général de ces OPA est resté fondamentalement le même que celui constaté dans le RPE.

III. CONTEXTE DU PROGRAMME

21. **Le Programme de pays FIDA au Bénin**. Depuis 1978, le FIDA a financé 9 projets et programmes de développement rural au Bénin, pour un montant de prêt total de 99,3 millions de dollars et un coût total 230,6 millions de dollars. Le premier cadre d'intervention stratégique du FIDA au Bénin (COSOP) date de 1997 et recommandait de concentrer les interventions du FIDA sur deux axes principaux : l'appui à la commercialisation à travers les organisations villageoises impliquées dans la production-commercialisation et le renforcement des institutions rurales d'intermédiation financière avec un accent particulier sur les femmes. Le COSOP actuel, couvrant la période 2006-2010, a pour objectif général de soutenir le Gouvernement dans la mise ne œuvre du DSRP et de contribuer à atteindre l'Objectif 1 de la Déclaration du millénaire (réduire le taux de pauvreté de moitié d'ici 2015) en soutenant les initiatives locales qui peuvent accroître les revenus et améliorer les conditions de vie des ruraux pauvres, femmes ou hommes. Actuellement, il y a deux projets FIDA en cours au Bénin, à savoir : le Programme d'appui au développement participatif de la pêche artisanale (PADPPA – approuvé fin 2001), et le Programme d'appui au développement rural (PADER – approuvé fin 2005). Ce dernier est conçu comme programme-cadre englobant toutes les opérations du FIDA au Bénin. Un nouveau projet, le Projet d'appui à la croissance économique rurale (PACER – coût total estimé à 47,6 millions de dollars) est en cours de préparation. Ce projet poursuivra entre autres l'appui à la filière manioc entamé par le PDRT.

22. En mars 2007 a été lancée l'Initiative régionale de transformation et de commercialisation du manioc (IRTCM) qui cherche a soutenir le développement de l'industrie du manioc en Afrique de l'Ouest et du Centre en fournissant des appuis ponctuels aux quatre projets FIDA dans la région portant sur les racines et tubercules (Cameroun, Ghana, Nigeria et Bénin) et à l'initiative pour le développement de l'industrie du manioc en Afrique du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD).

23. **Origine et conception du programme.** L'identification du PDRT, en mars 1999 (Tableau 1), découle d'une requête du Gouvernement du Bénin au FIDA pour un projet de développement de la filière manioc, de manière à réduire la dépendance de l'économie nationale du coton[30]. Compte tenu de ses préoccupations d'amélioration de la sécurité alimentaire et de lutte contre la pauvreté, le FIDA a proposé l'extension du programme à l'ensemble des R&T, d'introduire une approche de développement participative et de préciser un groupe cible en ligne avec son propre mandat (voir §27). Le PDRT a été formulé en octobre et novembre 1999, suivi des revues techniques[31] qui ont reconnu la qualité du rapport de formulation, mais aussi mis en avant certaines préoccupations pertinentes (voir §144). Le PDRT a ensuite été pré-évalué de décembre 1999 à février 2000, puis approuvé par le Conseil d'administration du FIDA en juin 2000.

[30] Rapport d'identification du PDRT, §1 ; Rapport de formulation du PDRT, para 1; RPE, §1 ; EIG p. 11.

[31] Comité de revue technique (TRC) et Comité de conseil sur les stratégies opérationnelles et les politiques (OSC).

Tableau 1. Dates clé du PDRT

Identification	Mars 1999
Formulation	Octobre – Novembre 1999
Pré-évaluation	Décembre 1999 – Février 2000
Approbation Conseil d'administration FIDA	4 mai 2000
Accord de Prêt FIDA	20 juin 2000
Accord de prêt BOAD	Octobre 2000
Entrée en vigueur prêt FIDA	Juillet 2001
Entrée en vigueur prêt BOAD	Septembre 2001
Démarrage du programme	Juillet 2001
Démarrage effectif des activités	Mi-2003
Revue à mi-parcours	Octobre 2006
Achèvement du programme	Septembre 2008
Clôture des prêts FIDA et BOAD	Mars 2009

Sources : Accord de prêt FIDA et BOAD, Rapport de revue à mi-parcours, Rapport d'achèvement.

24. **Objectifs et composantes du programme.** D'après l'Accord de prêt FIDA et le Rapport de pré-évaluation du programme, l'objectif général du programme était de « C*ontribuer durablement à la lutte contre la pauvreté par l'augmentation des revenus et l'amélioration des conditions de vie des ménages ruraux et des femmes rurales les plus vulnérables* ». Pour cela, le programme devait *« contribuer, par des actions subsidiaires à celles déjà entreprises, à la rationalisation des activités de production, de transformation et de commercialisation des racines et tubercules dans les zones favorables à leur culture et touchées par la pauvreté »*. Les objectifs spécifiques (OS) du programme étaient de :

> ***OS 1*** *: Améliorer la productivité de la culture des racines et tubercules en l'associant à une amélioration durable de la fertilité des sols ;*
> ***OS 2 :*** *Améliorer la productivité de la petite transformation et la qualité des produits ; et*
> ***OS 3 :*** *Créer les conditions favorables à la commercialisation au bénéfice du groupe cible.*

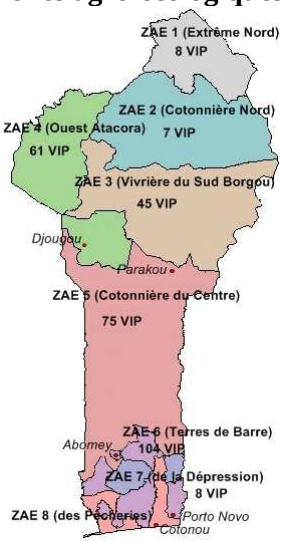
25. Le cadre logique du programme, préparé en 2002, ajoutait un quatrième OS, qui était d'assurer la durabilité des résultats du programme au niveau des communautés et des groupements de producteurs et transformatrices[32]. Le PDRT était organisé en quatre composantes telles que présentées dans le Tableau 2 (page suivante).

[32] Le Rapport et recommandation du Président (RRP) cite des OS quelque-peu différents. Alors qu'il y a une large correspondance entre l'Accord de prêt et le RRP en ce qui est de l'OS 1, OS 2 du RRP combine les OS 2 et 3 de l'Accord de prêt. Par ailleurs, l'RRP contient un OS 3 additionnel, qui est « *de renforcer les moyens disponibles au plan local pour analyser et résoudre les problèmes que pose le développement des racines et tubercules* ». Puisque l'Accord de prêt est le seul document légal liant les différents partenaires du programme, ce sont les objectifs spécifiques de cet Accord qui ont été utilisés dans l'évaluation.

26. **Zone d'intervention**. Tout en étant un programme d'envergure national, Le PDRT devait concentrer ses actions dans quatre zones agro-écologiques (ZAE) propices à la culture des racines et tubercules, et à forte concentration de pauvreté rurale : i) la zone de production vivrière du Sud-Borgou (ZAE 3) ; ii) la zone Ouest-Atacora, où le FIDA est présent depuis 1981 (ZAE 4) ; iii) la zone cotonnière centrale qui couvre le Nord-Zou et le Sud-Borgou (ZAE 5) ; et iv) la zone aux sols fertiles mais dégradés (Terres de barre) dans le Sud du pays (ZAE 6).

27. **Population et groupe cible du programme**. La population cible du PDRT était représentée par les ± 330 000 ménages agricoles de la zone d'intervention (ZIP), soit environ 2,8 millions d'habitants. Son groupe cible était représenté par trois catégories[33] : les ménages ruraux ayant peu de terre ou des terres difficilement exploitables (fortement dégradées) dont la taille de l'exploitation est trop petite pour leur assurer un niveau de vie acceptable[34] (environ 60 000 ménages), les femmes démunies en difficulté de maintenir leurs moyens d'existence[35] (environ 100 000 femmes) et les jeunes déscolarisés (nombre indéfini).

Figure 1. Distribution des villages d'intervention du PDRT selon les zones agro-écologiques



Source : UGP et fond de carte produit par l'Université de Hohenheim

Tableau 2. Composantes du PDRT avec leur coût relatif

Composantes	Sous-composantes	Coût
Comp. A : Appui à l'amélioration de la productivité des racines et tubercules (AAP)	i) Renforcement des capacités de conseil et de formation. ii) Approvisionnement en matériel végétal performant. iii) Recherche-développement en matière de technique de production.	22%
Comp. B : Appui à la transformation et à la commercialisation primaires (ATC)	i) Renforcement des capacités de conseil et de formation. ii) Approvisionnement des groupements de transformation en équipements. iii) Recherche-développement en matière de transformation. iv) Commercialisation des produits.	7%
Comp. C : Appui aux institutions de base (AIB)	i) Renforcement des capacités de conseil. ii) Renforcement des capacités au niveau villageois. iii) Fonds d'investissement communautaire des racines et tubercules. iv) Désenclavement (pistes rurales). v) Accès des groupements au microcrédit à moyen terme.	52%[36]
Comp. D : Gestion du Programme (GP)	i) Direction nationale. ii) Coordinations régionales.	19%

Source : Rapport et recommandation du Président, 2000

[33] Accord de prêt FIDA (Annexe 1, §2) ; RPE (Rapport principal, §52-55) ; RPE (Document de travail 1, pp. 22-23) ; RMP (Volume 1) §9.

[34] Soit moins de 1 ha dans les deux zones du sud (ZAE 5 et 6) et moins de 2,5 ha dans les deux zones nord (ZAE 3 et 4).

[35] Définies comme les femmes chef ou faisant partie d'un ménage démuni, les membres d'un groupement féminin (GF) ayant bénéficié de peu ou pas d'appui d'autres projets ou celles qui ne faisaient pas ou plus partie d'un GF par manque de moyens.

[36] En réalité, 18 pourcent seulement du budget de la composante AIB était prévu pour l'animation des institutions de base (formation des animateurs et formateurs, formations de bénéficiaires). Le budget restant était dédié à la gestion des zones d'opération, aux pistes rurales, au fonds d'investissement communautaire et crédit. Ceci explique le poids relatif important de la composante dans le budget global du PDRT, alors que le renforcement des capacités au niveau villageois ne devait pas coûter plus que 10 pourcent du budget total du programme.

28. **Financement.** Le coût total du PDRT était estimé à 19,3 millions dollars, soit 12,93 milliards FCFA. Le programme était financé par un prêt FIDA à des termes hautement concessionnels (68 pourcent) et un prêt de la BOAD (20 pourcent) sur une base *pari passu*, et des contributions du Gouvernement (11,4 pourcent) et des bénéficiaires du programme (0,4 pourcent). Le tableau 3 présente ses principales sources de financement.

Tableau 3. Sources de financement du PDRT

	Millions de dollars
Coût total	19,29
Prêt FIDA No. 530-BJ	13,11
Prêt BOAD no. PR BN 2000 16 00	3,9
Gouvernement	2,2
Bénéficiaires (composante C uniquement)	0,07

Source : Rapport et recommandation du Président

29. **Montage institutionnel.** Le Ministère de tutelle du programme était le MAEP, qui a délégué la maîtrise d'ouvrage à sa Direction de la programmation et de la prospective (DPP). L'institution chargée de l'administration du prêt et de la supervision du programme pour le compte du FIDA était la BOAD. La structure du programme jouissait d'une autonomie administrative et financière et comprenait : d'une part, un Comité d'Orientation et de Suivi (COS) et deux Comités Régionaux d'Orientation et de Suivi (COROS) qui constituaient respectivement les organes de pilotage au niveau national et régional et, d'autre part, une Unité de gestion du programme (UGP) (à Parakou) et deux antennes régionales (à Bohicon et Djougou). La structure de gestion du PDRT jouait le rôle de maître d'œuvre, et l'exécution directe des activités était confiée à un grand nombre de prestataires de services publics et privés[37]. Parmi les prestataires publics se trouvaient plusieurs directions et agences sous la tutelle du MAEP, la Faculté des sciences techniques de l'Université d'Abomey-Calavi (FAST/UAC) et les Agences départementales de l'alphabétisation et de l'éducation des adultes (ADAEA). Parmi les prestataires privés, il convient de mentionner les Prestataires chargés de zone (PCZ) au nombre de 20 en année de croisière du programme, qui étaient des organisations non-gouvernementales (ONG), dont les animateurs résidaient dans les villages pour y faciliter les interventions du programme.

30. **Amendements à l'Accord de prêt.** L'Accord de prêt entre le Gouvernement et le FIDA a connu deux amendements suite à la demande du Gouvernement. Le premier, en octobre 2001, a permis de déplacer le siège du programme de Cotonou à Parakou et la Coordination régionale du Nord de Parakou à Djougou. Le second amendement, en juillet 2007, a permis la réallocation des fonds du prêt entre différents postes budgétaires, justifiée par le changement de stratégie du PDRT par rapport à l'accès du groupe cible au crédit (voir §50), et la prévision d'une diminution considérable de la valeur du prêt FIDA en monnaie locale suite à la baisse du cours des Droits de tirage spéciaux (DTS) à l'époque de la Revue à mi-parcours (RMP) (voir §57-58).

31. **Stratégie d'intervention.** Le programme visait *« à mobiliser les marges de progrès importantes présentes à tous les stades »*[38] de la production et de la transformation des R&T, avec un accent sur le manioc et, en moindre mesure, l'igname. Il s'agissait d'aider le groupe cible à produire à moindre coût et avec une meilleure qualité. Le lieu privilégié d'intervention du programme était le village, où, moyennant une approche participative, des animateurs devaient aider les communautés à identifier le potentiel et les limites de leur milieu et à dresser un Plan villageois de développement des R&T (PVDRT). Un Comité villageois de concertation (CVC) devait être élu par la communauté et servir, sur la base d'une convention-cadre entre le PDRT et le village, d'organe représentatif du village auprès du programme. Le PDRT espérait atteindre l'ensemble du groupe cible du village via des groupements (trois groupements de 12 producteurs ayant accès à une parcelle de démonstration du PDRT pour leur apprentissage[39], et un groupement de 20 à 25 transformatrices de R&T) qui devaient

[37] Les principaux prestataires du programme sont présentés à l'Appendice 4.

[38] RPE, p. 14.

[39] Suite à la RMP, il a été décidé de convertir les groupements de producteurs de R&T d'un même village en un seul groupement villageois de producteurs (GVP), sans plus imposer de limites sur le nombre de membres.

lui servir de relais. Le programme finançait un important programme de recherche-développement afin de mettre au point des technologies de production et de transformation plus performantes. Un réseau de conseillers techniques couplés à des formateurs endogènes (FE)[40] devait assurer la formation des membres des groupements de production (GP) et des groupements de transformation (GT).

32. **Stratégie de ciblage.** Le ciblage était prévu à trois niveaux, à savoir : a) le ciblage géographique, par la sélection des villages d'intervention selon des critères de potentiel économique et agro-écologique pour les R&T, de pauvreté et de volonté de participer au programme; b) le ciblage communautaire, où les villages devaient s'engager à assurer le ciblage du groupe cible au sein de la population locale, en favorisant leur adhésion aux groupes de production et groupements de transformation ; et c) l'auto-ciblage, par la nature des activités économiques promues par le programme qui devaient surtout attirer le groupe cible.

33. **Cadre logique.** Le cadre de logique (CL) du programme a évolué au cours de sa mise en œuvre. Une première version du CL a été élaborée pour la conception du programme (formulation et pré-évaluation). Cette première version a ensuite été entièrement restructurée par l'équipe du programme en avril 2001, et finalisé au cours d'un atelier fin août 2002, principalement pour aligner les objectifs spécifiques du programme avec les objectifs de composante et affiner les indicateurs de suivi-évaluation. Cette seconde version a été acceptée par le FIDA et la BOAD et a constitué la base de la planification annuelle et du suivi-évaluation jusqu'à la RMP. Après la RMP, le CL a connu une seconde révision lors d'un atelier tenu en novembre 2006, qui consistait surtout en une révision à la baisse des cibles quantitatives des indicateurs. Cette révision était principalement motivée par la prévision de pertes de fonds de financement FIDA à cause de la dévaluation des DTS par rapport au FCFA à l'époque. L'Appendice 5 présente le cadre logique final du programme, indiquant les changements depuis la version de 2002.

IV. RÉSULTATS D'EXÉCUTION

34. Cette section du rapport présente les réalisations principales de chacune des quatre composantes du programme. Les données sont tirées principalement du Rapport d'achèvement du programme produit par l'équipe du programme et validé par le FIDA, et ont été ajustées, là où nécessaire, sur la base des entretiens et observations effectués par l'équipe d'évaluation et d'une revue des rapports d'activités annuels.

35. Globalement, le programme est intervenu dans 312 villages[41] (sur 408 prévus) appuyés en trois générations successives, dont 136 villages (25 communes) dans la région Sud et 176 villages (33 communes) dans la région Nord. Sur recommandation de la RMP, la quatrième génération de villages d'intervention (96 villages) n'a pas été couverte, justifié par la réduction des fonds disponibles sur prêt FIDA (voir §57-58). Comme prévu, le programme a concentré ses interventions dans les ZAE 3, 4, 5 et 6, bien qu'il soit intervenu aussi dans deux douzaines de villages d'autres ZAE (Figure 1). Le PDRT n'est pas intervenu du tout dans la ZAE 8 (Zone de pêcheries). Figure 1 montre la répartition des villages d'intervention du programme (VIP) par département. Environ 44 pourcent des VIP se trouvaient dans la zone Sud du programme (majoritairement dans la ZAE des Terres de Barre), et 56 pourcent dans sa zone Nord.

36. La grande majorité des ressources et efforts du programme ont touché le manioc dans l'ensemble des zones d'intervention du programme (*grosso modo* 75 pourcent des efforts de la composante A et 90 pourcent des efforts de la composante B) et, en moindre mesure, l'igname, surtout dans le Centre et le Nord du pays.

---

[40] Les stratégies d'intervention pour chacune des composantes sont exposées plus en détail au chapitre IV sur les Résultats d'exécution.

[41] Source : Rapport d'achèvement. La liste des villages d'intervention fournis par l'UGP compte 308 villages.

A. Appui à l'amélioration de la productivité des racines et tubercules

37. **Vulgarisation de paquets technologiques appropriés.** Pour assurer « *l'encadrement* » des producteurs de cultures à R&T, le programme a mis en place un dispositif d'appui-conseil constitué de 20 Conseillers en aménagement et en production (CAP) sur l'ensemble de la zone d'intervention[42], et d'un Formateur endogène (FE) par village. En moyenne, deux groupes de producteurs (GP) ont été constitués par village d'intervention (comprenant entre 10 et 15 membres chacun – atteignant un total d'environ 8 600 producteurs sur 14 688 prévus – soit moins de 60 pourcent) pour prendre part aux sessions de formation organisées par le CAP autour de la parcelle de démonstration (0,50 ha par village). Les membres de GP devaient ensuite appliquer, suivant les conseils du FE, les technologies prônées sur leurs propres terres (appelées « parcelles d'application » et plafonnant à une superficie totale de 2 960 ha en 2007 sur 7 344 ha prévus – soit 40 pourcent) en utilisant les semences (plants, boutures, semenceaux etc.) et engrais livrés par le programme. Les technologies diffusées touchaient principalement à la production durable du manioc (dans toutes les zones d'intervention) et de l'igname (dans les zones Nord surtout) et, en particulier, la gestion de la fertilité des sols[43]. La majorité des groupes ont bénéficié de séances de sensibilisation/formation sur l'impact potentiellement négatif de la culture des plantes à R&T sur l'environnement, afin de les motiver davantage à adhérer aux mesures de protection préconisées par le PDRT. Ainsi, le programme a promu la mise en place de mesures anti-érosives par les producteurs sur 731 ha de terre dégradées (sur une prévision de 1 000 ha). Dès ses débuts, le programme a collaboré avec des stations radio locales pour la préparation et la diffusion d'émissions sur les techniques culturales de R&T. Des séances d'écoute en groupe assez fréquentes (par exemple, 4 séances par village en 2007) ont été organisées pour les membres de GP[44]. Finalement, le PDRT a organisé et financé des visites d'échanges au profit de représentants des GP, au Bénin (dans les centres de recherche de l'INRAB et les champs des producteurs expérimentateurs, pour environ 200 producteurs) et à l'étranger (Ghana et Nigeria, pour une douzaine de producteurs).

38. **Recherche-développement.** Le PDRT a financé des actions de recherche thématique et de recherche-développement (R-D) concernant la culture des plantes à R&T, devant produire des résultats utilisables pendant la vie du programme. Le dispositif de R-D a été réparti entre l'INRAB et la Station de recherche au Bénin de l'IITA. Les recherches en station et sur les sites extérieurs étaient relayées par des tests d'application en milieu paysan (la « *pré-vulgarisation* ») avec l'appui de la Direction du Conseil Agricole et de la Formation Opérationnelle (DICAF) du MAEP, pour vérifier si et comment les thèmes pourraient être adoptés. Le ratio entre le nombre de thèmes techniques ayant été pré-vulgarisés avec succès et le nombre de protocoles de recherche programmés au cours du PDRT était de 1/7. Les résultats de la sous-composante peuvent être résumés comme suit :

(a) Pour l'INRAB, 62 protocoles de R-D (sur 92 protocoles programmés) ont été menés à bonnes fins. Ces recherches ont permis la mise au point de : i) deux innovations technologiques de production de manioc et deux autres pour l'igname ; ii) quatre variétés de manioc (Ina H, Manima, Ina 1er, MR 67) et trois pour l'igname ; et iii) des formules d'engrais spécifique pour le manioc et pour l'igname. Les recherches sur les techniques culturales de la patate douce n'ont pas donné de résultats concluants.

(b) Pour l'IITA : i) l'introduction de souches saines de variétés améliorées de manioc et d'igname ; ii) la caractérisation et le maintien de la collection des cultivars locaux de

---

42 Leur nombre a été réduit à 10 à partir de 2007.

43 Les thèmes de formation étaient : l'utilisation des variétés améliorées, les techniques de préparation des sols et de labour, les assolements et la rotation de cultures, les associations de cultures y compris l'utilisation des légumineuses comme précédent cultural, la mise en place de dispositifs d'agroforesterie (culture en couloirs, promotion des arbres dans les champs, clôtures fonctionnelles avec des essences améliorantes), la jachère améliorée par l'utilisation des légumineuses herbacées comme couverture végétale, le recyclage des résidus de végétaux, le compostage, la fabrication du fumier de ferme et son utilisation, la fertilisation minérale, la gestion intégrée de la fertilité des sols et l'établissement du compte prévisionnel d'exploitation.

44 Pour « *stimuler* » ces séances d'écoute en groupe, le PDRT a distribué des piles et même des postes radio à certains GP (15 postes des 72 prévus dans le PTBA 2006).

manioc et d'igname ; iii) l'élaboration d'un catalogue sur l'igname au Bénin (le catalogue sur le manioc n'a pas été finalisé) ; iv) l'actualisation de la base de données sur les ennemis et ravageurs de R&T ; et v) la formation de 20 cadres des institutions de recherche et de vulgarisation en matière de maîtrise des maladies et des ravageurs d'igname et du manioc.

(c) La DICAF a assuré la pré-vulgarisation des résultats concluants de 13 protocoles de R-D et facilité l'élaboration de six fiches techniques sur les techniques de production durable des R&T (au cours d'ateliers d'élaboration et/ou d'actualisation des fiches techniques avec la participation de représentants de producteurs). La DICAF a aussi coordonné les activités de formation et de suivi-conseil aux producteurs dans 75 pourcent des villages d'intervention du Programme, a assuré le suivi-conseil des CAP et de leurs superviseurs et, en 2008, de 120 Conseillers en production végétale (CPV) et 55 Techniciens spécialisés en production végétale (TSPV) dépendant des CeRPA.

39. **Production de matériel végétal performant.** En ce qui est du manioc, la Faculté des sciences techniques de l'Université d'Abomey Calavi (FAST/UAC)[45] a produit et fourni les plants *in vitro* pour l'installation de parcelles de production de boutures de pré-base au niveau des deux Centres de recherche de l'INRAB. La DAGRI et les multiplicateurs des 25 fermes déconcentrées (mises en place progressivement à partir de 2004 avec l'appui du programme), ont produit les boutures de base, pour multiplication dans les villages d'intervention du PDRT. Les quantités de matériel végétal produites pour le manioc sont présentées dans le tableau 4§. Le programme a démarré la structuration et l'organisation des acteurs de la chaîne semencière par la mise en place d'un réseau de 312 multiplicateurs de boutures certifiées de manioc au niveau de l'ensemble des villages d'intervention du Programme et de 5 unions départementales de producteurs de bouture de manioc. Pour l'igname, le PDRT a appuyé à partir de 2005, 45 producteurs pilotes à produire des semenceaux d'igname comme activité génératrice de revenus (AGR). Chaque producteur a installé une parcelle de 0,25 à 0,5 ha de production de semenceaux par la technique de miniset. Les tentatives de multiplication de matériel de reproduction pour la patate douce et la pomme de terre n'ont pas abouti.

Tableau 4. Matériel végétal produit pour le manioc

Type de semences de manioc produites	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Plants *in vitro* (nombre)	0	1000	2500	1000	1500	0
Boutures de pré-base (ha)	4	7	1	7	6.75	6
Boutures de base (ha)	26	26	40	27	28.6	30
Boutures certifiées (ha)	70	216	185	106	83.6	130

Source : Rapports annuels PDRT

B. Appui à la transformation et à la commercialisation primaire

40. **Appui-conseil.** Similairement au dispositif de vulgarisation agricole, le PDRT a mis en place un dispositif d'appui-conseil en matière de transformation et commercialisation des R&T. Celui-ci était constitué de cinq[46] Conseillers en transformation et commercialisation (CTC) pour l'ensemble de la zone d'intervention du programme, et d'une FE spécialisée en transformation et commercialisation par village d'intervention, chargés de « *l'encadrement* » de groupements de transformation (GT – un par village) et des Associations inter-villageoises de commercialisation (AIVC – 18 en tout). Les CTC ont été formés entre 2003 et 2006 à une douzaine de thèmes techniques liés à leur fonction avec le concours de l'IITA, du Centre béninois de normalisation et de gestion de la qualité, de l'INRAB, de la DICAF, et de la Direction de la promotion de la qualité et du conditionnement des produits agricoles. Les CTC, avec l'appui des animateurs résidents ont formé les 312 FE à diverses techniques de conservation-stockage et de transformation, ainsi que sur la commercialisation et sur les techniques de négociation de partenariat. Les membres des GT et AIVC – environ 7 800 personnes (sur

[45] La Station du Bénin de l'IITA a contribué au renforcement des capacités des institutions de recherche dans la production des semences saines d'igname et de manioc.

[46] Leur nombre a été réduit à trois à partir de 2007.

10 000 prévus – soit 78 pourcent)[47], dont la grande majorité sont des femmes – ont bénéficié des mêmes formations, dispensées par les FE appuyées par les animateurs.

41. **Introduction d'équipements de transformation**. La stratégie du programme consistait à prêter, pour une période de six mois, des équipements de transformation de manioc (râpeuse motorisée, presse à vis, trancheuse de cossettes) et d'igname (trancheuse de cosettes, pileuse électrique) aux GT et petits restaurants (maquis), afin d'habituer les femmes à l'utilisation, l'entretien et la gestion de ces équipements, et aussi afin de leur faire prendre conscience des avantages de ces équipements sur le plan de la réduction du temps de travail. Les revenus générés par l'utilisation de ces équipements devaient constituer un fond permettant aux groupements d'acquérir leurs propres équipements. Selon l'EIG, le PDRT a réalisé des démonstrations dans 90 villages sur 312. Selon le RA, le PDRT a stimulé l'acquisition de 53 équipements de transformation de manioc (râpeuses motorisées et presses à vis) sur 564 prévus[48] dans 45 villages (par quelques groupements et, principalement, des individus pour des prestations de service) et de 15 pileuses électriques (par des individus). Pour assurer l'entretien des équipements de transformation, le programme a formé et doté de boîtes à outils 12 artisans (provenant de tous les départements du Bénin). La collaboration du PDRT avec l'Initiative Régionale de Transformation et Commercialisation du Manioc (IRTCM) a permis l'élaboration en 2008 d'une base de données nationale des fabricants d'équipements de transformation du manioc au Bénin.

Transformation de la racine

Source : Annabelle Lhommeau (IFAD)

42. **Recherche-développement.** Le PDRT a financé un sous-programme de recherche-développement spécifique aux aspects post récolte des R&T auprès de l'INRAB, visant à mettre au point et/ou introduire de nouvelles technologies de transformation et de conservation des R&T. En tout, 12 protocoles de R-D ont pu être menés à bout (sur 26 protocoles entamés) concernant les dérivés de manioc et d'igname. En collaboration avec la DICAF, 4 thèmes ont été testés en milieu réel et ont abouti dans des fiches techniques[49]. Le ratio entre le nombre de thèmes techniques sur la transformation des R&T ayant été capitalisés et le nombre de protocoles de recherche programmés au cours du PDRT était donc de 1/6,5. En 2008, un test de conservation-stockage de la pomme de terre a été effectué dans le Nord, qui aurait donné des résultats prometteurs. Par ailleurs, la Station du Bénin de l'IITA a mené des recherches pour déterminer et réduire la contamination d'aflatoxines dans l'igname et le manioc stocké, et sensibilisé les CTC et FE spécialisés en transformation et commercialisation sur le sujet.

43. **Diversification et normalisation des dérivés**. Dans le cadre de la diversification des produits dérivés du manioc, le PDRT a financé, à partir de 2005.

---

[47] RPE para. 168.

[48] RPE, DT 3, §123.

[49] Il s'agit des thèmes suivants : i) la fabrication de biscuits avec de la farine de patate douce (à chair orange) ; ii) l'alimentation animale (lapin et poulets à chair) avec de la provende fabriquée à base de manioc ; iii) l'alimentation des lapins avec du concentré à base de cossette de manioc ; et iv) le traitement des tubercules d'igname en stock de variété à deux récoltes.

44. la mise au point des normes de production de 10 produits de R&T (gari, tapioca, amidon, farine de manioc panifiable, sirop de maltose, cossettes de manioc, farine de cossettes de manioc, du lafou, alcool de manioc à usage médical et alcool de manioc à usage alimentaire) par le Centre béninois de normalisation et de gestion de la qualité. A partir de 2007, le PDRT a aussi formé une centaine de boulangers modernes et traditionnels à la technologie d'incorporation de la farine de manioc – dans des proportions de 10 à 20 pourcent – dans la farine de blé pour la fabrication de pain et d'autres produits de pâtisserie. Ces formations ont touché majoritairement les membres de GT utilisant des fours traditionnels (77 personnes). En collaboration avec la Direction de l'alimentation et de la nutrition appliquée (DANA) du MAEP, le programme a démarré le processus de certification de la farine panifiable de manioc, puis de la farine d'igname produite par le Programme alimentaire de séchage. Le Programme a aussi signé en 2008 un contrat de partenariat avec l'entreprise ALITECH à Akassato pour la production de farine panifiable de manioc et de farine composée (blé-manioc) à différents taux d'incorporation de farine de manioc (15 pourcent, 25 pourcent et 50 pourcent).

45. **Commercialisation des produits.** Le PDRT a mené plusieurs activités visant à aider ses bénéficiaires à écouler leurs produits de R&T et dérivés, et à augmenter leur marge bénéficiaire. Il s'agit notamment de : i) une étude du marché national des R&T (2003) ; ii) la mise en place d'un groupe de réflexion sur la recherche de débouchés pour les R&T, en partenariat avec le PDFM, et l'élaboration d'un plan stratégique concerté pour atténuer les difficultés de commercialisation des R&T (juin 2003) ; iii) une étude exploratoire du marché régional des R&T (2004) ; (v) la négociation de partenariat avec des usines de transformation[50] en vue de leur approvisionnement par les bénéficiaires du programme ; v) la signature d'un contrat entre les projets FIDA et l'ONASA en vue de la collecte des données sur les prix sur 64 marchés (de 2004 à 2006), vi) la négociation de partenariat avec dix huit (18) radios locales et régionales qui diffusent les informations sur les prix des R&T collectés par l'ONASA, vii) le renforcement des capacités de 18 AIVC et de 312 Groupements villageois de transformatrices (GVT) sur les techniques de commercialisation, viii) la mise en place et le renforcement de quatre Bourses de gari (depuis 2005) et ix) l'appui au GVT, AIVC et Bourses de gari pour la participation à des foires et expositions commerciales.

46. Dans la zone nord, cinq AIVC ont été suivies et appuyées pour développer la vente en gros par l'intermédiaire de commerçants vers les marchés urbains. Le programme a aussi appuyé les producteurs de pommes de terre à trouver des débouchés, en les mettant en contact avec des collecteurs et en faisant la publicité sur les radios locales.

C. Appui aux institutions de base

47. **Renforcement des institutions de base.** Dans ce cadre, le PDRT a : i) appuyé l'élaboration de Plans de développement villageois des R&T (PDVRT) dans les 312 villages d'intervention (sur 408 prévus initialement), et leur insertion dans les Plans de développement communaux ; ii) mis en place de 312 CVC, et des GP, GT et AIVC ; iii) mis en place, à partir de 2007, de cinq Unions départementales de producteurs de boutures de manioc (sur 11 prévues), des Groupements villageois de producteurs de manioc (GVPM, issus des GP) et des Groupements villageois de transformatrices de manioc (GVTM, issus des GT) ainsi que leurs faîtières, soit : 53 Unions communales de producteurs de manioc (UCPM, sur 50 prévues), quatre Unions départementales de producteurs de manioc (UDPM, sur 11 prévues), 53 Unions communales de transformatrices de manioc (UCTM, sur 50 prévues), et quatre Unions départementales de transformatrices de manioc (UDTM, sur 11 prévues), toutes dotées d'un statut juridique de « *Groupement à vocation coopérative* » ; iv) sur la base de plans de renforcement institutionnels et organisationnels, formé les membres de comités et groupements en matière de vie associative, gestion administrative, financière et comptable (5 304 membres des bureaux des CVC, des GP, des GT et des AIVC touchés).

48. **Système villageois de formation.** Le programme a mis en place et formé un dispositif d'appui-conseil endogène comprenant 547 FE spécialisés en production et transformation des R&T, 511

[50] Il s'agit : i) des usines de fabrication d'alcool de manioc à Logozohè (à partir de 2003) et Danlin (à partir de 2005) ; ii) l'usine de fabrication de farine panifiable de manioc et de farine composée (blé-manioc) ALITECH à Akassato (à partir de 2008) ; et iii) l'usine de fabrication de jus de manioc SOTABE à Glodjigbé.

Maîtres alphabétiseurs endogènes (MAE) et 40 Maîtres alphabétiseurs en français fondamental (MAFF), sous la supervision des animateurs des PCZ et des Coordinations départementales de l'alphabétisation et de l'éducation des adultes (CDAEA). Le programme a sensibilisé les membres des CVC des villages d'intervention pour qu'ils prennent progressivement en charge leurs FE.

49. **Alphabétisation fonctionnelle et sensibilisation en santé et nutrition.** Le programme a fait appel aux CDAEA pour l'élaboration d'un programme d'alphabétisation initiale et fonctionnelle en langues locales et la formation des MAE. Ceux-ci ont été formés ou recyclés sur les techniques d'alphabétisation initiale et de post alphabétisation, ainsi que d'animation des 312 centres d'alphabétisation créés et appuyés en matériels pédagogiques par le programme. Un total de 7 762 membres des GP et GT ont ainsi bénéficié de l'alphabétisation. Vingt centres d'alphabétisation, animés par des MAFF, ont bénéficié aussi de l'appui du programme sur le plan pédagogique et/ou matériel afin d'alphabétiser environ 1 000 membres de groupements en français fondamental. Des séances de sensibilisation ont été organisées en matière de lutte contre le VIH/SIDA à travers les animateurs résidents (6 900 personnes touchées dans 56 villages), et en matière de nutrition des enfants à travers des FE spécialisés en transformation et commercialisation.

50. **Facilitation de l'accès du groupe cible au crédit.** L'approche initiale du programme consistait à stimuler les institutions de micro-finance existantes à financer le sous-secteur des R&T sur leurs propres ressources, moyennant trois leviers principaux : i) la qualité de l'encadrement technique et organisationnel des bénéficiaires des prêts, ii) la mise en place d'un fonds de garantie qui, en dernier recours, se substituerait au prêteur principal en cas d'impayé définitif, et iii) une ligne de crédit provisionnée pour faire face à des défaillances éventuelles des réseaux en place. Ainsi, le PDRT a signé un contrat de partenariat avec l'Association pour la Promotion et le Développement des Micro Entreprises (PADME) en 2003, organisé des ateliers départementaux de micro finance et entamé des négociations avec la Fédération des Caisses d'Epargne et de Crédit Agricole et Mutuel du Bénin (FECECAM), le PADME et l'Agence pour la Promotion et l'appui aux Petites et Moyennes Entreprises (PAPME) afin d'élaborer avec ceux-ci des projets de conventions de partenariat (au cours de 2005). Le MAEP, cependant, souhaitant attendre la mise en mise en place de la Stratégie nationale de micro-finance (voir §19), n'a finalement jamais approuvé ces conventions. Depuis 2004, les PCZ ont de façon informelle facilité l'accès des groupements au crédit. A la date du 30 septembre 2008, 217 groupements avaient pu bénéficier de crédits auprès des IMF pour un montant total de près de 177 millions FCFA, avec un taux de remboursement des crédits de 100 pourcent. La quasi-totalité des crédits obtenus par les groupements est constituée de crédits à court terme, majoritairement en faveur des groupements de transformatrices de manioc. L'accès des groupements de producteurs au crédit, même pour le crédit de court terme, est moins fréquent, même quand c'est à des ASF présents dans le village. Au-delà de l'histoire personnelle et du problème de crédibilité des membres de ces groupements, certaines IMF sont demeurées réticentes malgré les efforts d'intermédiation du programme. Enfin, cette réticence a été quasi générale, s'agissant des prêts à moyen et long termes pour permettre aux groupements d'acquérir des équipements, en raison principalement de l'anticipation par les IMF de la disparition de l'appui apporté par le programme dès la fin de celui-ci, notamment en matière de suivi technique des groupements et du suivi des remboursements des prêts assurés par les animateurs des PCZ.

51. **Fonds d'investissement communautaire des racines et tubercules (FICRET)**. Les besoins des villages d'intervention en infrastructures pour la transformation et le stockage des R&T ont été identifiés sur la base des PVDRT et d'un inventaire des infrastructures existantes. Les CVC devaient soumettre un dossier de demande auprès du programme, qui sélectionnait à l'interne les micro-infrastructures à réaliser. Les communautés (en réalité, surtout les membres de GT) ont dû contribuer aux investissements[51], principalement en nature (apport de matériaux et main d'œuvre) à la hauteur de 10 pourcent. Le tableau 5 ci-dessous présente le type et la quantité d'infrastructures réalisées avec le cofinancement du PDRT. A noter que les ateliers de transformation sont munis chacun d'un petit magasin, d'une aire de pressage, de trois foyers améliorés de cuisson, d'une aire de séchage et d'une

[51] Selon le Rapport d'achèvement, les populations bénéficiaires ont mobilisé 96 pourcent de leur participation physique et financière attendue.

conduite d'évacuation des eaux usées vers une fosse. Fin 2008, un puits à grand diamètre a été construit à proximité de 26 ateliers.

Tableau 5. Infrastructures de transformation et stockage de R&T co-financées par le PDRT

	Rapports annuels						Rapport d'achèvement
	2004	2005	2006	2007	2008	Total	
Ateliers de transformation	27	4	28	7	27	93	104
Puits à grand diameter	0	0	0	0	26	26	26
Hangars de vente	3	3	7	5	7	25	37
Magasins de stockage	1		2	1	6	10	12

Source : Rapports annuels et Rapport d'achèvement.
Note : Le rapport d'achèvement compte aussi les infrastructures non réceptionnées à la fin de 2008.

52. Une dizaine de **cases paillotes** ont été construites en 2005 pour le stockage d'igname, à l'occasion d'une série de formations aux techniques de construction de cases paillotes et de conservation-stockage des tubercules au profit d'une quarantaine de producteurs. Le PDRT a aussi financé la réhabilitation de 135 km de **pistes rurales** (sur une prévision de 260 km à la conception et de 130 km après la RMP) ainsi que trois ouvrages de franchissement. L'entretien des infrastructures a été confié à différentes institutions de base pour lequel elles ont été formées, telles que les GT pour les ateliers, les groupements de commerçants pour les magasins et les comités villageois d'entretien pour les pistes. Ces derniers ont aussi été dotés de matériel cantonnier.

Case paillote actuellement pour stockage du Mais

Source : Annabelle Lhommeau (IFAD)

D. Gestion du programme

53. **Coordination du programme**. Opérant dans un mode de sous-traitance, le programme avait, au niveau national comme au niveau local, principalement des fonctions d'identification des besoins d'appui, de sélection des opérateurs, de suivi et de contrôle de leurs prestations, et de coordination avec les autres promoteurs du développement du sous-secteur R&T et, plus généralement, du développement local. A cette fin, le programme a mis en place : i) un système de gestion administrative, comptable et financière, fonctionnant sur la base d'un manuel de procédures finalisé en août 2002 ; ii) un système de suivi-évaluation et de rapportage ; et iii) un système de communication mobilisant tous les médias de masse (journaux, radios locales, télévision). La performance de l'UGP du programme est appréciée dans la section VI.C. Performance du Gouvernement.

54. **Dialogue politique**. Le résultat principal de cette composante est la Politique nationale de promotion des plantes à racines et tubercules au Bénin, publiée en janvier 2008 par le MAEP. Le PDRT a financé l'équipe de consultants qui ont ébauché le document au courant de 2006 et 2007, sous la supervision d'un Comité de référence mis en place au niveau du MAEP. Le document a fait l'objet de validation au cours de 2007 par les différents acteurs et institutions publiques et privées intervenant dans la filière des R&T au Bénin. Un résultat du « lobbying » du PDRT au niveau du Gouvernement en faveur des acteurs de la filière manioc a été la publication d'un décret gouvernemental autorisant l'incorporation de la farine non fermentée de manioc dans le pain et la pâtisserie.

E. Exécution financière

55. Le tableau 6 présente le taux d'exécution financière (TEF) du PDRT par rapport aux prévisions du RPE et celles des Plans de travail et de budget annuels (PTBA). Le programme a enregistré un TEF global de 81 pourcent (calculé en FCFA[52]) par rapport aux prévisions à la conception et de 90,3 pourcent par rapport aux prévisions dans ses PTBA. Cependant, il est à noter que le TEF par rapport aux prévisions du RPE était plus bas pour les composantes opérationnelles du programme : allant de 75 pourcent au plus élevé pour la composante « Appui aux institutions de base » à 66 pourcent au plus bas pour la composante « Appui à l'amélioration de la productivité ». La composante Gestion du programme a dépassé les prévisions du RPE de 18,6 pourcent. L'UGP a bien anticipé ce besoin de fonds supplémentaires car le TEF de la composante « Gestion du programme » par rapport aux prévisions des PTBA est le plus faible parmi les quatre composantes du programme.

Tableau 6. Taux d'exécution financière du PDRT au 31 mars 2009

Composantes	Prévisions RPE (million FCFA)	Prévisions PTBA (million FCFA)	Décaissement au 31/03/09 (million FCFA)	Taux d'exécution financière (pourcent) par rapport au	
				RPE	PTBA
A) AAP	2 885,4	2 105,4	1 892,0	66.0	89.9
B) TCP	956,6	805,6	690,6	72.2	85.7
C) AIB	6 605,3	5 095,3	4 934,0	74.7	96.8
D) GP	2 484,0	3 581,8	2 946,6	118.6	82.3
TOTAL	**12 911,4**	**11 588,1**	**10 463,2**	**81.0**	**90.3**

Source : RPE (Annexe VI, Appendice 2, p.13) et UGP du PDRT

56. Le tableau 7 présente le taux de dépenses entamées du programme par bailleur, par rapport aux prévisions du RPE. Il est à noter que le Gouvernement a aussi exonéré de diverses taxes les dépenses du programme financé par le FIDA et la BOAD pour un montant estimé par l'UGP de plus de 1,5 milliards FCFA. Il s'agit des dépenses entamées par le programme jusqu'au moment de la clôture des prêts FIDA et BOAD (au 31 mars 2009), que l'UGP comptait récupérer des différents bailleurs.

Tableau 7. Taux de dépenses du PDRT par bailleur

Sources de financement	Prévisions RPE (hors taxes) (million FCFA)	Dépenses au 31/03/09 (million FCFA)	Taux de dépense (pourcent)
FIDA	8 780,7	7 292,3	83.1
BOAD	2 614,7	2 496,4	95.5
Gouvernement	162,8	625,0	383.9
Bénéficiaires	42,8	36,3	84.7
Total	11 601,0	10 450,0	90.3

Source : RPE (Annexe VI, appendice 3, p.7) et UGP

57. Le tableau 8 présente le taux de déboursement du prêt FIDA. Exprimé en Droits de tirage spéciaux (DTS), le prêt a été déboursé à 95 pourcent. Ceci correspond à un taux de déboursement de 102,7 pourcent en USD et de 83 pourcent seulement en FCFA. L'écart entre les taux de déboursement en DTS, USD et FCFA s'explique par la détérioration significative du taux de change des DTS par rapport au FCFA, à cause de la baisse de l'USD (constituant une portion importante du DTS) par rapport aux autres devises. En effet, le taux de change est passé progressivement de 942 FCFA/DTS en début du programme (fin 2001) à 768 FCFA/DTS au moment de la revue à mi-parcours (octobre 2006), à 680 FCFA/DTS en juillet 2008 pour remonter à 736 FCFA/DTS en mai 2009.

[52] Le taux d'exécution financière calculé en USD était de 112 pourcent dû à l'évolution du taux de change.

Tableau 8. Taux de déboursement du prêt FIDA (530-BJ)

Monnaie	Prévision RPE	Déboursement au 31/03/09	Taux de déboursement au 31/03/09 (pourcent)	Déboursement final	Taux de déboursement final (pourcent)
FCFA (million)	8 780,7	7 191,1	81,9	7 292,1	83,0
USD (x1000) *Taux de change réel*	13 113.4	13 265,5	101,2	13 469,7	102,7
SDR (x1000) *Taux de change réel*	9 750	9 114,1	93,5	9 250,4	94,9
SDR (x1000) *Taux de change RPE*	9 750	7 981,2	81,9	8 093,3	83,0

Source : RPE (Annexe VI, appendice 3, p.7) et Loans and Grants System du FIDA

58. La détérioration du DTS par rapport au FCFA a motivé les partenaires du programme, au moment de la RMP, à réduire considérablement ses cibles quantitatives, et, notamment, à ne plus étendre les interventions du programme à une quatrième génération de villages (voir §35). Au taux de change du RPE (901 FCFA/DTS), le programme aurait déboursé environ 1,16 millions DTS en moins.

V. PERFORMANCE DU PROGRAMME

A. Pertinence

59. **Pertinence des objectifs et du groupe cible.** Compte tenu de la progression importante de la pauvreté rurale au Bénin et par rapport aux politiques et stratégies de lutte contre la pauvreté du Gouvernement depuis les années '90 jusqu'à ce jour (voir §7-8) et la stratégie de pays du FIDA, l'objectif général du PDRT de *« contribuer durablement à la lutte contre la pauvreté par l'augmentation des revenus et l'amélioration des conditions de vie des ménages ruraux et des femmes rurales les plus vulnérables… »* était très pertinent. La stratégie globale du programme visant « *la rationalisation des activités de production, de transformation et de commercialisation des racines et tubercules dans les zones favorables à leur culture et touchées par la pauvreté* » était bien alignée avec la politique de développement rural (DPDR) du Bénin (voir §12), et se basait sur une analyse assez poussée des importants potentiels et contraintes du développement des racines et tubercules dans le pays. Le choix du groupe cible du programme, tels que précisés dans les documents de conception (voir §27) était tout à fait en ligne avec la définition relativement étroite du groupe cible du FIDA de l'époque (les ruraux les plus pauvres et vulnérables, avec une attention particulière pour les femmes rurales), réaffirmé dans la Politique de ciblage approuvée en septembre 2006[53]. Pourtant, les documents de conception du PDRT ne démontrent pas la pertinence du programme pour la lutte contre la pauvreté à travers une analyse de la situation socio-économique et de production spécifique à son groupe cible, une analyse qui reste aussi largement absente des études de référence réalisées après le démarrage du programme (voir §66). Ainsi, le lien entre le développement du sous-secteur des R&T et la réduction de la pauvreté rurale était entièrement implicite : les documents de conception ne présentent aucune démonstration sur comment les bénéfices du programme permettraient aux ménages démunis de se hisser au dessus du seuil de pauvreté grâce au développement des R&T.

60. **Pertinence des stratégies du programme**. Certains principes et stratégies d'intervention étaient cohérents avec le mandat du FIDA et sa stratégie (COSOP) pour le Bénin. Il s'agit notamment de la participation des communautés rurales à la planification et la mise en œuvre des actions sur le terrain et du renforcement des organisations de base, devant faciliter les interventions de renforcement

[53] http://www.ifad.org/pub/policy/target/targeting_f.pdf. La Politique mentionne : « Selon la définition qu'en donne son mandat, le FIDA a pour « groupe cible » les ruraux qui vivent dans la pauvreté et l'insécurité alimentaire dans les pays en développement. Au sein de ce vaste groupe, il s'efforce avec dynamisme d'atteindre ceux qui sont extrêmement pauvres (d'après la définition du premier OMD), qui ont potentiellement la capacité de mettre à profit un meilleur accès aux facteurs et possibilités de production agricole ainsi qu'aux activités rurales créatrices de revenus. »

des capacités du programme dans les villages d'intervention et assurer la durabilité des résultats[54]. D'autres approches, telle que la formation en groupe (GP et GT) et par la pratique (écoles au champ ou à l'atelier), se basaient sur des approches pédagogiques pour adultes approuvées. Le focus du programme sur la promotion des racines et tubercules, et le manioc en particulier, comme cultures de rente (c.-à-d. commercialisées) était justifié notamment par la longue tradition de culture au Bénin par toutes catégories de producteurs confondues, le fait que le manioc s'adapte bien aux sols dégradés et résiste relativement mieux aux calamitées naturelles (sécheresse, ravageurs) que les céréales, la possibilité de développer la petite transformation du manioc comme activité génératrice de revenus pour les femmes et l'existence d'un marché régional pour les produits de R&T. Il était pertinent aussi de combiner l'appui à la culture et l'appui à la transformation au sein d'un même village, car la transformation locale du manioc et de l'igname frais – hautement périssables et très volumineux – en dérivés conservables, moins volumineux et appréciés dans les zones urbaines, était une condition pratiquement indispensable pour promouvoir l'évolution du manioc et de l'igname de la place de culture de subsistance vers celle de culture de rente[55].

61. **Une forte attention aux femmes**. La conception du programme avait clairement identifié les inégalités entre hommes et femmes et les domaines d'exclusion des femmes. La composante Appui à la transformation et à la commercialisation primaire devait en premier lieu bénéficier aux femmes rurales, car le nombre de femmes engagées dans ces activités domine de très loin celui des hommes. De plus, de nombreux appuis de la composante Appui aux institutions de base devaient aussi bénéficier directement aux femmes, tels que le renforcement des groupements, l'alphabétisation, la construction d'ateliers de transformation et la facilitation de l'accès au crédit. L'accès équitable des femmes aux ressources économiques et financières est fondamental pour atteindre l'équité entre les sexes, le renforcement du pouvoir des femmes et une croissance économique équitable et durable. L'équité entre les sexes a des effets multiplicateurs positifs sur un nombre d'objectifs de développement, y compris la réduction de la pauvreté et le bien-être des enfants.[56]

Une vieille femme faisant du Gari

Source : Annabelle Lhommeau (IFAD)

62. **Une faible prise en compte de l'objectif de production et des contraintes spécifiques des producteurs ciblés.** Pour les ménages ruraux démunis, disposant de très peu de terres ou de terres difficilement exploitables, le manioc et l'igname sont avant tout des cultures extensives (c.-à-d. à investissement minimal), cultivées en complément aux céréales sur, en moyenne, tout au plus un quart

[54] L'objectif spécifique attribué à la composante C Appui aux institutions de base dans le cadre logique du projet, était « d'assurer la durabilité des résultats du programme au niveau des communautés et des groupements de producteurs et transformatrices. »

[55] L'évolution du manioc de culture de subsistance à culture de rente est bien décrite et analysée dans : Nweke F., Spencer D. & Lynam J. Ed., The Cassava Transformation: Africa's Best-Kept Secret, Michigan State University Press, 2002.

[56] 2009 World Survey on the Role of Women in Development, Division for the Advancement of Women, Department of Economic and Social Affairs, United Nations, New York.

des terres à leur disposition[57], pour fournir l'aliment de base en période de soudure, et faisant partie d'un système de production diversifié afin de répartir les risques climatiques, biologiques et du marché. Le manioc est cultivé en fin de cycle de rotation culturale avant la jachère. Il est récolté, et éventuellement transformé, petit à petit aux moments de nécessité (il peut rester sous terre sans être récolté pour plusieurs mois voire une année ou plus) et non aux moments les plus opportuns par rapport aux conditions de marché. Afin de tirer profit d'une participation au programme, il était supposé que ces petits producteurs changeraient leur objectif et stratégie de production, donnant aux racines et tubercules une place plus importante dans leur système de production en y attribuant plus de moyens de production (travail, terre, capitaux) au détriment d'autres cultures habituelles. Il y a, essentiellement, quatre contraintes qui sont clairement reconnues au niveau des stratégies nationales de développement rural et de lutte contre la pauvreté, ainsi que dans le RPE du PDRT et dans la Politique nationale de promotion des plantes à racines et tubercules (2008), qui freinent voire empêchent ce changement. Le programme n'a pas développé de stratégie opérationnelle pour lever ces contraintes auprès des producteurs démunis. Il s'agit principalement de :

(a) l'accès à la terre. La faible taille de l'exploitation agricole et l'insécurité foncière constituent deux contraintes majeures au développement de la production et au maintien de la fertilité des sols pour bon nombre de ménages ruraux démunis. Bien que l'évaluation reconnait la complexité et sensibilité de la question[58], elle juge que la conception du PDRT reste très vague[59] sur l'approche à suivre pour assurer que les paysans sans ou avec peu de terres aient un accès sécurisé à suffisamment de terre, et pour une durée suffisante, pour tirer un profit significatif du programme. Au cours de sa mise en œuvre, le programme n'a pas abordé la question.

(b) l'accès aux intrants. La distribution des intrants (semences, engrais, pesticides) est très faiblement organisée au Bénin, à l'exception pour le sous-secteur du coton. Cet accès est d'autant plus difficile pour les ménages démunis ne disposant pas de fonds pour acheter ces intrants, ni d'informations sur où ceux-ci sont éventuellement disponibles, ni de moyens pour se déplacer pour se les procurer. Le programme a mis des semences de qualité et des engrais à disposition des membres de GP pendant quelques années, mais la proportion de producteurs démunis dans le GP était faible (voir §63-64 et §114) et il ne s'agit que d'un traitement symptomatique et temporaire du problème.

(c) l'accès aux services. De par leur très petite taille de production, leur faible statut social, disponibilité et mobilité, et leur analphabétisme, les producteurs et transformatrices démunis sont les plus souvent exclus des réseaux d'informations formels et informels. Ainsi, ils ont peu d'opportunités d'apprendre des technologies plus performantes ou de connaître l'évolution de la demande du marché. Pour les mêmes raisons aussi, leur accès aux services de finances rurales est pratiquement inexistant. Le programme a organisé des formations pour les producteurs, et facilité quelque-peu leur accès aux crédits à court

---

[57] Selon les données provenant du SIRET, la surface consacrée aux R&T par les ménages du sud ayant une superficie agricole utile (SAU) de 1 ha (la limite du groupe cible) est en moyenne de 0,25 ha. Un ménage du nord disposant d'une SAU de 2,5 ha (la limite du groupe cible dans le Nord) consacre en moyenne 0,5 ha aux R&T.

[58] Le COSOP 2005 souligne que : « L'insécurité liée à l'occupation des terres, qui freine la progression des groupes cibles [du FIDA], est probablement aussi importante que les problèmes de commercialisation et d'accès aux services financiers. Cela étant, il est bien plus complexe de remédier à cette difficulté, car elle fait intervenir un ensemble très variable de facteurs issus de la juxtaposition de réglementations traditionnelles et de codes modernes. »

[59] Le RPE (rapport principal, p.13 et Document de travail 1, pp. 20 et 24) mentionne bien la possibilité pour le programme de signer des ententes à long terme avec des *« exploitants absentéistes »* (moyens et grands exploitants qui ne vivent pas sur place) pour qu'ils autorisent des paysans disposant de très peu ou pas de terres à s'établir sur leurs exploitations comme métayers ou locataires à durée indéterminée, et à y mettre en pratique les recommandations du programme. Mais cette intention n'est jamais opérationnalisée ni quantifiée dans le RPE, donc jamais traduite en stratégie.

terme, mais ces appuis aussi étaient orientés vers les membres des groupements uniquement, où la représentation des ménages démunis était faible.

(d) l'accès au marché. La conséquence des contraintes mentionnées ci-dessus est que les plus petits producteurs produisent des petits volumes et de façon irrégulière, ne disposent pas d'un savoir-faire et d'une information correcte et régulière du marché pour ajuster leur production à la demande, sont peu compétitifs par rapport aux plus grands producteurs, et se trouvent dans une position très faible de négociation avec les acheteurs. Pour faciliter l'accès du groupe cible au marché, le programme misait, ici aussi, entièrement sur les organisations mises en place à la base, où le groupe cible était faiblement représenté.

63. **Une stratégie de ciblage inadaptée.** Le ciblage géographique des villages d'intervention (voir §32) correspondait mieux à sa stratégie de développement des racines et tubercules, qu'à son objectif de lutte contre la pauvreté. Le critère du taux élevé de pauvreté a très souvent été secondaire aux critères d'aptitude (agro-écologique, humaine, économique et institutionnelle) du village à développer les racines et tubercules. L'auto-ciblage supposait que la nature même des activités promues et des appuis donnés par le programme allaient principalement attirer son groupe cible, et ne pas ou faiblement intéresser les groupes hors cible. Ceci était fondé sur une analyse très sommaire (et erronée) de qui serait le plus intéressé et, surtout, apte à tirer profit d'un développement de la production ou de la transformation des R&T basé principalement sur l'acquisition de connaissances et d'un savoir-faire technique. L'expérience du programme a montré que le groupe cible a eu du mal, et souvent peu d'intérêt, à participer dans les activités du programme et d'en tirer profit. Le ciblage communautaire, finalement, où la communauté elle-même était supposée d'assurer que les bénéfices reviendraient principalement aux plus pauvres, sans mécanisme rigoureux d'animation, de suivi et de contrôle de la part du programme, partait d'une vision plutôt invraisemblable des rapports de forces qui se mettraient en branle au sein des communautés lorsque s'annoncerait le programme[60]. De cette stratégie de ciblage inadéquate résultait donc un risque très réel d'exclusion du groupe cible, qui a été mis sur le tapis par la revue technique interne de la conception au FIDA, mais négligé par la suite. Le groupe cible du programme a, au final, été faiblement représenté dans les groupements de production et de transformation appuyés par le PDRT, et entièrement absents des AIVC. Il est, cependant, important de noter que la majorité des évaluations de projet réalisées en Afrique de l'Ouest et du Centre jusqu'à présent ont fait part de faiblesses au niveau de la stratégie de ciblage[61]. Le PDRT n'est donc pas un cas exceptionnel à cet égard.

64. **Une approche à qualités mixtes de promotion de la transformation des R&T par les femmes démunies.** Le regroupement des femmes en GP pour faciliter leur accès aux équipements de transformation (en propriété collective) et aux services (formation, crédit), et renforcer leur pouvoir de négociation au sein de la filière était adaptée au groupe cible du programme. Cependant, la tentative de promotion d'un modèle d'entreprise collective n'était pas appropriée. L'expérience au niveau mondial, et en particulier au Bénin en matière de groupements féminins, a largement démontré que la grande majorité des travailleurs et travailleuses sont plus performants quand ils travaillent pour leur propre compte que pour le compte d'une collectivité. En plus, la collectivisation du travail et des capitaux dans un groupement de 20-25 membres demande la mise en place d'un dispositif de gestion qui consomme du temps et des ressources, éliminant en grande partie d'éventuelles économies d'échelle.

65. **Une faible prise en compte du marché et de la répartition de la valeur ajoutée au niveau des filières.** La fluctuation importante du prix du manioc (voir §16) et de l'igname (voir §18), en font des cultures de rente risquées sur le plan économique, surtout pour les producteurs et transformatrices plus pauvres. Cet élément de risque n'a jamais été abordé dans la conception ni dans les interventions

[60] L'Évaluation du programme de pays Bénin-FIDA (2005) souligne la nécessité d'une bonne connaissance de la structure d'un village et des rapports de force sociaux par l'animateur sensé de faciliter le processus de ciblage communautaire.

[61] 7 sur 13 évaluations de projet effectuées par le Bureau de l'évaluation dans la Région Afrique de l'Ouest et du Centre entre 2003 et 2007, mentionnent explicitement un problème grave au niveau de la stratégie de ciblage du projet (Evaluation conjointe des interventions en matière d'agriculture et de développement rural en Afrique FIDA-BOAD, 2009).

du programme. Par ailleurs, les estimations de bénéfices du programme prévoyaient une augmentation de la production sans préciser comment les marchés allaient absorber ce surplus. Elles supposaient aussi que les petits producteurs, les ouvriers agricoles et les femmes sauraient conserver une part de la valeur ajoutée équivalente à leur contribution (en travail et autres moyens de production) au produit brut final. Pourtant, cette supposition ne s'appuyait sur aucune analyse de chaîne de valeurs et du rapport de force entre les acteurs du sous-secteur, notamment entre prestataires de services (vendeurs d'intrants, crédits, location d'équipements etc.), producteurs de la matière première, transformatrices et commerçants. Alors que la conception du programme (et la revue technique interne de celle-ci au sein du FIDA) fait part du risque de captage des bénéfices du programme par les opérateurs relativement plus puissants de la filière (les plus riches, les mieux connectés, les mieux informés, les hommes etc.) au détriment du groupe cible, aucune mesure réelle n'a été proposée ou entreprise pour atténuer ce risque.

66. **Le groupe cible absent du système de suivi-évaluation et du rapportage.** L'étude de situation initiale du PDRT a présenté ses résultats uniquement en termes de moyennes pour l'ensemble des producteurs des zones d'intervention du programme, sans préciser la situation initiale spécifique du groupe cible du programme. Le cadre logique du PDRT était assez cohérent en termes de hiérarchisation et de structure, mais ne faisait, lui non plus, aucune référence au groupe cible. Ainsi, les objectifs et résultats attendus, ainsi que les indicateurs objectivement vérifiables (IOV) pour mesurer leur niveau d'atteinte, restaient toujours génériques, ne précisant jamais pour qui ceux-ci devaient être atteints ou mesurés. Il en va de même pour les rapports du programme (rapports annuels, rapports de supervision, rapport de revue à mi-parcours, rapports d'évaluations internes, etc.), tous orientés vers le développement des R&T, avec très peu d'éléments sur l'évolution de la pauvreté, et on n'y trouve aucune donnée désagrégée par niveau de prospérité (alors que les données sont habituellement désagrégées par genre).

67. **En conclusion**, l'objectif et le groupe cible annoncés du programme étaient cohérents avec les politiques et stratégies du FIDA. Les objectifs et la stratégie d'intervention du programme correspondait bien à la volonté politique du Gouvernement. La stratégie d'intervention du programme contenait plusieurs éléments intéressants. Une partie importante des ressources et efforts du programme ont été mobilisés en faveur des femmes rurales. Pourtant, l'analyse ci-haut montre bien que le PDRT était avant tout, tel que son nom l'indique, un programme de développement des racines et tubercules, qui s'orientait de par sa stratégie d'intervention vers les producteurs et les transformatrices relativement mieux munis, ayant la capacité (moyens, savoir-faire, statut social etc.) de capter les éventuels bénéfices générés par les interventions non-ciblées du programme. C'était beaucoup moins un programme de lutte contre la pauvreté rurale qui devait s'orienter vers les populations les plus vulnérables sur le plan alimentaire et du revenu, tel que mis en avant dans l'objectif général et dans la définition du groupe cible dans les documents du programme. La conception et la mise en œuvre du programme ne prenaient pratiquement pas en compte la situation particulière du groupe cible et ont clairement manqué les ingrédients essentiels pour assurer que ceux-ci puissent prioritairement tirer profit des interventions. L'évaluation estime donc que la pertinence du PDRT n'est que modérément satisfaisante (score de 4).

Encadré 1. Pertinence – Points clé

- L'objectif général et le groupe cible initial du programme étaient en ligne avec le mandat, la Politique de ciblage (2006) et la stratégie de pays du FIDA. Les objectifs du programme étaient alignés à la politique et stratégie de lutte contre la pauvreté et de développement rural du Gouvernement.
- La stratégie d'intervention contenait plusieurs éléments pertinents, devant contribuer à l'atteinte des objectifs du programme : approche participative, renforcement des capacités des organisations de base, formations par la pratique etc.
- Le focus du programme sur le manioc était justifié, ainsi que la combinaison de l'appui à la production et à la petite transformation dans les mêmes villages.
- Une partie importante des ressources et efforts du programme ont été mobilisés en faveur des femmes rurales, ce qui devait avoir des retombées importantes sur l'amélioration de l'équité entre les sexes et sur le développement économique en général.
- L'analyse de la situation socio-économique et de production du groupe cible du programme était faible, ainsi que la démonstration du lien entre le développement des racines et tubercules et la réduction de la pauvreté.
- Les objectifs de production et les contraintes spécifiques des producteurs ciblés (faible accès à la terre, aux intrants, aux services et au marché) ont très faiblement été pris en compte dans la conception et les interventions du programme.
- La stratégie de ciblage du programme était peu développée et largement inadaptée.
- La conception n'a pas tenu compte de la forte fluctuation des prix de R&T, qui en font des cultures de rente risquées sur le plan économique. Elle ne proposait, par ailleurs, aucune mesure pour éviter les captages par les acteurs plus puissants de la filière au détriment des petits producteurs et transformatrices ciblés.

B. Efficacité

68. Cette section présente l'appréciation du niveau d'atteinte de chacun des objectifs spécifiques du programme, tels que présentés dans l'Accord de prêt[62]. Comme expliqué en détail dans la section sur la pertinence du programme, le PDRT n'a pas porté suffisamment d'attention ni mis en place de mesures efficaces pour assurer que ses bénéfices aillent en priorité au groupe cible annoncé au départ. La mission a en effet constaté que l'atteinte des objectifs du programme a été très faible pour les petits producteurs ayant peu de terres ou des terres fortement dégradées et les femmes démunies. Cependant, certains objectifs on été atteints partiellement pour des producteurs et des transformatrices relativement plus aisés, qui, dans l'absolu, peuvent toujours être considérés comme pauvres bien qu'ils disposent d'un capital physique, humain et social plus important et soient donc moins vulnérables que le groupe cible original. L'évaluation de l'efficacité prend en compte ce groupe cible « élargit », sans pour autant perdre de vue les populations ciblées au départ. Par contre, l'analyse de l'efficacité se focalise sur les deux cultures principales appuyées par le programme, le manioc et l'igname, qui ont bénéficié de 95 pourcent des efforts consentis par le programme, par manque d'informations sur les autres R&T promues dans un nombre limité de villages d'intervention.

Objectif spécifique 1 : Améliorer la productivité de la culture des racines et tubercules en l'associant à une amélioration durable de la fertilité des sols

69. **Évolution des systèmes de cultures pratiqués**. La diffusion dans les villages d'intervention de quelques variétés améliorées de manioc (BEN, RB et TMS principalement), qui étaient déjà

[62] L'objectif spécifique attribué à la composante C (Appui aux institutions de base) dans le cadre logique du projet, était « d'assurer la durabilité des résultats du programme au niveau des communautés et des groupements de producteurs et transformatrices ». Tel que proposé dans le Document d'orientation de l'évaluation, cet objectif spécifique est traité plus loin dans le rapport, sous le critère de la durabilité.

vulgarisées par les services agricoles et connues avant le PDRT par environ 1/3 des producteurs rencontrés par la mission, s'est accélérée grâce à leur démonstration par le programme et l'approvisionnement des membres de GP en boutures de qualité. Le système de multiplication de matériel végétal de manioc à travers les fermes de multiplication déconcentrées et les multiplicateurs de base (voir §39) a fonctionné de manière acceptable, malgré un suivi très léger des multiplicateurs à cause de l'insuffisance du personnel en charge de la traçabilité et de la certification des semences. Il a aussi été marqué plusieurs années par des retards dans la mise à disposition des boutures de pré-base par la DAGRI aux multiplicateurs déconcentrés. De plus, à la fin du programme, les multiplicateurs villageois ne sont plus suivis et ont, pour la grande majorité, abandonné l'activité qui est difficilement monnayable à cause du coût élevé de la certification et des habitudes locales d'échanges non marchands de boutures de manioc. Pourtant, il n'y a pas de raison à croire que la diffusion des variétés améliorées ne se poursuivrait pas dans les VIP à partir des champs existants, par les échanges non monnayés entre producteurs. La méthode de multiplication rapide des boutures de manioc introduite par le programme dans les VIP devrait accélérer cette diffusion.

70. Une analyse des données brutes collectées par l'EIG en 2008 (voir tableau 9) montre qu'avec le PDRT, la proportion des producteurs de manioc dans les villages d'intervention cultivant les variétés améliorées a nettement augmenté. Les variétés BEN et RB, développées au Bénin au cours des années 1980, ont connu la meilleure application et la variété TMS, en provenance de l'IITA au Nigeria, un peu moins car le programme ne l'a mise à disposition des paysans que dans les villages d'intervention de la zone Nord du pays.

Tableau 9. Proportion des producteurs de manioc cultivant les principales variétés améliorées promues par le programme dans les villages d'intervention

Variété améliorée	Avant PDRT	Avec PDRT
TMS 30572	4%	33%
BEN 86052	10%	61%
RB 89509	5%	54%

Source : Données brutes enquête EIG analysées par l'évaluation

71. Les entretiens de la mission avec les producteurs ont montré que les variétés améliorées sont surtout cultivées par les producteurs qui cultivent le manioc avec un objectif de vente – ce qui est le cas pour les membres de GP appuyés par le PDRT, mais seulement pour une minorité des producteurs démunis. Elles ont un cycle plus court (10-12 mois) permettant une culture par an, sont plus douces (taux de glucosides cyanurés plus bas) et donnent un rendement plus élevé que les variétés locales. Les plus hauts rendements sont obtenus avec la variété TMS. Les variétés BEN et RB, se prêtent bien à l'association avec les céréales (maïs surtout) qui est très répandue dans les zones de forte production, mais donnent des rendements similaires aux variétés locales en culture pure. Elles sont le plus souvent transformées en gari et en moindre mesure en farine, à goûts prisés auprès des consommateurs dans les centres urbains.

72. La grande majorité des producteurs plus petits (le groupe cible), faiblement représentés dans les GP, continuent à produire principalement les variétés locales plus amères et à cycle plus long. Les producteurs citent plusieurs raisons : i) les variétés locales sont plus aisément disponibles, car les variétés améliorées ont été diffusées surtout auprès des producteurs plus grands ; et ii) les variétés locales s'adapteraient mieux à la culture extensive en fin de cycle, principalement récoltée en période de pénurie, car elles maîtrisent mieux les mauvaises herbes de par leur port végétatif plus important, et leurs tubercules se conservent plus longtemps sous terre (elles sont moins attaquées par les rongeurs et se lignifient plus lentement). Elles peuvent donc être récoltées au fur et à mesure que le besoin du ménage se fait sentir.

73. Les <u>techniques culturales</u> promues pour le manioc et l'igname, visant à augmenter leur rendement tout en maintenant la fertilité des sols, étaient déjà largement connues par les producteurs avant le PDRT. Le degré d'application de ces techniques plus intensives en travail (préparation du sol, épandage d'engrais organique etc.) et intrants (engrais chimiques surtout) dépend avant tout de l'objectif de production (autoconsommation ou commercialisation), de la disponibilité des facteurs de production (terre, main d'œuvre et engrais chimiques principalement) au sein du ménage et de l'attrait

du marché. L'association du manioc au maïs en tête de rotation promue par le programme est fréquente chez les membres de GP rencontrés. Selon eux, la hausse presque continuelle du prix du manioc pendant les cinq dernières années, les a motivés à « promouvoir » le manioc dans leur système de production et à intensifier le travail de préparation de la terre avant sa culture. L'engrais chimique, par contre, n'est pratiquement pas utilisé car difficilement accessible dans les campagnes béninoises si ce n'est pour le coton. Dans les cas rares où il est utilisé, il l'est surtout pour fertiliser le maïs en association avec le manioc, mais jamais sur le manioc en culture pure. Les producteurs d'igname rencontrés dans les VIP du Département des Collines (moitié Sud de la zone d'intervention du programme), motivés par la hausse du prix de l'igname depuis 2005-2006, ont agrandi leurs surfaces cultivées d'igname et adopté certaines techniques d'intensification proposées par le programme (essouchage, apport de fumure organique, culture en couloirs et tuteurage).

74. Pourtant, l'application des techniques culturales proposées par le programme par les ménages démunis est globalement très faible : puisque leurs contraintes sont essentiellement restées les mêmes (voir §62), ils n'ont pas pu (ou risqué de) changer leur objectif et stratégies de production, et donc très peu changé leurs pratiques culturales.

75. **Évolution des rendements**. Le rapport d'achèvement du PDRT présente une augmentation de 100pourcent du rendement du manioc (de 10 à 20 T/ha) et de l'igname (de 9 à 18 T/ha) dans les villages d'intervention, mais ces données n'ont pu être confirmées par aucune autre source. Une analyse prudente des statistiques nationales[63] et des rapports du Système d'information sur les R&T (SIRET) géré par la DPP du MAEP, montre que l'augmentation des rendements du manioc dans les VIP pendant la période de mise en œuvre du PDRT se situait plutôt dans l'ordre de 30 pourcent (passant de 15 T/ha environ en moyenne sur 2002 et 2003[64] à 19,8 T/ha en 2007) contre 75 pourcent prévu dans le cadre logique. Pour l'igname, les rendements moyens dans les VIP auraient augmenté de 26 pourcent environ (passant de 13,9 T/ha en 2004[65] à 17,6 T/ha en 2007) contre 50 pourcent prévu.

76. Le Tableau 10 montre que la hausse des rendements du manioc et de l'igname dans les villages d'intervention du PDRT est plus nette dans les zones où ces cultures sont le plus cultivées : ceci est logique, puisque les cultures sont souvent traditionnellement cultivées (et consommées) le plus, là où les conditions agro-écologiques s'y prêtent le mieux, et le PDRT a concentré ses efforts en faveur d'une culture ou d'une autre en fonction de leur ancrage dans les habitudes locales. Le rendement du manioc a donc connu le plus de progrès dans le Sud. Les membres de GP rencontrés par la mission dans cette zone ont affirmé une hausse de rendements du manioc grâce à l'application des techniques d'intensification promues par le programme. Cette hausse des rendements est due principalement à l'utilisation des variétés améliorées, mais aussi, surtout auprès de producteurs moyens, à la promotion du manioc de la place de culture de fin de rotation à la place de culture associée en tête de rotation et à l'intensification du travail impulsée par la conjoncture très favorable du marché (voir figure 1 et efficacité par rapport à l'OS3). Dans le Nord, les rendements du manioc étaient déjà élevés au démarrage des activités du programme, probablement à cause de la fertilité des sols plus élevée (moindre pression foncière et résidus dans le sol de l'engrais apporté au coton) et la prédominance de la culture de manioc en pur. En ce qui est de l'igname, la hausse des rendements est la plus marquée dans le centre du pays (Département des Collines, et du Donga), où l'intensification de la culture semble être la plus significative.

---

63 DPP/MAEP et FAO.

64 Les VIP ont été choisis sur la base de leur aptitude pour l'intensification de la culture du manioc. Les rendements sur le plan national étaient de 12,5T en moyenne pour les récoltes de 2002 et 2003. La mission a estimé que les rendements dans les VIP se trouvaient environ 20 pourcent au dessus des moyennes nationales.

65 2004 est une année de référence correcte, étant donné que les actions du programme sur l'igname n'ont commencé sérieusement qu'à partir de 2005.

Tableau 10. Évolution des rendements dans les villages d'intervention du PDRT entre 2004 et 2007 (Tonnes/ha)

DÉPARTEMENT	MANIOC			IGNAME		
	Récolte		Changement	Récolte		Changement
	2004	2007		2004	2007	
ALIBORI	19,0	20,9	10%	8,8	19,8	125%
ATACORA	15,4	16,3	6%	9,0	11,4	26%
BORGOU	23,8	24,0	1%	18,3	24,3	33%
DONGA	22,9	21,6	-6%	12,1	18,2	51%
COLLINES	16,4	20,9	27%	14,2	19,9	40%
PLATEAU	16,7	20,5	22%	10,8	12,6	17%
ZOU	10,6	18,4	73%	-	16,6	-
COUFFO	12,4	21,4	73%	14,4	16,6	15%
OUEME	9,8	15,7	60%	-	-	-
MONO	10,0	23,3	133%	-	-	-
ATLANTIQUE	16,9	21,3	26%	-	-	-
BENIN VIP	15,9	19,8	25%	13,9	17,6	26%

Source : Rapports SIRET 2004 et 2007

Précautions importantes : (i) le changement des rendements entre 2004 et 2007 peut aussi être influencé par les conditions climatiques (précipitation surtout) et l'aptitude des villages à la culture du manioc ou de l'igname dans l'échantillon ; et (ii) pour le manioc, les interventions du programme avaient déjà commencé en 2004, donc les rendements « avant PDRT » étaient probablement plus bas que ceux en 2004.

77. Pourtant, les rendements des plus petits producteurs (le groupe cible du programme) n'ont, d'après eux, pas connu d'augmentation notable, puisqu'ils n'ont pas changé fondamentalement leurs pratiques culturales.

78. **Évolution de la fertilité des sols**. Le programme a convaincu quelque 10 pourcent des producteurs directement appuyés à mettre en place des mesures antiérosives sur leurs parcelles, qui devraient freiner la dégradation des sols. Cependant, les mesures d'intensification les plus adoptées par les producteurs (variétés améliorées et préparation du sol plus intensive avec dessouchage) ne contribuent certainement pas à maintenir la fertilité des sols. La hausse des rendements enregistrée suppose une extraction plus forte de nutriments du sol qui devrait donc s'appauvrir davantage, et le dessouchage empêche la régénération des arbustes pendant la courte période de jachère. Les composantes du paquet technique (engrais, jachère améliorée, arbres légumineux) qui devraient contribuer à la régénération de la fertilité, sont encore assez peu appliquées par les producteurs, et encore moins par le groupe cible du programme. Etant donné que la pression sur la terre s'accroît continuellement réduisant la période de jachère dans la rotation de cultures (nécessaire pour la régénération naturelle de la fertilité), il est certain que les sols cultivés de R&T continuent à se dégrader, en particulier auprès du groupe cible du programme.

Objectif spécifique 2 : Améliorer la productivité de la petite transformation et la qualité des produits.

79. **Changements des techniques de transformation et de conservation.** Le PDRT a contribué à la diffusion des dérivés traditionnels du manioc (gari, lafou et tapioca) dans les quatre ZAE du Nord où ceux-ci étaient peu connus. Aussi, afin de diversifier les produits de transformation du manioc dans les zones de forte production, le PDRT y a promu le gari amélioré (cuisson plus longue), le gari fin, le gari enrichi et la farine panifiable, un dérivé relativement nouveau pour le Bénin. La farine de manioc est utilisée pour la préparation de biscuits et autres produits de confiserie et aussi le pain à base d'un mélange de farine de blé et de farine de manioc. La mission a observé dans les villages visités que le gari amélioré obtenu par cuisson complète au feu est devenu un produit de transformation du manioc important, que se soit auprès des membres de GT ou d'autres transformatrices. Cependant, le gari ordinaire, obtenu par cuisson partielle suivie du séchage au soleil est toujours fabriqué en grandes quantités, en réponse à la demande importante pour un gari moins cher. La production des autres

dérivés promus par le programme, en particulier ceux à base de farine de manioc, demeure encore marginale à cause de l'absence d'un marché significatif pour ces produits et la non-maîtrise des techniques de transformation par la majorité des femmes. Dans les villages visités, ce ne sont généralement que la formatrice endogène (FE) et quelques transformatrices individuelles particulièrement entreprenantes, qui produisent ces dérivés (pain et petits cailloux surtout), donc pas les femmes démunies ciblées par le programme.

80. Selon l'EIG, plus de 80 pourcent des transformatrices de manioc en gari enquêtées faisaient usage du râpage et pressage mécanique, et cette proportion ne différait pas entre les membres ou non membres de GT, ni entre les hommes ou les femmes. En réalité, dans la grande majorité des villages à forte production de gari de la zone Sud, il existait depuis bien avant le PDRT des râpeuses et presses en propriété de micro-entrepreneurs, des hommes surtout. Ceux-ci râpent pour les femmes transformatrices à un coût nettement inférieur au coût du râpage manuel. Le service de pressage existait aussi, car le pressage à la presse permet une meilleure maîtrise de la fermentation et une meilleure extraction des jus, ce qui réduit substantiellement le temps de cuisson du gari par la suite. Dans les quatre ZAE du Nord où le gari était encore peu connu à l'avènement du PDRT, les râpeuses et presses sont devenues plus fréquentes au cours de la mise en œuvre du programme, aussi majoritairement en mains de privés. Il n'est pas clair si ou en quelle mesure le PDRT a accéléré ce phénomène. La tentative du programme d'équiper les GT en râpeuses et presses à vis en propriété collective, par un dispositif de démonstration-prêt, a largement échoué. Pratiquement aucun GT n'a pu tirer profit des équipements empruntés pour épargner une somme suffisante et s'acquérir ses propres équipements, et les GT n'ont pratiquement pas eu accès au crédit à moyen terme tel qu'anticipé, ce qui a empêché l'acquisition des équipements à crédit (voir §51).

81. La mission a observé que seulement une faible proportion des ateliers de transformation construits par le programme sont encore utilisés régulièrement (2 sur 11 – tous deux dans la zone Nord du programme) ou très occasionnellement (2 sur 11), et que la majorité des ateliers visités (7 sur 11) ne sont plus utilisés. Les raisons évoquées par les membres de GT au sujet de la faible ou non utilisation des ateliers sont majoritairement d'ordre technique : absence d'équipements, absence de puits, faible nombre de foyers et taille trop petite des casseroles de cuisson, mauvaise évacuation des fumées (absence de cheminée) et vapeurs de cuisson, mauvaise localisation du bâtiment etc. En effet, les ateliers qui sont encore utilisés disposent tous d'équipements (parfois en propriété du GT, mais souvent aussi appartenant à une personne privée et mis à disposition contre payement), d'une source d'eau propre et pratiquement toujours d'une « annexe » comprenant 4 ou 6 foyers supplémentaires pour la cuisson du gari sous un toit de paille. Une autre raison de l'abandon de certains ateliers est l'opacité de leur propriété, qui, avec la décentralisation, serait passée de la communauté (représentée par le CVC) à la commune.[66]

82. **Évolution de la productivité et de la pénibilité du travail.** La mécanisation du râpage et du pressage pour la transformation du manioc en gari augmente sans aucun doute la productivité du travail et réduit la pénibilité de ces étapes de la transformation, mais, comme expliqué plus haut, la contribution du PDRT à la diffusion de ces équipements a probablement été très modeste.

83. **Évolution de la qualité des produits de transformation**. La production du gari enrichi (par ajout du lait de coco, de la farine de soja, de l'huile rouge) par certaines transformatrices, de taille moyenne surtout, a contribué à améliorer la qualité nutritionnelle du gari. Toutefois, la non maîtrise de la qualité des différents ingrédients utilisés peut représenter un risque sanitaire supplémentaire pour les consommateurs. La vulgarisation de la technique de cuisson complète du gari au feu (dans les nouveaux villages gari surtout) a contribué à l'amélioration de la qualité du gari en évitant les contaminations possibles lors du séchage au soleil et par la diminution de la teneur en eau, ce qui contribue aussi à l'extension de la durée de conservation du produit. L'usage d'emballage double pour le conditionnement du gari est devenu une pratique courante dans toutes les zones de fabrication du gari y compris les nouveaux villages où la production de gari a été récemment adoptée. Cette méthode de conditionnement permet de mieux conserver le gari et le tapioca. Ainsi, selon les membres de GT,

[66] Communication du CPM FIDA.

le gari amélioré en emballage double peut être conservé pendant 1 an alors que le gari ordinaire peut être conservé ainsi entre 3 à 6 mois.

84. Des normes de qualité pour le gari et la farine panifiable ont été établies par le Centre béninois de normalisation et de gestion de la qualité, mais leur application n'est pas encore assurée par un dispositif de diffusion de l'information et de contrôle d'application. Surtout la contamination du gari « ordinaire » au cours du séchage après cuisson, la teneur en acide cyanhydrique (HCN) et la présence de métaux lourds sont préoccupants pour la sécurité des consommateurs. La mission a noté, par exemple, que les parties métalliques de certains équipements de transformation du manioc en gari (râpeuse, poêles de cuisson) qui entrent en contact avec l'aliment sont fabriqués à partir d'alliages de fer non maîtrisés et parfois peints avec des peintures non alimentaires, ce qui présente des risques de contamination du gari par les métaux lourds.

Objectif spécifique 3 : Créer les conditions favorables à la commercialisation au bénéfice du groupe cible.

85. **Évolution de l'accès aux informations sur les prix et la demande**. La plupart des producteurs, transformatrices et commerçants touchés par le programme et rencontrés par la mission avaient une bonne connaissance du prix des matières premières de R&T et de leurs dérivés sur les différents marchés avec lesquels ils avaient l'habitude de traiter. Les femmes membres de GT avaient également une assez bonne connaissance des types de demandes (gari ordinaire, gari fin, cossettes, lafou, friandises etc.) qu'elles devaient satisfaire. L'information circule certainement de bouche à oreille parmi elles, mais sa circulation est devenue plus effective encore grâce au système de collecte, de traitement et de diffusion de l'information mis en place avec l'ONASA et 18 radios locales et régionales. L'information sur les prix et la demande est parvenue effectivement aux acteurs et a contribué, selon leurs déclarations, à définir leur stratégie de commercialisation et parfois de production. Les ménages démunis rencontrés semblaient pourtant nettement moins informés, mais il est difficile de déterminer si cela est la conséquence d'un manque d'accès à l'information (ils n'ont souvent pas de radio, par exemple) ou de leur faible intérêt (ils ne produisent pas en fonction du marché, mais en fonction de leur besoin pour l'autoconsommation).

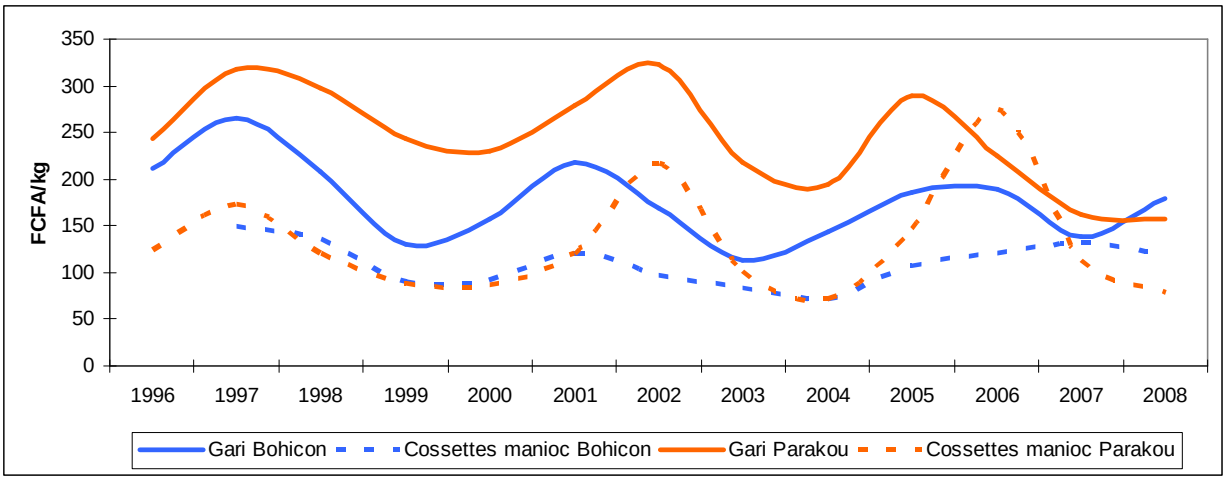
86. **Accès physique aux villages et aux marchés**. Les 135 km de pistes réhabilités par le programme ont contribué localement à la circulation des biens et personnes dans la zone d'intervention du programme. Surtout les commerçant(e)s ont profité des autres infrastructures commerciales (hangars et magasins de stockage) destinés à faciliter l'écoulement des produits vers les marchés environnants. Ces infrastructures ont notamment permis de grouper des produits avant transport vers les grands marchés, une meilleure négociation des prix en cas d'opportunité, et une vente au détail mieux étalée.

87. **Conformité des produits à la demande**. Il ressort des entretiens de la mission avec les acteurs du secteur (transformatrice, commerçantes, consommateurs) qu'il y a une bonne conformité des produits à la demande en terme de type et de qualité des dérivés fabriqués. Comme mentionné plus haut, le gari (ordinaire, amélioré ou fin) et les cossettes d'igname sont demeurés les produits transformés des R&T les plus pratiqués, même si le programme a fait des efforts louables dans la promotion de la diversification des dérivés au sein de GT.

88. **Écoulement des produits du manioc**. Pendant les années 2003-2004, la forte production de manioc coïncidant avec l'interdiction de l'importation du gari au Nigéria (voir figure 2) avaient entraîné une mévente généralisée du manioc et de ses produits dérivés, mais les R&T cultivées et transformées par les groupements encadrés par le PDRT auraient, selon le RA, été vendues sans difficultés à partir de l'année 2005[67].

[67] Rapport d'achèvement, p. 13-14.

Figure 2. Évolution du prix du manioc (gari et cossettes) en termes réels au Bénin



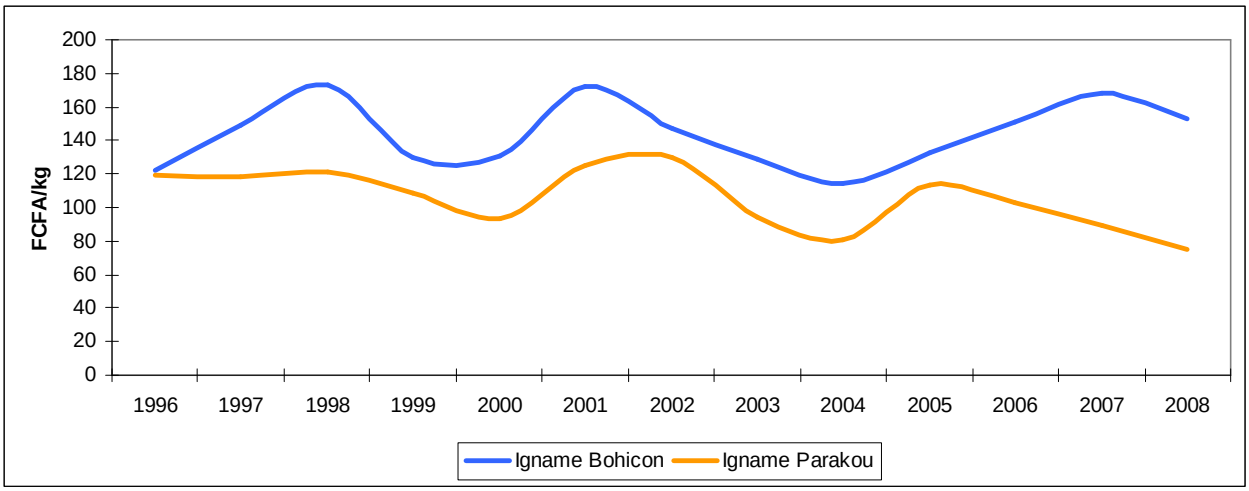
Source : ONASA – les prix sont calculés en faisant la moyenne des prix relevés mensuellement sur les marchés de Bohicon (Département du Zou) et de Parakou (Département du Borgou). Ils sont ajustés à l'inflation des prix au consommateur (référence 2008).

89. Cependant, dans la zone Nord du programme, les femmes rencontrées, qui ont développé une activité de transformation de manioc en gari, se sont plaintes des difficultés d'écoulement et de la baisse des prix du gari depuis quelques années (visible à partir de 2006 dans la figure 1), qui peuvent être expliquées par l'accroissement considérable de la production de gari dans la zone combiné à la baisse du prix du gari au niveau national. L'augmentation de la production de gari a, en même temps, créé une plus forte demande pour la matière première (le manioc frais), causant une hausse de son prix à partir de 2005. Ainsi, les transformatrices ont vu fondre une grande partie de leur marge, et, surtout mais pas exclusivement les plus petites transformatrices, sont nombreuses à avoir considérablement réduit ou même abandonné l'activité. Depuis 2007, la production de gari a donc baissé et la demande pour la matière première aussi, ce qui a permis la stabilisation du prix du gari et a engendré une baisse du prix du manioc frais. La marge des transformatrices s'est donc accrue depuis, mais les producteurs de manioc ont vu le prix de leur produit chuter pratiquement au niveau de 2003-2004.

90. Dans la zone Sud, les transformatrices ont vécu en phénomène de « compression » de leur marge similaire en 2007, mais en moindre mesure et pour une plus courte durée. Depuis 2008, le prix du gari y est remonté suite à la hausse générale des prix alimentaires, et elles arrivent à écouler leurs produits sans problèmes. Les producteurs y ont déclaré pouvoir vendre leur manioc à prix raisonnable depuis 2005-2006, ce qui est compréhensible vue la baisse considérable des surfaces emblavées dans les départements alimentant les grandes villes au Sud et les départements frontaliers au Nigéria (voir §16 – contexte).

91. **Écoulement de l'igname**. La figure 3 montre une baisse lente mais continue du prix de l'igname depuis 2006 dans le Nord, indiquant possiblement des difficultés d'écoulement du surplus de production de la zone. Pourtant, dans le Département des Collines (le Sud de la zone Nord du programme) les producteurs d'igname ont vu leur production de mieux en mieux valorisée : probablement par la hausse de la demande à partir des centres urbains pour l'igname pilé comme alternative à la pâte de maïs.

Figure 3. Évolution du prix de l'igname (frais) en termes réels au Bénin



Source : ONASA – les prix sont calculés en faisant la moyenne des prix relevés mensuellement sur les marchés de Bohicon (Département du Zou) et de Parakou (Département du Borgou). Ils sont ajustés à l'inflation des prix au consommateur (référence 2008).

92. **Partenariat public-privé**. Pour stabiliser l'écoulement des R&T et aussi substituer certains produits importés par des dérivés de manioc, le PDRT a développé des partenariats avec des entreprises agro-alimentaires. Aucun partenariat a donné des résultats probants, certains par des raisons techniques ou de manque de marché d'écoulement des produits finis (cas de la transformation de cosettes de manioc en alcool par l'usine de Logozohè, par exemple), d'autres par la faible qualité et l'irrégularité de la livraison de la matière première (cas de l'incorporation de la farine panifiable de manioc dans les farines de boulangerie par Alitech Industries, par exemple).

Bourse de Gari
Région Gankpétin

Source : Annabelle Lhommeau (IFAD)

93. **Institutions de promotion et de gestion de la commercialisation des R&T**. Selon l'EIG et les entretiens menés par la mission, aucune AIVC n'est capable de continuer ses activités à la fin du programme, faute de ressources. Les Bourses de gari, démarrées en janvier 2006, sont en fait des associations de transformatrices de gari et quelques producteurs de manioc, qui constituent un stock de gari pour étaler sa vente sur l'année. La Bourse Gankpétin, rencontrée par la mission, est la plus fonctionnelle selon les cadres du PDRT, mais elle est confrontée à de sérieux problèmes de fonds de roulement et ne fonctionne actuellement que grâce à une petite subvention récemment octroyée par une ONG internationale. Une récente mission[68] financée par l'IRTCM auprès des bourses de gari conclue que « L*es bourses du gari n'ont pas engendré de profits, principalement à cause d'un modèle opérationnel commercial peu cohérent avec les modalités de gestion volontariste adoptées et d'une forte insuffisance de capital des associations. Le cours anormal des prix pendant les deux années 2006 et*

[68] Luciano Leonetti (2008). Mission d'appui au PDRT. IRCTM. Pages 5-6.

2007, a en outre obligé les bourses à vendre à perte les stocks initiaux. Actuellement, deux des trois « bourses » actives ont de toute façon réussi à repayer leurs propres dettes, même si elles ont des capitaux minimums pour continuer leur activité (...). Avec les fonds disponibles, les « bourses » réussissent à gérer de 5 pourcent à 10 pourcent de la production des membres (plus souvent 5 pourcent ou moins) qui représentent une petite partie de l'ensemble des producteurs[69]*. L'impact commercial de ces organisations sur le marché local et sur les communautés est donc très bas et celui au niveau régional presque nul ».*

94. En conclusion, l'évaluation estime que, sans considérer l'atteinte du groupe cible originellement annoncé, l'efficacité du programme a été modérément satisfaisante en matière d'augmentation de la productivité des R&T et de la commercialisation des produits, et modérément insatisfaisante dans le domaine de la transformation locale des R&T. Si, cependant, on prend en compte que l'efficacité du PDRT pour son groupe cible initial a été très faible, l'évaluation estime que l'efficacité globale du programme était modérément insatisfaisante (score de 3).

95. **Démarrage et durée du programme**. Entre l'approbation du PDRT par le Conseil d'administration du FIDA (mai 2000) et l'entrée en vigueur de l'Accord de prêt se sont écoulés 14 mois. Ceci est comparable à la moyenne pour la Région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre et légèrement au-dessus de la moyenne pour le Bénin (12 mois). Cependant, le démarrage effectif des activités sur le terrain (mi-2003) a été sérieusement retardé à cause des lenteurs dans le recrutement des membres de l'UGP et l'acquisition des véhicules, causées par des lourdeurs de procédures au niveau du Bénin et de la BOAD. La conséquence de ce retard a été que le programme est intervenu au moins une année moins longtemps que prévu dans les villages d'intervention, avec des suites importantes pour la durabilité des résultats. La durée du prêt FIDA n'a pas été étendue, mais le Gouvernement a décidé de maintenir, sur fonds propres, une équipe de gestion légère en place pour au moins une année supplémentaire afin de clôturer certaines activités inachevées.

[69] A titre d'exemple, la Bourse de gari de Gankpétin est constituée par 25 membres.

Encadré 2. Efficacité – Points clé

- Le programme a accéléré la diffusion de variétés améliorées de manioc et de techniques culturales plus intensives pour les R&T, principalement auprès de producteurs qui produisent pour vendre et disposent des moyens de production nécessaires. Ceci a contribué à une hausse des rendements de 30 pourcent pour le manioc (contre 75 pourcent prévu) et 26 pourcent pour l'igname (contre 50 pourcent prévu) dans les villages d'intervention.
- La fertilité des sols continue à se dégrader.
- Le programme a contribué à la diffusion du gari « amélioré » dans l'ensemble du pays et des dérives traditionnels du manioc dans la zone Nord.
- L'utilisation d'équipements de transformation (en mains privées) est largement répandue au Bénin, mais le PDRT n'a pratiquement pas pu aider les femmes à acquérir leurs propres équipements.
- La grande majorité des ateliers de transformation sont peu ou pas du tout utilisés à cause de problèmes de propriété, de gestion et, surtout, de conception technique et d'équipement.
- Il reste de nombreuses inquiétudes par rapport à la qualité des produits.
- Grâce au PDRT, il y a eu une meilleure circulation de l'information sur le prix des R&T dans les villages d'intervention.
- Les infrastructures de commercialisation construites ou réhabilités par le programme (pistes, magasins, hangars) contribuent à l'écoulement des produits.
- L'écoulement de l'igname est facilité par la demande croissante pour l'igname pilé dans les centres urbains surtout.
- Les producteurs et transformatrices maitrisent encore peu l'adéquation des quantités produites aux quantités demandées : la fluctuation très forte des prix se poursuit. Récemment, les prix ont augmenté grâce à la hausse des prix alimentaires au niveau mondial, surtout dans la zone Sud.
- Les tentatives d'établir un partenariat public-privé et des bourses de gari devant faciliter l'écoulement des produits, ont largement échoué.

C. Efficience

96. **Rentabilité économique interne du PDRT.** Le RPE estimait que le PDRT aurait un taux de rentabilité interne économique (TRIE) de 14 pourcent[70]. Cependant, le taux de réalisation physique de nombreuses interventions du programme est significativement en-dessous du prévu et les changements observés au niveau des villages d'intervention bien plus faibles que ceux estimés pour le calcul de ce TRIE, alors que 81 pourcent des ressources prévues ont été consommées. Par exemple, la superficie totale des parcelles d'application (où au moins une technique promue par le PDRT était appliquée) n'a jamais dépassé les 40 pourcent du prévu dans une année donnée. Par ailleurs, le RPE prévoyait une augmentation des rendements du manioc de 100 pourcent et de l'igname de 80 pourcent sur cette superficie, alors que l'évaluation a estimé que les rendements du manioc et de l'igname ont augmenté respectivement de 30 pourcent et 26 pourcent dans les VIP. Ces indications donnent à penser que le TRIE se rapproche plutôt de l'estimation du RPE en cas de réduction de 50pourcent des bénéfices, qui est de 6,5 pourcent.

97. **Coût et utilité des résultats.** Le coût des infrastructures mises en place ou réhabilitées par le programme (Pistes, ouvrages de franchissement, forages, ateliers, magasins, hangars) correspond aux coûts standards en vigueur. Alors que les infrastructures qui facilitent le stockage et la circulation des produits ont une utilité certaine, l'utilité générale des ateliers de transformation est sérieusement remise en question (voir §82). L'évaluation estime que tout au plus 20 pourcent des ateliers sont utilisés fréquemment (plus de 50 pourcent du temps), un autre 20 pourcent servent peu fréquemment

[70] FIDA (2000). PDRT. Rapport de pré-évaluation. Volume 1 : Annexe 7, Page 5.

(moins de 50 pourcent du temps) et les 60 pourcent restant sont pratiquement abandonnés. Leur rapport bénéfice/coût est donc très faible. L'évaluation ne dispose pas de coûts de référence pour les activités « soft »du programme (animation, formation), mais la mise en compétition des prestataires de service et leur rémunération sur la base des résultats aura probablement assuré une utilisation économique des ressources mises à leur disposition. Pourtant, l'évaluation estime que l'utilité de la majorité des efforts d'animation et de formation consentis a été de faible utilité directe pour le groupe cible du programme, faiblement représenté dans les groupements appuyés par le programme.

98. **Coût par bénéficiaire direct.** La prise en compte de ce critère pour l'appréciation de l'efficience n'a un sens que si l'on dispose de données comparatives, d'autres projets similaires, ce qui n'est pas le cas ici. Cet indicateur ne fait donc pas partie du jugement des évaluateurs mais est estimé à titre d'information. Environ 8 600 producteurs, 7 800 transformatrices et 1 500 jeunes ont bénéficié directement des appuis du programme. En ne comptant pas les dépenses qui bénéficient à un nombre de personnes non quantifiable en dehors des groupements et du dispositif de FE (recherche-développement, pistes rurales et autres infrastructures de commercialisation, et Politique nationale de promotion des plantes à racines et tubercules) ni ceux de la composante Gestion du projet, le coût du programme par bénéficiaire direct reviendrait à environ 275 000 FCFA soit 560 USD (au taux de change d'avril 2009) sur une durée d'intervention de 3 ans par village. Ce coût par bénéficiaire direct est comparable au coût estimé à la conception, qui était, en faisant un calcul identique, de 280 000 FCFA par bénéficiaire direct soit 420 USD (au taux de change du RPE).

99. En somme, considérant le coût raisonnable des biens et services mis en place par le programme, mais aussi son retard de démarrage, sa rentabilité économique modeste, et l'utilité hétérogène des résultats, l'évaluation estime que l'efficience du programme était modérément satisfaisante (score de 4).

Encadré 3. Efficience – Points clé

- Le délai entre l'approbation de l'Accord de prêt FIDA et son entrée en vigueur était comparable à la moyenne pour le pays et la région. Le programme a pourtant souffert d'un important délai avant le démarrage effectif de ses activités sur le terrain, réduisant la durée effective des interventions d'une année par rapport au prévu.
- Le coût des infrastructures construites par le programme était comparable aux coûts standards en vigueur au Bénin. L'utilité de certaines infrastructures est faible (ateliers de transformation).
- La mise en compétition et la rémunération sur base des résultats des prestataires de services ont assuré un bon rapport qualité/prix de leurs services. Pourtant, l'intérêt direct des animations et formations pour le groupe cible du programme est très limité.
- Le taux de rentabilité interne économique du programme est plus bas que prévu, à cause de l'assez faible taux de réalisation physique de nombreuses interventions du programme.

VI. IMPACT SUR LA PAUVRETÉ RURALE

100. Cette section présente l'appréciation de l'impact du programme sur la pauvreté rurale à travers cinq domaines : i) le revenu et les actifs des ménages ; ii) le capital social et humain et l'autonomisation ; iii) la productivité agricole et la sécurité alimentaire ; iv) les ressources naturelles et l'environnement et ; v) les institutions et les politiques.

101. Selon le Manuel de l'évaluation du FIDA, une attention particulière doit être donnée à la distribution de l'impact, c'est-à-dire à l'analyse de *qui* a pu tirer profit des interventions du programme. Alors que les données collectées par le système de suivi-évaluation du programme soient désagrégées selon le genre, elles ne le sont pas selon le niveau de vulnérabilité ou de richesse des ménages. Ceci est une lacune qu'une mission d'évaluation ne peut combler que partiellement, dans le bref temps qui lui est imparti et avec les moyens dont elle dispose. Malgré cela, les observations et entretiens de la mission sur le terrain, combinés avec l'analyse de la pertinence et de l'efficacité du programme, offrent des arguments solides en faveur de la conclusion que le groupe cible initial du

programme a très peu bénéficié des interventions. Cependant, la mission a constaté des changements positifs en faveur de ménages ruraux relativement mieux munis sur le plan matériel, humain et social, qui, dans l'absolu, peuvent toujours être considérés comme pauvres mais qui ne se heurtent pas dans une même mesure aux contraintes et aux risques rencontrés par les producteurs et transformatrices très pauvres ciblés originellement par le programme. Ainsi, similairement à l'évaluation de l'efficacité, l'évaluation de l'impact s'intéresse aussi à ce groupe cible « élargit » sans pour autant perdre de vue le groupe cible initialement prévu.

102. Notons aussi que l'évaluation de l'impact doit porter attention aux questions de l'attribution (quelle est la proportion du changement qui peut être attribuée au programme ?) et de la contribution (y a-t-il des preuves du lien de cause-à-effet entre les interventions du programme et les changements observés ?). Alors qu'il est très difficile de répondre à la première question sans situation de référence et sans une étude d'impact fiable[71] et coûteuse, la deuxième peut être abordée par un croisement attentif des données sur les résultats d'exécution, les conclusions sur l'efficacité, les observations de la mission sur le terrain et la perception des partenaires, en particulier les producteurs et transformatrices de R&T. L'évaluation a mis l'accent sur cette deuxième question.

A. Impact sur les revenus et les avoirs des ménages

103. **Producteurs de R&T**. Les entretiens de la mission avec les producteurs membres de GP indiquent une amélioration de leurs revenus et avoirs. Nombre d'entre eux ont affirmé avoir réussi ces dernières années, grâce à la production des R&T, à construire ou à réfectionner leur habitation, à acheter une moto chinoise ou à acquérir d'autres biens. Dans le Sud jusqu'au Département des Collines compris, la hausse de revenu des producteurs de manioc dans les villages d'intervention est largement due à la hausse des prix suite à l'abandon significatif de la culture dans les villages non appuyés par le PDRT depuis la mévente de 2003-2004 (voir §16) alors que la demande nationale continuait à augmenter. Après cela, il a eu la hausse des prix alimentaires mondiaux en 2008 qui s'est fait sentir surtout dans les zones écoulant leurs produits vers les centres urbains au Sud du pays. Les producteurs des villages d'intervention du PDRT ont doublement profité de cette conjoncture favorable grâce au PDRT, car ils ont pu augmenter leurs rendements sans pour autant avoir réduit leurs surface de manioc comme pratiquement partout ailleurs au Bénin. Leur production additionnelle a pu être écoulée sans difficultés et à bon prix dans le Sud. Dans le Nord, les producteurs de manioc ont aussi profité du « haut » des prix de 2005-2006 (mais beaucoup moins, il semble, de la hausse des prix alimentaires mondiaux de 2008). Dans les VIP, le fort développement de l'activité de transformation de manioc en gari impulsée par le programme y a facilité l'écoulement et le maintien du prix du manioc frais jusque la mi-2007, alors que le prix du gari s'y détériorait depuis 2006.

104. Pour les producteurs d'igname des VIP rencontrés dans le Centre-Sud (Département des Collines), la hausse des prix, grâce à une hausse de la demande des centres urbains en igname pilée, l'extension importante des surfaces cultivées et la hausse (légère) des rendements, leur a procuré des revenus supplémentaires. Pour les producteurs des VIP dans le Nord du pays, le revenu tiré de l'igname a probablement moins augmenté : bien que les rendements et les surfaces de l'igname y aient augmenté, le prix de l'igname y est en baisse depuis 2006.

105. Toutefois, le revenu supplémentaire tiré des R&T dépend de l'objectif de production du ménage (autoconsommation ou commercialisation) et est évidemment fonction de la surface de R&T cultivée et du niveau d'intensification de la culture. Ainsi, la mission a constaté que la rente dégagée de la culture des R&T a en grande partie été captée par les producteurs disposant de facteurs de production (superficie agricole utile surtout, mais aussi moyens financiers) dépassant considérablement ceux disponibles au groupe cible du PDRT. Comme mentionné supra, les producteurs appartenant au groupe cible du programme, disposant de peu de terres ou de terres fortement dégradées, continuent à cultiver les R&T principalement pour l'autoconsommation et en vendent une faible proportion

[71] Au §4, en particulier au niveau de la note en bas de page No. 4, il a déjà été mentionné que la fiabilité des données quantitatives fournies par l'étude d'impact, menée dans le cadre de l'Evaluation interne globale des performances et des résultats du PDRT (février 2009), était douteuse. Il s'agit malheureusement de la seule enquête d'impact du PDRT.

seulement aux moments de besoins d'argent liquide. Ces ménages ont majoritairement préféré ne pas se hasarder dans l'augmentation de la part des R&T dans leur système de production pour diverses raisons : i) en absence d'engrais chimiques, ils ne peuvent inclure une période de jachère (améliorée ou non) suffisamment longue dans la rotation de culture pour régénérer la fertilité des sols ; ii) devant la nécessité de maintenir une diversification des cultures pour gérer les risques, ils n'ont pas souhaité investir davantage dans le manioc ou l'igname soumis à d'importantes fluctuations de prix ; iii) ils ne disposent pas des ressources financières pour faire appel à des ouvriers agricoles aux moments de pointes de travail (préparation de la terre et récolte surtout).

106. Pourtant, il est à croire que le groupe cible du programme a tout de même bénéficié indirectement, à travers les opportunités d'emploi créés auprès des producteurs hors cible, surtout au niveau de la préparation de la terre et de la récolte des R&T. La mission a estimé qu'un hectare de manioc sur lequel est appliqué le paquet technologique plus intensif du PDRT, y compris une variété améliorée, peut créer jusqu'à 40 homme-jours additionnels d'emploi pour des ouvriers agricoles extérieurs. Dans un VIP disposant, par exemple, de 25 hectares de manioc appartenant à des producteurs relativement aisés (c.-à.-d. pouvant engager de la main d'œuvre extérieure) et qui ont intensifié la culture suivant les conseils du PDRT, un maximum de 1 000 jours d'emploi additionnels sont créés pour des ouvriers agricoles. Ces emplois sont concentrés sur une période de trois mois environ de mars à mai, donc ils occupent au moins une dizaine de personnes. Cependant, pas tous ces ouvriers ne sont des producteurs de R&T du village appartenant au groupe cible du programme, car il y a beaucoup de main d'œuvre saisonnière migrante. Par ailleurs, leur rémunération journalière est très faible par rapport au revenu journalier net généré par l'activité[72].

107. **Transformatrices de R&T**. La meilleure circulation de l'information sur la demande et les prix, d'une part, et les connaissances améliorées des membres de GT, d'une autre, leur ont permis de faire des choix mieux raisonnés par rapport aux quantités, au type et à la qualité des dérivés produits, augmentant potentiellement les revenus tirés de l'activité de transformation. Dans la zone d'intervention Sud du programme, avec écoulement aisé de la production vers les centres urbains, les transformatrices à vocation commerciale ont pu augmenter leur revenu grâce à la hausse de la demande pour les dérivés de R&T, le gari surtout. Pourtant, l'intervention du PDRT est la plus visible dans les villages d'intervention au Centre-Nord où le gari était encore peu connu à l'avènement du programme. Le programme y a promu avec succès la transformation du manioc en gari comme une activité génératrice de revenu nouvelle dans une trentaine de villages d'intervention auprès d'une vingtaine de femmes par village. Paradoxalement, l'impact du PDRT sur le revenu des femmes y a été le plus faible. Le prix du gari s'y est détérioré depuis 2006, alors que le prix du manioc frais s'y est maintenu jusqu'à la mi-2007, ce qui a sérieusement réduit la marge des transformatrices pendant cette période et poussé surtout les plus petites transformatrices à abandonner l'activité (voir §90). A dire des transformatrices rencontrées par la mission, leur marge s'est pourtant améliorée récemment grâce à la baisse du prix du manioc frais.

108. Les femmes démunies, appartenant au groupe cible du programme, disposaient de peu de moyens pour tirer profit des interventions du programme. L'intention originale de les regrouper pour travailler ensemble avec des moyens de production collectifs (ateliers et équipements de transformation) a largement échoué. La mission a observé qu'elles sont pourtant assez nombreuses à pouvoir travailler de façon ponctuelle comme ouvrière auprès de transformatrices plus grandes, et bénéficient ainsi indirectement quelque-peu du développement des R&T. La rémunération est cependant très faible (actuellement environ 500 FCFA par jour) et les conditions de travail sont très dures (contact des mains avec des acides, insalubrité du lieu de travail, vapeurs et fumées, mouvements très répétitifs etc.).

[72] À titre d'exemple, le RPE a estimé que dans la ZAE 6 (Terres de barre) un hectare d'association manioc-maïs sur lequel est appliqué le paquet technique PDRT complet (défrichement et essouchage, plantation d'arbres, variétés améliorées, engrais chimique), génère un revenu net par homme-jour de 1 882 FCFA. Les ouvriers en zone de Terre de barre non spécialisés étaient payés environ 500 FCFA par jour à l'époque.

109. **Les jeunes**. Le PDRT a donné pendant quelques années un emploi rémunéré à plus de 1050 jeunes, formateurs endogènes et alphabétiseurs, au niveau des villages d'intervention. Pourtant, la mission a constaté que pratiquement tous les formateurs des villages de première génération ont cessé leur travail de formation avec le retrait du PDRT, car la prise en charge par le Comité villageois de concertation n'est pas effective. Pourtant, il apparaît que les FE qui ont profité des formations du PDRT pour développer davantage leur propre activité économique sont assez nombreux : dans plusieurs villages visités par la mission c'est la formatrice endogène qui cuit le pain et prépare les friandises à base de farine de manioc pour les évènements spéciaux. Par ailleurs, une partie assez importante des FE et, surtout, des alphabétiseurs, ont été récupérés par d'autres projets et programmes de développement nationaux et internationaux.

110. **Bénéficiaires inattendus**. Plusieurs sources ont indiqué à la mission des impacts significatifs du PDRT sur les revenus des commerçant(e)s de R&T. Le programme a contribué à l'émergence d'associations de commerçants organisés autour des hangars de commercialisation et de magasins de stockage, installées par le PDRT généralement sur les marchés des grandes zones de production et aux abords des voies à grande circulation. Plusieurs grands commerçants ont vu leurs revenus augmenter substantiellement, jusqu'à pouvoir s'acheter une voiture personnelle.

111. En conclusion, il y a eu un changement positif au niveau du revenu de la majorité des producteurs et transformatrices de R&T, mais la contribution du PDRT à ce changement est modeste comparé à l'influence de la conjoncture favorable actuelle pour les R&T et leurs dérivés au Bénin. L'impact du programme sur le revenu et les biens matériels du groupe cible initial du programme était faible et principalement indirect. Ainsi, l'évaluation estime que l'impact du PDRT sur le revenu et les biens matériels des ménages a été, dans l'ensemble, modérément insatisfaisant (score de 3).

B. Impact sur le capital humain et social et renforcement du pouvoir

112. **Captal humain**. Le capital humain est un domaine d'impact comprenant deux aspects : l'éducation et la santé. Le PDRT a incontestablement contribué à l'amélioration des connaissances des membres de GP et de GT, à travers les nombreuses formations organisées (techniques de culture et de transformation, outils de gestion, alphabétisation, etc.). Pourtant, le groupe cible spécifique du PDRT était faiblement représenté au sein des groupements qui étaient les bénéficiaires directs de la très grande majorité de formations, y compris l'alphabétisation, et ils ont, comme expliqué en détail plus haut dans le rapport, eu peu l'opportunité d'appliquer d'éventuelles nouvelles connaissances. Il y a d'autres aspects de l'éducation, tout comme le domaine de la santé, sur lesquels le PDRT n'est pas intervenu directement : les contributions éventuelles du programme sont alors indirectes et doivent être vues à la lumière des changements au niveau du revenu et des biens matériels. Les ménages interviewés par la mission qui ont vu leur revenu augmenté, ont pu, selon les cas, mieux s'acquitter des frais de santé et de scolarisation des membres de leur famille, voire même améliorer leurs conditions d'habitation. Le meilleur accès aux équipements de transformation, qui peut être contribué au PDRT dans une faible mesure seulement, a amélioré les conditions de travail pour les transformatrices, ce qui peut avoir un effet sur leur santé, mais les libère aussi pour participer à des activités éducatives éventuelles tels que les cours d'alphabétisation.

113. **Capital social**. La mise en place et le renforcement des groupements de production et de transformation, et plus tard des AIVC et des Bourses de gari, devaient contribuer à la collaboration entre les acteurs à l'amont des filières de R&T et renforcer leur capacité de négociation face aux fournisseurs d'intrants et de services (publics et privés) et des commerçants. Cependant, la mission a observé que, malgré les mesures qu'entendait prendre le programme pour *« éviter les erreurs du passé »*, il a visiblement renoué avec la tradition de l'approche groupement utilisée au Bénin depuis les années 1980. Les GT ont, comme les GP, essentiellement été des groupements opportunistes, et ont pour la très grande majorité cessé de fonctionner à la fin des trois années d'appui du programme (et assez souvent même avant). Dans ce cas de figure, la mise en place d'organisations faîtières (Unions communales de producteurs de manioc, Unions communales de transformatrices de manioc, d'unions départementales de producteurs de manioc etc.) au cours de la dernière année de mise en œuvre du PDRT a été trop prématurée. Par ailleurs, la proportion de producteurs très pauvres ayant participé à un moment ou un autre dans un groupement appuyé par le PDRT était faible, et grossièrement égale à

la proportion de producteurs très pauvres cultivant des R&T au sein des villages d'intervention, indiquant que le ciblage communautaire et l'auto-ciblage n'ont pas fonctionné dans la faveur du groupe cible initial du programme. Les quelques paysans pauvres que la mission a pu rencontrer qui avaient été membres d'un GP[73], disaient avoir arrêté leur participation avant la fin de l'appui du programme à cause, entre autres choses, de leur impossibilité de se conformer aux exigences du PDRT (prise en charge progressif des intrants pour l'application des paquets techniques dans l'absence de crédits, assistance aux sessions de formation sur la parcelle de démonstration, parcelle d'application de minimum 0,5 ha etc.).

114. **Renforcement du pouvoir des femmes**. L'autonomisation des femmes s'est améliorée principalement à travers l'augmentation de leur revenu, limitée cependant aux femmes mieux munies ayant pu tirer pleinement profit des appuis du PDRT (§108-109). D'autres éléments de la stratégie genre du programme n'ont pas donné les résultats escomptés : le renforcement des groupements de transformation a peu réussi, les nouvelles connaissances acquises lors des formations ne sont pas largement appliquées, le nombre de femmes ayant pu mener les cours d'alphabétisation jusqu'au bout est assez faible, et l'accès au crédit et l'accès aux équipements de transformation n'ont pas fondamentalement été améliorés. Comme mentionné avant, les femmes transformatrices restent, dans leur vaste majorité, fortement dépendantes des hommes (producteurs de R&T qui imposent le prix de la matière première, propriétaires des équipements de transformation qui captent une partie considérable de la marge de la transformation, ou transporteurs/commerçants qui imposent le prix des dérivés).

115. En somme, l'impact global du PDRT sur le capital humain était assez considérable, mais faible sur le capital social et le renforcement du pouvoir des femmes. Il était peu significatif pour une large partie du groupe cible initialement prévu. L'évaluation attribue donc un score de 3 (modérément insatisfaisant) à ce critère.

C. Impact sur la sécurité alimentaire et la productivité agricole

116. **Productivité agricole**. Pour les villages d'intervention du PDRT, l'évolution de la productivité agricole a été analysée sous l'angle de l'efficacité du programme à obtenir son objectif spécifique 1. Sur le plan national, l'augmentation du rendement du manioc durant la période d'intervention du PDRT se situerait aux alentours de 30 pourcent (voir Appendice 2), similairement aux villages d'intervention du programme. Ceci renforce beaucoup l'argument de la mission qu'il y a des facteurs contextuels en jeu qui vont bien au-delà des contributions du PDRT, tels que l'évolution de l'offre et de la demande, la démultiplication des équipements de transformation partout dans la zone de forte production du manioc (principalement en mains privées) et la pression foncière croissante poussant les producteurs vers l'application de techniques agricoles plus intensives. Pourtant, les surfaces cultivées de manioc sur le plan national auraient diminué de près de 30 pourcent durant la mise en œuvre du PDRT (voir §16) – ce qui n'apparaît pas avoir été le cas dans les villages d'intervention du programme. Nous faisons l'hypothèse que, dans un premier temps, la présence du PDRT dans les villages d'intervention y aurait motivé les producteurs à maintenir voire agrandir leurs superficies de manioc et, par la suite, le développement de la transformation de manioc en gari a été plus prononcée dans les villages d'intervention du PDRT, créant une demande plus forte pour la matière première (manioc frais) dans les VIP qu'ailleurs dans le pays.

117. Le rendement de l'igname sur le plan national avait connu une légère hausse depuis la fin des années 1990 jusqu'en 2004. A partir de 2005, il est redescendu pour atteindre son niveau pré-2000 à la fin de la période de mise en œuvre du PDRT. Ceci pourrait être expliqué par l'expansion importante de la culture de l'igname dans des zones moins aptes à sa production où les sols sont moins riches (notamment par une plus forte pression foncière) et où les producteurs sont moins expérimentés. Le rendement de l'igname est aussi soumis à de fortes variations interannuelles selon les zones de

[73] En effet, les paysans « du PDRT » invités à venir à la rencontre de la mission dans les villages visités, suite aux contacts effectués selon les instructions de l'UGP, ont toujours été des paysans moyens ou riches (qui l'étaient déjà au début du PDRT), et il leur a été très difficile de référer à la mission des paysans très pauvres qui avaient été membres des GP.

production, ce qui montre, notamment, que sa productivité reste fortement tributaire de la variabilité climatique.

118. **Sécurité alimentaire des bénéficiaires directs et du groupe cible du PDRT**. La plupart des ménages appuyés directement par le PDRT et ayant pu en tirer profit, ne se trouvaient pas en situation d'insécurité alimentaire à l'avenant du PDRT. Par ailleurs, comme mentionné au §114 la grande majorité des ménages démunis pouvant vivre en situation d'insécurité alimentaire, ciblés initialement par le PDRT[74], n'a jamais pris part ou a quitté précocement le groupement PDRT, ne pouvant pas remplir les conditions d'adhésion et ne disposant pas des moyens suffisants pour en tirer profit (voir §105 et 108). Ils ont peu changé leurs pratiques culturales ou de transformation sous l'impulsion directe du PDRT. Pourtant, les ménages démunis de la zone Sud ont pu tirer quelques profits de la hausse des cours des R&T, ce qui a pu contribuer un peu à leur sécurité alimentaire, dans la mesure où ils ont pu vendre une partie de leur production à meilleur prix. Ils ont aussi éventuellement pu obtenir un emploi ponctuel auprès des producteurs ou transformatrices plus grands, ayant agrandi et/ou intensifié leur activité (voir §106), leur offrant le repas de midi et dégageant un revenu modeste pouvant être utilisé pour l'achat d'aliments. Dans le Centre-Nord du pays, les prix des R&T sont en baisse depuis 2006 à l'exception de celui du manioc frais. Là, il est très improbable que la sécurité alimentaire des ménages démunis se soit améliorée grâce au programme.

119. **Sécurité alimentaire sur le plan national**. Comme mentionné au niveau du §16, la production de manioc a diminué sur le plan national depuis 2002-2003. Faut de données sur les volumes produits dans les VIP, il est difficile d'estimer en quelle mesure l'augmentation de la production dans les villages d'intervention du PDRT a contré se phénomène. Il est à noter aussi, que le manioc a été remplacé par des cultures moins énergétiques par unité de surface, mais généralement beaucoup plus riches en protéines et micronutriments telles que l'igname, la patate douce, les cultures légumineuses (soja, niébé, haricots) et les cultures maraîchères. La production d'igname sur le plan national, quant à elle, a connu une hausse de 16 pourcent environ depuis 2002-2003, principalement à cause de l'accroissement des surfaces cultivées. Sur le plan national, il est à mentionner aussi que la normalisation de la qualité des dérivés de R&T est un pas important pour assurer la sécurité sanitaire des aliments, mais celle-ci n'est pas encore mise en application par un système d'information et de contrôle sur le terrain.

120. **Les R&T comme alternatives au maïs**. Une question importante est la mesure dans laquelle le manioc, l'igname et leurs dérivés ont pu fournir une alimentation moins chère pour les populations démunies, dont la taille de l'exploitation agricole est insuffisante pour subvenir aux besoins de base des membres du ménage, et aussi pour les populations urbaines croissantes. En effet, il conviendrait de savoir en quelle mesure d'éventuels gains de productivité dans la production et la transformation de racines et tubercules et d'éventuelles baisses dans les pertes post-récolte et les coûts de transaction, ont permis d'approvisionner les marchés d'une alternative moins chère que l'aliment de base au Bénin, qui est le maïs. L'analyse de l'évolution mensuelle des prix sur deux marchés importants de R&T dans le Sud (Bohicon) et le Centre-Nord (Parakou), a montré que dans le Sud, le gari n'a été compétitif en termes d'énergie (prix d'une calorie) par rapport au maïs qu'en périodes de très faible prix du gari (2003 et 2004) où de hausse exceptionnelle du prix du maïs (première moitié de 2005 et 2008). Dans le Nord, où le prix du gari était beaucoup plus élevé que dans le Sud jusqu'en 2006 (voir figure 1), le gari n'a aussi constitué une source d'énergie moins chère que quand le prix du maïs était exceptionnellement élevé (première moitié de 2005 et 2008). Le gari semble donc avoir pu fournir une source d'énergie alternative moins chère en temps de hausse exceptionnelle du prix du maïs, mais pas de façon continuelle. Une analyse similaire pour l'igname a montré que le prix de l'énergie d'origine de l'igname n'a jamais été en dessous de deux fois le prix de l'énergie en provenance du maïs. L'igname n'a donc pas encore, jusqu'à présent, pu constituer une source d'énergie alternative moins chère que l'aliment de base au Bénin, ce qui confère en quelques sortes à l'igname pilé dans les villes du Sud le statut d'aliment de luxe. Cependant, le très faible contenu protéique du gari ou de l'igname par rapport au maïs (voir tableau 11) fait que ces tubercules ne pourront se substituer au maïs (et aux

[74] Le Document de travail 1 du RPE (§81-82) utilise même la « *superficie minimum nécessaire pour assurer la sécurité alimentaire* » comme critère principal pour démarquer le groupe cible du programme.

autres céréales) comme aliment de base pour une période prolongée que s'ils sont consommés avec des aliments riches en protéines en accompagnement.

Tableau 11. Composition nutritionnelle du manioc et de l'igname comparée au maïs

	Maïs	Manioc frais	Gari	Igname frais
Énergie (kcal/100g)	**357**	**149**	**351**	**112**
Protéines (g/100g)	**9.4**	**1.2**	**1**	**1.5**

Source : FAO, Food Composition Table for Use in Africa, 1968

121. En conclusion, sur la base des analyses ci-dessus, l'impact du programme sur la productivité agricole et la sécurité alimentaire, que ce soit sur son groupe cible ou au niveau national, a été modeste. L'évaluation attribue donc un score de 3 à ce critère (modérément insatisfaisant).

D. Impact sur les ressources naturelles et l'environnement

122. La culture traditionnelle du manioc et de l'igname appauvrit les sols dans un contexte de réduction du temps de jachère (qui permet la régénération naturelle de la fertilité). La majorité des GP ont bénéficié de séances de sensibilisation/formation sur l'impact potentiellement négatif de la culture des plantes à R&T sur l'environnement et ont pu faire connaissance de techniques culturales permettant une meilleure gestion de la fertilité. Le programme a aussi promu la mise en place de mesures antiérosives, touchant environ trois hectares par VIP en moyenne, pour freiner la dégradation de la fertilité des sols. Le taux d'adoption de ses techniques par les producteurs reste encore faible (voir §73-74).

123. La transformation de manioc en gari consomme beaucoup de bois et produit des rejets toxiques (les eaux de pressage cyanurées). Les foyers améliorés, dont le programme a fait la promotion à côté de nombreux autres projets, sont assez largement utilisés et permettent des économies non négligeables de bois de chauffe (2/3 environ par rapport à la cuisson sur feu ouvert). Les ateliers construits par le PDRT disposent d'une conduite d'évacuation des rejets polluants de la transformation vers une fosse, mais puisque la majorité des ateliers n'est plus utilisée, et pratiquement aucune transformatrice privée (y compris les très grandes unités de transformation que la mission a pu visiter à Ita-Bolonia) ne dispose d'un tel dispositif d'évacuation, on ne peut prétendre à un impact positif du programme.

124. En somme, le PDRT a contribué à la prise de conscience et aux connaissances d'un noyau de producteurs dans les villages d'intervention, liées aux questions environnementales et techniques de protection des sols, mais il n'a pas réussi à contrer significativement les effets négatifs sur l'environnement des activités de production et transformation promues. L'évaluation attribue donc un score de 3 à ce critère (modérément insatisfaisant).

E. Impact sur les institutions et les politiques

125. Les prestataires privés (ONG et bureaux d'étude) et publics (CeRPA) ayant été employés par le programme en tant que prestataires chargés de zone et structures de gestion des conseillers en aménagement-production et en technologie-commercialisation, ont pu renforcer leurs capacités en matière d'animation et de conseil en zone rurale, grâce aux formations organisées par le programme et aux expériences acquises sur le terrain. Ils ont certainement pu tirer leçon aussi des approches qui ont moins bien fonctionné, telles que la mobilisation des villages derrière un plan commun de développement des R&T, la mise en place de groupements et le ciblage des ménages démunis. Plusieurs structures du MARD (DICAF, DARI, INRAB) ont aussi bénéficié des appuis financiers du PDRT, qui, dans un contexte de quasi-absence de moyens matériels et financiers propres, leur ont permis d'exécuter une fonction d'appui au développement agricole en correspondance avec leur mandat.

126. En ce qui concerne l'accès des ruraux pauvres aux services de finance rurale, il a été observé que, sauf quelques exceptions, les IMF ont essentiellement poursuivi leurs pratiques habituelles avec les bénéficiaires du programme. Les IMF de la zone Sud du programme ont fait preuve de réticence à

accorder des crédits aux producteurs, quel qu'en soit le type, qu'ils soient organisés ou non en groupements et appuyés ou non par le programme. Par contre, les IMF de la zone Centre-Nord, plus habituées à travailler avec les producteurs dans le cadre de la filière coton, ont plus facilement accordé des crédits à ces derniers, parfois individuellement, parfois en groupements, avec ou sans l'intermédiation du programme. Le PDRT a donc permis aux IMF qui ont accepté de prêter aux bénéficiaires du programme d'accroître leur volume de crédits, mais pas de développer de nouvelles capacités.

127. Finalement, le programme a significativement contribué à la « Politique de promotion des R&T » sortie en 2008. L'objectif de la politique est de contribuer au revenu agricole et à la réduction de la pauvreté, en offrant sur les marchés national, régional et international des dérivés R&T compétitif. La politique fait le bilan des forces et faiblesses du sous-secteur, et fait de nombreuses propositions pour accélérer son développement. Pourtant, les données du contexte du développement des racines et tubercules sont assez datées et l'analyse de la pauvreté rurale et du lien entre les R&T et cette pauvreté est absente. Le potentiel des petits producteurs et transformatrices est peu reconnu dans le document, et les quelques propositions faites pour les inclure dans la dynamique de développement des R&T sont très peu développées.

128. En conclusion, les impacts institutionnels et politiques du programme sont assez importants, bien que leur intérêt immédiat pour le groupe cible est assez faible. L'évaluation attribue un score de 4 (modérément satisfaisant) à ce critère.

Encadré 4. Impact sur la pauvreté rurale – Points clé

- Le revenu et les avoirs des membres de groupements de production ont augmenté grâce à la hausse des prix de R&T. Le PDRT les a motivé à agrandir ou à maintenir leurs surfaces de R&T et d'intensifier leur production alors que la production de manioc était en baisse continuelle à l'échelle du pays.
- Le revenu et avoirs des membres de groupements de transformation ont aussi augmenté grâce à la hausse des prix (dans le Sud), mais il y a une tendance générale de réduction de la marge pour les transformatrices à cause de la baisse tendancielle du prix des dérivés relatif au prix de la matière première et la nécessité de louer les services de râpage et de pressage mécanisés auprès de petits entrepreneurs privés (des hommes à 95 pourcent).
- Le programme a eu un impact indirect sur le revenu de son groupe cible par la création d'emplois dans les villages d'intervention.
- Les connaissances et le savoir-faire des membres de groupements se sont améliorés grâce aux formations organisés par le programme.
- Les membres des groupements participaient principalement à leur groupement pour capter les appuis du programme. Le programme n'a pas réussi à faire évoluer les groupements vers des associations de défense d'intérêt ou des coopératives de service.
- Les producteurs plus pauvres, ciblés par le programme, étaient peu représentés dans les groupements PDRT, car ils avaient trop de mal à se conformer aux exigences, ne pouvaient pas tirer pleinement profit des activités du groupement et, au final, n'y trouvaient pas de solutions à leurs problèmes de fond.
- L'autonomisation des femmes s'est améliorée principalement à travers l'augmentation de leur revenu, et reste donc limitée aux femmes mieux munies ayant pu tirer pleinement profit des appuis du PDRT. Aussi, les femmes transformatrices restent, dans leur vaste majorité, fortement dépendantes des hommes (producteurs de R&T, propriétaires des équipements de transformation, ou transporteurs/commerçants qui imposent le prix des dérivés).
- Le programme a eu un impact indirect et assez faible sur la sécurité alimentaire des ménages vivant en situation d'insécurité alimentaire dans la situation « sans » programme, à travers les opportunités d'emploi créées.
- Au niveau national, la production de manioc est en baisse depuis 2003, alors que le rendement a augmenté de 30 pourcent. La production d'igname a augmenté légèrement, mais le rendement n'a pas augmenté.
- Il y a une prise de conscience et une amélioration du savoir-faire auprès des membres de groupements de production en matière de gestion de la fertilité des sols, mais globalement le programme a eu peu d'impact sur les pratiques de production et de transformation en faveur d'un meilleur respect pour l'environnement.
- Les prestataires privés et publics engagés par le programme ont pu renforcer leurs capacités en matière d'animation et de conseil en zone rurale.
- Très peu a changé au niveau de l'accès des producteurs et transformatrices au crédit.
- Le programme a significativement contribué à la Politique de promotion des racines et tubercules. Celle-ci reste toutefois trop vague sur la valorisation de l'important potentiel des plus petits producteurs et transformatrices de R&T.

VII. DURABILITÉ ET INNOVATIONS

A. Durabilité

129. Considérant que l'évaluation coïncide avec la clôture du programme, il est trop tôt pour s'exprimer définitivement sur la durabilité de ses résultats. Les analyses ci-dessous se focalisent donc plutôt sur les facteurs favorables et défavorables à la durabilité et restent assez hypothétiques.

130. **Stratégie de pérennisation des acquis**. Dans les documents de conception du programme, la stratégie de pérennisation des résultats du programme était largement implicite : le RPE y consacre à peine quelques lignes[75]. Pourtant, dans le cadre logique du projet, « assurer la durabilité des résultats du programme » est devenu l'objectif spécifique de la composante C, ce qui a permis de mettre la pérennisation des acquis du programme en avant parmi les préoccupations principales de l'équipe de gestion. Ainsi, la durabilité des résultats était recherchée principalement à travers la planification participative, devant contribué à l'appropriation des résultats par les bénéficiaires, la mise en place d'un système de formation durable dans les VIP et le renforcement des capacités institutionnelles des groupements appuyés et des prestataires de services publics et privés (PCZ, services techniques de l'agriculture etc.). D'autres interventions du programme devaient aussi y contribuer indirectement, telle que la facilitation de l'accès aux marchés (infrastructures commerciales, pistes, AIVC etc.) et aux services (crédit en particulier). Le programme a pu atteindre des résultats intéressants au niveau du renforcement des capacités institutionnelles (voir §126), mais la plupart des autres résultats de la composante C sont mitigés et peu durables eux-mêmes. L'appropriation des Plans de développement villageois des racines et tubercules par les bénéficiaires est très faible, comme en témoigne leur très faible connaissance de son contenu et le fait que ces plans n'ont jamais été mis à jour. En ce qui est du système de formation endogène, pratiquement tous les FE / MAE / MAFF des villages de 1ère génération visités ont cessé leur travail de formation avec le retrait du PDRT ; aucun n'est encore pris en charge par le CVC et ceux qui sont partis n'ont pas été remplacés (voir §110). Les CVC, quand à eux, ont pratiquement disparu ou se sont transformés en bureau du GVPM. La durabilité des autres institutions de base créés par le programme est aussi sérieusement à remettre en cause (voir §136). En ce qui est des infrastructures de commercialisation (pistes, magasins et hangars), qui ont généralement une utilité immédiate, leur effet positif sur la durabilité des résultats du programme ne durera que le temps de leur propre existence, elle-même fonction de leur entretien et de leur remplacement une fois amorties. Si les hangars et les magasins sont généralement bien entretenus par des groupements de commerçantes (dont le bureau joue le rôle de comité de gestion), la grande majorité des comités de gestion des pistes réhabilitées ne fonctionnent pas[76], et celles-ci risquent donc de se dégrader rapidement. Les AIVC ne sont pas fonctionnels, apportent donc peu d'intérêts à leurs membres et ont, en définitive, de très faibles chances de survie. Les faibles changements au niveau de l'accès au crédit sont présentés plus-haut dans le rapport (voir §51).

131. **Durabilité de l'impact sur la productivité agricole et de la transformation.** La hausse des rendements des R&T notée au niveau des VIP (manioc et igname) et du pays (manioc) sont largement induits par des facteurs contextuels (évolution de l'offre et de la demande, gains de productivité au niveau de la transformation locale et pression foncière) et aussi, mais en moindre mesure et localement, le résultat du programme. Il reste cependant une grande variabilité aussi bien au niveau des rendements des producteurs qu'au niveau de la productivité des transformatrices, et il existe encore une marge d'amélioration assez importante avant que le plein potentiel des terres et des personnes soit exploité, en particulier le potentiel des plus petits producteurs et transformatrices ciblés par la conception du programme. Il est fort probable que les facteurs exogènes vont poursuivre leur évolution et motiver les producteurs et les transformatrices ayant accès aux facteurs de production nécessaires (la terre, les capitaux et les intrants se font les plus rares) à intensifier davantage : l'adoption des variétés améliorées, des mesures pour conserver la fertilité des sols et des processus et équipements de transformation locale plus performants va fort probablement s'élargir. Pourtant, la

[75] RPE (Rapport principal) §64.

[76] Voir aussi le Rapport d'achèvement (p. 30).

vitesse de ce développement, et, surtout, qui va en tirer profit et qui va en être exclu, dépendra beaucoup des politiques et stratégies de l'Etat mises en œuvre dans le futur, notamment au niveau des mesures incitatives pour le secteur privé devant investir dans les services aux producteurs et transformatrices de R&T (vente d'intrants, crédit) et du foncier. Ces politiques restent incertaines en ce moment. Le PDRT a contribué au développement de technologies, au renforcement d'institutions et des politiques publiques, principalement (mais assez faiblement) en faveur de la vitesse de développement du sous-secteur des R&T, mais pratiquement pas en faveur de l'inclusion des ménages démunis dans ce développement. Pour eux, la survie sur la base de leur propre exploitation agricole deviendra de plus en plus difficile à cause de la dégradation continuelle de leurs terres et leur faible compétitivité, et ils devront de plus en plus se fier à des sources de revenu alternatives[77].

132. **Durabilité de l'impact sur les revenus et avoirs des ménages**. Ceux-ci ont augmenté pour les ménages ayant pu obtenir des gains dans la productivité agricole et de la transformation locale, mais restent tributaire de l'évolution des prix (et donc de l'offre et de la demande) et de la répartition de la plus-value entre les différents acteurs de la chaîne de valeurs. Il est probable que l'intensification de l'agriculture et le développement de la transformation locale vont générer un nombre croissant d'emplois pour des ouvriers et ouvrières, dont une grande partie est membre d'un ménage démuni. Les conditions de travail de ces ouvriers et ouvrières sont actuellement assez déplorables, et n'ont jusqu'à présent pas reçu l'attention ni du PDRT ni de l'Etat.

133. **Durabilité de l'impact sur la sécurité alimentaire**. La très modeste contribution du développement des R&T à la sécurité alimentaire du groupe cible semble durable, dans la mesure où des emplois continueront probablement à se créer dans le sous-secteur. Sur le plan national, la production de manioc est en baisse et celle de l'igname stagne, une tendance qui s'inversera vraisemblablement à cause de la croissance continuelle de la demande. Le gari semble avoir constitué partout dans le pays une source d'énergie compétitive au maïs en période de pénurie, mais ne peut le remplacer comme aliment de base dans la durée à cause de son très faible contenu protéique, sans campagnes d'information nutritionnelle sur le plan national.

Gari et Amidon

Source : Annabelle Lhommeau (IFAD)

134. **Durabilité de l'impact sur le capital humain**. De nouvelles connaissances ont été acquises par les producteurs et transformatrices grâce à l'intervention du programme, mais beaucoup de ses connaissances risquent de se perdre auprès de ceux qui ne les ont pas ou ont arrêté de les appliquer (multiplication de boutures certifiées, fabrication de « nouveaux » dérivés de manioc, lecture/écriture, gestion etc.). Cependant, ces connaissances semblent bien acquises et mises en valeur par un noyau de producteurs et de transformatrices, qui pourraient servir de « conservateurs » du savoir-faire pour les autres, vers qui ils pourront se tourner en temps opportuns. En ce qui est des formateurs endogènes, leur prise en charge par le village est très rare et la majorité a quitté son poste à la fin de l'intervention du PDRT.

[77] Similairement, l'Évaluation du programme de pays Bénin-FIDA (2005) faisait remarquer que l'amélioration pérenne de la situation d'une partie des bénéficiaires peut provoquer la détérioration de la situation d'un plus grand nombre, faisant ainsi reculer les indices généraux de la pauvreté. L'évaluation notait que l'extension pérenne des surfaces cultivées dans les zones à faible disponibilité de terres, ne peut se faire qu'au détriment d'autres producteurs qui doivent alors se recycler vers des AGR non agricoles, dans un contexte d'absence d'application d'une politique de développement des PME rurales.

135. **Durabilité de l'impact sur le capital social et le renforcement du pouvoir**. Le programme avait une attitude ambiguë à l'égard des GP, affirmant leur caractère temporaire comme « *groupes de formation* » créés autour des parcelles de démonstration, tout en investissant dans leur développement institutionnel. En tant que groupe de formation uniquement, à quoi leur fonctionnement s'est limité, ils ne pouvaient constituer des organisations de producteurs durables. Quant aux GT, ils souffraient de la même précarité que la grande majorité des AGR similaires lancées par d'autres projets et déjà abondamment évaluées. Leur taux de survie est très faible[78]. À partir de 2007, le programme a transformé les GP et GT en groupements villageois de producteurs de manioc et de transformatrices (GVPM et GVTM) et mis en place leurs unions faîtières au niveau communal et départemental. La mise en place de ces organisations s'est faite à la hâte, se basant sur des groupements immatures et peu fonctionnels, et devançant la naissance d'une demande suffisamment forte à la base pour la création d'organisations de défense d'intérêts. Leur durabilité est donc fort peu probable.

136. **Durabilité de l'impact sur l'environnement et les ressources naturelles**. Malgré ses efforts, le PDRT n'a pas réussi à contrer significativement les effets négatifs sur l'environnement des activités de production et transformation des racines et tubercules promues. La dégradation des sols se poursuit, en particulier auprès de ménages pauvres n'ayant pas accès à l'engrais. Il est à prévoir, cependant, que la pression foncière croissante obligera les producteurs a mieux gérer la fertilité de leurs terres limitées, entre autres par l'utilisation des engrais dans la mesure où ceux-ci deviennent plus aisément disponibles. Les foyers améliorés promus par le programme, et d'autres, sont faciles à fabriquer localement et permettent des économies importantes en bois de chauffe : leur utilisation est durable et leur diffusion va certainement se poursuivre. En ce qui est des dispositifs d'évacuation des eaux polluées issues de la transformation du manioc, ceux-ci ne connaitront une utilisation durable que dans la mesure où les ateliers sont utilisés durablement, ce qui n'est pas souvent le cas. Leur diffusion auprès des unités de transformation de taille ne se ferait probablement que dans la mesure où leur utilisation deviendrait obligatoire selon la Loi, et que l'Etat ait mis en place un dispositif efficace pour assurer que cette obligation soit respectée.

137. **Durabilité de l'impact sur les institutions et services**. Le renforcement des capacités des prestataires privés (ONG et bureaux d'étude) et publics (CeRPA, DICAF, DAGRI, INRAB) engagés par le programme en tant que prestataires de services est un facteur important de la durabilité institutionnelle du PDRT. Cependant, ces institutions restent dans une très large mesure dépendantes de financements de projets pour leur fonctionnement afin de poursuivre leur soutiens aux au monde rurale en général et au sous-secteur des R&T en particulier. Par ailleurs, pour plusieurs raisons, telles que la petite échelle et la dispersion des unités de production et de transformation, l'hétérogénéité de la qualité des produits et le mauvais état des infrastructures de transport et de marché, le secteur privé n'est pas (encore) intéressé à investir sérieusement dans le sous-secteur des R&T.

138. En somme, malgré un nombre d'éléments de contexte favorables pour la poursuite du développement du sous-secteur des R&T, auxquels le PDRT a quelque-peu contribué, la probabilité que les ménages démunis initialement ciblés par le PDRT prennent part dans l'avenir dans ce développement, au-delà de leur rôle de main d'œuvre ponctuelle et bon marché, est faible. L'évaluation estime donc que la durabilité du programme est modérément insatisfaisante (score de 3).

B. Innovations, diffusion et élargissement d'échelle

139. **Innovations techniques**. Les véritables innovations techniques promues par le PDRT au niveau des villages d'intervention ont principalement concerné la diversification des dérivés de manioc notamment à base de farine panifiable. Ils ont été adoptés jusqu'à présent par un nombre très réduit de transformatrices, mais il est généralement reconnu qu'il existe un important potentiel pour leur

[78] L'Évaluation du programme de pays Bénin-FIDA (2005) concluait que la durabilité de la grande majorité des micro-entreprises associatives était très improbable, car leur viabilité en tant qu'entité économiques était très faible. Similairement au PDRT, dans les autres projets à financement FIDA analysés par l'évaluation, les groupements étaient avant tout des voies privilégiées d'accès aux ressources des projets (informations, formations techniques, intrants, crédit etc.) et aux bénéfices sociaux (opportunité de valorisation sociale pour les femmes, réseau de solidarité etc.).

diffusion. La démonstration d'un dispositif de drainage des eaux polluées par la transformation du manioc était très pertinente, mais peu efficace et pas encore diffusée auprès des transformatrices privées, y comprises les très grandes fortement polluantes. Les nouvelles variétés de manioc développées au niveau de l'INRAB n'ont pas encore été diffusées en milieu rural.

Tableau 12. Innovations techniques principales promues par le PDRT

Innovation	Rôle du PDRT	Diffusion et élargissement d'échelle
Mise au point de quatre nouvelles variétés de manioc	Ces variétés ont été développées au niveau de l'INRAB sur financement PDRT, pour leur résistance aux maladies et leur convenance à la fabrication de farine panifiable, d'amidon et d'alcool.	Elles n'ont pas encore été diffusées en milieu rural.
La vulgarisation de la technologie de fabrication de la farine panifiable et la diversification de ses dérivés	Le PDRT a introduit la technologie de fabrication de la farine panifiable, développée au Nigéria par l'IITA, au niveau des VIP. Il a aussi promu le remplacement de la farine de blé par celle du manioc dans certains produits (beignets, gâteaux, galettes, etc.) dans ces villages.	La farine panifiable est produite par quelques femmes par village seulement, selon la demande des boulangers locaux. Quelques boulangers par village seulement, produisent des dérivés à partir de la farine de manioc, en fonction de la demande locale.
Dispositif de meilleur drainage des jus et eaux contaminées par la transformation de manioc	Le PDRT a pourvu les ateliers de transformation de tel dispositif.	Les ateliers construits par le PDRT sont peu utilisés et ce dispositif n'a pas encore été adopté par les transformatrices privées

Source : UGP du PDRT, Rapport d'achèvement, entretiens mission d'évaluation

140. **Innovations institutionnelles**. Parmi les innovations institutionnelles (Tableau 13, page suivante) les plus importantes du PDRT, il est à noter la contractualisation des services publics pour la prestation de services auprès du programme en faveur des acteurs du sous-secteur. L'aspect intéressant dans cette contractualisation est le fait que les contrats stipulaient une rémunération sur la base des résultats, et ceci a eu un effet positif sur la performance des prestataires. D'autres projets de développement rural se sont inspirés de cette expérience du PDRT. D'autres innovations institutionnelles, telles que les faîtières de producteurs et de transformatrices de manioc et le réseau de multiplication de semences sont prometteuses, mais n'ont pas encore atteint un niveau de maturité suffisant ni été reproduits au Bénin en dehors du PDRT. La publication du décret concernant l'incorporation de la farine panifiable de manioc dans le pain, ainsi que la Politique de promotion des plantes à R&T sont des résultats importants du plaidoyer politique du PDRT en faveur des acteurs du sous-secteur.

141. **Élargissement d'échelle**. En général, les services techniques d'Etat ne disposent ni des ressources ni du personnel pour assurer une diffusion à plus large échelle des innovations promue par les projets : l'élargissement d'échelle des innovations du PDRT se heurte au même obstacle. Par ailleurs, la transformation des R&T étant principalement une activité familiale au Bénin, il n'existe pas (encore) de grands intérêts privés prêts à investir dans la productivité du sous-secteur. Pourtant, certaines innovations, telle que la rémunération des prestataires basée sur les résultats, ont été reprises par d'autres partenaires de développement. Il est prévu aussi que le PADER et, ensuite, le PACER poursuivent le soutien à la filière manioc, ce qui devrait permettre, entre autres, la diffusion des nouvelles variétés et de renforcer les organisations faitières et le système de multiplication de semences. Le FIDA, finalement, a fourni des efforts pour donner un rayonnement au-delà du Bénin aux innovations du PDRT à travers les échanges entre projets FIDA promus par l'IRTCM et la publication électronique de plusieurs articles sur le site FIDAfrique[79].

[79] http://www.fidafrique.net/spip.php?recherche=manioc&page=recherche&id_rubrique=12.

Tableau 13. Innovations institutionnelles principales promues par le PDRT

Innovation	Rôle du PDRT	Reproduction et élargissement d'échelle
Partenariat contractuel avec les structures de l'Etat dans la mise en œuvre du programme	Le PDRT a contractualisé des agences publiques (INRAB, DAGRI, DICAF, CeRPA) pour la prestation de services, moyennant une rémunération sur la base des résultats.	L'expérience du PDRT à ce sujet est encourageante à plusieurs égards (qualité des prestations, amélioration des services et de l'image des institutions publiques …), et d'autres projets et programmes de développement rural ont adopté cette même approche depuis.
Le Système d'information sur les racines et tubercules (SIRET)	Le PDRT a financé la mise en place du SIRET au sein de la DPP du MAEP, qui a notamment piloté le prélèvement des rendements au niveau des VIP du programme.	Le SIRET existe, mais ses activités sont très limitées par le manque de financements.
Démarrage du processus d'installation des organisations professionnelles des différents acteurs de la filière manioc au niveau communal et départemental	Le PDRT a mis en place des organisations faîtières, mais leurs capacités et fonctionnement restent très limités à cause de la courte durée de l'appui reçu du programme et de la courte durée de leur existence, et le manque de moyens financiers.	Il n'y a pas de création de telles organisations en dehors des communes PDRT. A la connaissance des évaluateurs, l'expérience du PDRT n'a pas encore inspiré d'autres projets et programmes de développement rural à créer ce type d'organisations faîtières pour d'autres produits agricoles.
Déconcentration de la production de boutures de base, mise en place de professionnels semenciers des R&T dans les VIP et leur organisation au niveau départemental	La production des boutures de base autre fois exécutée seulement dans deux fermes de la DAGRI a été transférée à 25 paysans multiplicateurs répartis dans tous les départements. Le PDRT a aussi mis en place des multiplicateurs de boutures certifiées au niveau des VIP et créé des associations départementales de semenciers.	Ce système déconcentré de multiplication de semences est géré par la DAGRI, qui, à condition de disponibilité de financement pourrait, grâce à l'expérience acquise, le reproduire pour d'autres cultures. Il n'existe pas encore de multiplicateurs de semences certifiées de R&T en dehors des 312 villages d'intervention du PDRT, et la majorité des multiplicateurs mis en place au cours du PDRT a abandonné l'activité par difficulté de la monnayer sans rachat des semences par l'Etat.
Décret gouvernemental autorisant l'incorporation de la farine de manioc dans le pain et la pâtisserie	Le plaidoyer du PDRT auprès du gouvernement a abouti dans la publication de ce décret, qui autorise officiellement l'utilisation d'un certain pourcentage de farine non fermentée de manioc dans le pain et les produits de pâtisserie.	Plusieurs « grands » boulangers urbains ont adhéré à l'initiative pour palier au problème de coût élevé du blé avec un succès modeste, mais l'expérience de production du mélange de farine avec l'entreprise ALITECH a été un succès mitigé et non répétée par la suite.
Élaboration de la Politique de promotion des Plantes à Racines et Tubercules	Le PDRT a pris en charge et supervisé l'équipe de consultants qui ont préparé cette politique et avancé sa finalisation et approbation au niveau du MAEP.	La politique est approuvée, mais ces modalités et moyens de mise en œuvre ne sont pas encore en place.

Source : UGP du PDRT, Rapport d'achèvement, entretiens mission d'évaluation

142. **Occasions manquées.** Malheureusement, il existe un nombre de domaines essentiels sur lesquels le PDRT n'a pas innové et que l'évaluation considère comme de véritables occasions manquées. Il s'agit notamment : i) de la mise au point d'une approche de ciblage efficace du groupe cible tel qu'annoncé à la conception du programme ; ii) du développement et de la promotion de modalités concrètes pour assurer un accès sécurisé à la terre aux producteurs ciblés (ayant très peu de terres) pour qu'ils puissent investir dans la fertilité de la terre sans risque de la perdre soudainement ; iii) la promotion des services privés aux producteurs ciblés, telles que l'approvisionnement en intrants et l'accès au crédit ; et iv) la conception d'ateliers de transformation plus performants et respectant les conditions de travail des transformatrices et l'environnement. Ces opportunités d'innovation sont développées davantage au niveau des recommandations de l'évaluation.

143. En résumé, le PDRT a promu plusieurs innovations intéressantes sur le plan technique et institutionnel, qui ont bénéficié ou bénéficieront au développement des R&T. L'élargissement d'échelle de ces innovations est principalement porté par d'autres projets et programmes de développement. L'évaluation estime aussi que dans plusieurs domaines, le programme aurait pu innover davantage pour mieux atteindre son groupe cible initial. L'évaluation estime donc que le caractère innovant du programme était modérément satisfaisant (score de 4).

Encadré 5. Durabilité, innovations, diffusion et élargissement d'échelle – Points clé

- La stratégie de pérennisation du programme était largement implicite dans les documents de conception, mais « assurer la durabilité des résultats » était l'objectif de la composante d'appui aux institutions de base dans le cadre logique. La contribution du programme au niveau des institutions et politiques est le facteur le plus important contribuant à la durabilité des résultats du programme.
- La durabilité des évolutions positives au niveau de la productivité agricole et de la transformation de R&T, et donc du revenu des ménages impliqués, dépend largement de l'évolution du marché qui est à ce stade peu prévisible. Dans quelle mesure le groupe cible pourra progressivement tirer profit d'une éventuelle poursuite de cette évolution positive dépendra beaucoup des politiques et stratégies de l'Etat qui restent incertaines.
- Beaucoup du savoir-faire acquis par les producteurs et transformatrices de R&T risquent de se perdre faute d'application, surtout au niveau du groupe cible. Il existe cependant un noyau de conservateurs du savoir-faire au sein des villages, à qui le groupe cible pourra se référer en temps opportuns. Le système de formateurs endogènes n'est pratiquement plus fonctionnel.
- Le taux de survie des groupements et associations PDRT est très faible.
- La dégradation de l'environnement à cause des activités de culture et de transformation se poursuit.
- Le renforcement des capacités des prestataires privés (ONG et bureaux d'étude) et publics (CeRPA, DICAF, DAGRI, INRAB) est un facteur favorable à la durabilité institutionnelle du PDRT. Cependant, ces institutions restent dans une très large mesure dépendantes de financements de projets pour leur fonctionnement. Par ailleurs, pour plusieurs raisons, le secteur privé n'est pas (encore) intéressé à investir sérieusement dans le sous-secteur des R&T.
- Le PDRT a contribué au développement d'innovations techniques au niveau des institutions de recherche et a promu la diffusion de plusieurs innovations techniques et institutionnelles au niveau des villages d'intervention.
- Il a aussi expérimenté certaines innovations institutionnelles intéressantes sur le plan du partenariat contractuel.
- Peu d'innovations ont été diffusées au-delà des villages d'intervention, ce qui est largement dû au manque de ressources humaines et financières des services étatiques et au faible attrait du sous-secteur pour les investisseurs privés.
- Le programme a, au final, peu innové directement en faveur de son groupe cible, notamment dans les domaines du ciblage, de l'accès à la terre et la promotion de services privés.

VIII. PERFORMANCE DES PARTENAIRES

A. FIDA

144. **Processus de conception du programme**. L'identification du programme a été initiée par une requête du Gouvernement du Bénin pour un programme de développement de la filière manioc, de manière à réduire la dépendance de l'économie nationale sur le coton. Le FIDA a proposé d'élargir le programme à l'ensemble des plantes à R&T, de façon à étendre son appui aux régions du nord, où l'igname est le tubercule dominant pour les petits producteurs familiaux, d'introduire une approche de développement participative de type « consultatif », et de définir le groupe cible en correspondance à

son mandat, ce que le Gouvernement a accepté. Le PDRT a été formulé et pré-évalué par une équipe, dominée par des techniciens, composée essentiellement des mêmes membres. Ceci avait certainement des avantages en termes de facilité d'organisation et permettait une certaine accumulation de connaissances par l'équipe de conception. Les revues techniques internes au FIDA[80] ont mis au jour un nombre de préoccupations sérieuses et pertinentes, notamment, les risques liés à : i) la culture de manioc pour l'environnement ; ii) l'écoulement de la production additionnelle de R&T insufflée par le programme ; iii) la faible valeur nutritive des R&T et l'inhibition de l'absorption de l'iode par le manioc ; et iv) la faible précision de la stratégie de ciblage devant assurer que les bénéfices générés par le programme revenaient principalement aux petits producteurs. Parmi celles-ci, les deux questions les plus importantes, mais aussi, il faut l'admettre, parmi les plus complexes, n'ont pas été prises en compte dans le rapport de pré-évaluation du programme[81] : la stratégie de ciblage est devenu encore plus vague dans le RPE que cela n'avait été le cas dans le rapport de formulation, et l'aspect commercialisation n'a pas été développé davantage.

145. Le processus de conception du programme a été assez participatif (dans le sens consultatif), dans le cadre assez contraignant des objectifs spécifiques déterminés par le Gouvernement et le FIDA. Pourtant, comme mentionné au niveau de la section pertinence du rapport, il apparaît que la préparation du programme s'est faite sans analyse profonde des systèmes de production, des opportunités et des risques perçus par le groupe cible spécifique du programme. Similairement, l'analyse des filières de R&T et de leur évolution est restée très superficielle. Tout cela a résulté dans des objectifs et propositions d'intervention principalement productivistes et un manque d'attention pour certains problèmes de fond tels que l'insuffisance des infrastructures pour une circulation efficiente des produits, l'évolution de l'offre et de la demande des R&T, l'absence de services performants d'approvisionnement en intrants, la faible capacité d'exécution du rôle régalien de l'Etat pour assurer le contrôle de qualité des produits et le respect des contrats entre opérateurs dans les filières etc.

146. **Administration du prêt.** L'administration du prêt était déléguée par le FIDA à la BOAD[82]. Le choix de la BOAD comme institution coopérante s'est fait dans l'esprit de la pratique habituelle au FIDA de l'époque où, dans le cas d'un projet cofinancé par une institution financière internationale, la supervision du prêt FIDA était systématiquement déléguée à cette institution. Pendant les premières années, la capacité de la BOAD de traiter avec célérité les dossiers d'appel d'offres et demandes de retrait de fonds, en respectant à la fois ses propres procédures complexes et celles du FIDA, s'est avérée insatisfaisante. Le FIDA a donné un soutien adéquat à la BOAD, contribuant à l'augmentation de son efficience administrative à partir de la deuxième moitié de la période de mise en œuvre du programme.

147. **Supervision et appui à l'exécution du programme**. Au niveau du FIDA, assez exceptionnellement, le programme a été géré de son identification jusqu'à sa clôture par le même Chargé de programme (CPM). Comme l'administration du prêt, la supervision et l'appui à l'exécution du programme étaient aussi délégués à la BOAD, alors que cette institution avait développé à l'époque très peu d'expertise dans la supervision technique de programmes de lutte contre la pauvreté rurale (voir §161). La supervision du programme par le FIDA a donc été « à distance de bras ». Jusqu'en 2006, les Rapports de bilan de projet annuels du FIDA (*Project Status Report*) mentionnent que la qualité de la supervision technique du programme par la BOAD était insatisfaisante. Pourtant, à cause

[80] Comité de revue technique (TRC) et Comité de conseil sur les stratégies opérationnelles et les politiques (OSC).

[81] À l'époque, le rapport de pré-évaluation n'était pas vérifié à l'interne du FIDA pour assurer que les recommandations des revues techniques internes entre formulation et pré-évaluation aient été convenablement prises en compte. Un tel dispositif de contrôle en bout de ligne (« quality assurance ») est actuellement en place au FIDA.

[82] Par Lettre de nomination du 16 novembre 2000, et sous les conditions stipulées dans l'Accord de coopération entre ces deux institutions datant du 17 décembre 1986

de sa faible disponibilité[83], mais aussi peut-être son expérience directe assez modeste dans la supervision de programmes, le soutien du CPM à la BOAD a été trop limité[84]. Les moyens mis à disposition de la BOAD pour assurer la supervision et l'appui à l'exécution du programme ne permettaient que l'organisation d'une mission d'une quinzaine de journées par an, ce qui était insuffisant aux yeux du CPM et de l'équipe du programme. Une amélioration de l'implication du FIDA dans la supervision technique du programme peut être notée à partir de la revue à mi-parcours. Celle-ci a été menée par la BOAD, mais avec le soutien de deux consultants FIDA. Aussi, le CPM est appuyé par une Chargée de programme associée depuis fin 2006, qui a pris part dans les deux dernières missions de supervision organisées conjointement par la BOAD et le FIDA (2007 et 2008).

148. **Dialogue sur les politiques et partenariats**. Au cours de la mise en œuvre du PDRT, le CPM n'a pas pris part dans les fora de discussion au niveau national ou international sur les politiques et stratégies concernées par les thématiques du PDRT. Pourtant, Le FIDA a pu sensibiliser le Gouvernement et l'UGP sur l'importance d'accélérer les procédures de passation des marchés et l'exécution des travaux de construction ou de réhabilitation des infrastructures rurales. Ainsi, le programme a, pour ses dernières années d'exécution, donné suite aux pressions du FIDA et confié la réalisation des infrastructures en maîtrise d'ouvrage déléguée à l'Agence d'exécution des travaux d'intérêt public (AGETIP)[85]. Ceci a permis d'augmenter le volume des travaux vers la fin du projet. Depuis mars 2007, le FIDA a démarré l'Initiative régionale sur la transformation et la commercialisation du manioc (IRTCM), sur fonds supplémentaires italiens, qui cherche a soutenir le développement de l'industrie du manioc en Afrique de l'Ouest et du Centre en fournissant des appuis ponctuels aux projets FIDA dans la région portant sur les R&T, dont le PDRT au Bénin. L'IRTCM a stimulé les échanges d'expérience entre les projets FIDA dans la région touchant aux R&T, et a contribué à faire connaître le PDRT en dehors du Bénin auprès des fora internationaux d'échanges sur le développement du manioc. L'Initiative a aussi financé la préparation d'un court documentaire de promotion de nouvelles techniques de séchage de cossettes de manioc et sa diffusion sur la télévision nationale au Bénin. Finalement, pour garantir la continuité des services dans le sous-secteur des R&T et un certain élargissement d'échelle des acquis du PDRT, le FIDA a prévu un appui consistant à la filière manioc dans le nouveau projet PACER. Il a aussi assuré que le PADER, considéré comme le programme cadre du FIDA au Bénin depuis 2007, prenne en charge la transition en attendant que le PACER démarre ses activités de terrain. Ainsi, le PTBA 2009 du PADER prévoit sous la composante « Activités génératrices de revenu » des activités de maintien et de consolidation, notamment à travers un minimum de présence des prestataires chargés de zone dans les villages d'intervention du PDRT et un soutien au système de multiplication de semences.

149. En résumé, le FIDA a prêté trop peu d'attention au cours de la conception et de la mise en œuvre du programme à sa stratégie d'intervention, afin de guider le programme vers l'atteinte de son objectif général et d'assurer que son groupe cible en bénéficie directement. Le FIDA a porté des appuis utiles mais assez limités à la BOAD, en matière d'administration du prêt, de la supervision et du soutien technique au programme. La contribution du FIDA au dialogue politique au sujet des R&T au Bénin a été très faible, mais le Fonds a conduit un plaidoyer réussi en faveur de l'accélération de la passation des marchés et mis en place des mesures pour consolider les acquis du programme à travers les nouveaux projets PADER et PACER. Avec l'IRTCM, le FIDA a contribué aux échanges d'expériences entre projets FIDA et pu donner un rayonnement au PDRT au-delà du Bénin. L'évaluation estime donc la performance du FIDA modérément satisfaisante (score de 4).

---

[83] À dire du CPM, à l'époque, il devait concentrer ses efforts dans la préparation de nouveaux projets et de la nouvelle stratégie de pays, et ceci se passait souvent au détriment du suivi des projets en cours.

[84] À dire du CPM, ses appuis se sont limités à la transmission de documents de référence du Bureau de soutien aux projets des Nations Unies (UNOPS) et à des conseils rapides lors de sa participation aux réunions de bilan en fin de mission de supervision.

[85] L'AGETIP a été créée en 1992 sous l'impulsion de la Banque mondiale pour assurer la maîtrise d'ouvrage déléguée par les administrations publiques dans le secteur des infrastructures sociales, afin d'alléger les procédures de passation de marchés et de paiement, pour accélérer les délais de démarrage et d'exécution des projets et rendre les procédures et la taille des marchés plus adaptées aux petites et moyennes entreprises privées locales.

B. Gouvernement

150. **Ministère de tutelle**. L'implication du MAEP dans la conception du programme comprenait la participation de deux cadres assez juniors du Ministère à la mission de formulation, à la participation des cadres séniors dans les discussions avec les consultants et la validation des rapports de formulation et de pré-évaluation du programme préparés par des consultants pris en charge par le FIDA. Le suivi du PDRT était la responsabilité de la Direction de la programmation et de la prospective du MAEP, qui compte parmi ces fonctions multiples le suivi des projets et programmes d'appui au développement agricole nationaux et internationaux. La DPP a manifestement manqué de moyens humains et matériels pour exécuter convenablement ce suivi. Elle a, par ailleurs, souffert, au cours de la durée de mise en œuvre du programme, d'une instabilité notoire de son personnel de direction. La participation du Ministère de tutelle au suivi du programme s'est donc essentiellement limitée à la rencontre des missionnaires dans le cadre des missions de supervision, et à la participation aux réunions de bilan des missions de supervision et du Comité d'orientation et de suivi national (tenus avec régularité deux fois par an). Les représentants de la DPP se sont, comme tous les autres partenaires, principalement intéressés à l'efficacité du programme dans le domaine du développement des racines et tubercules et beaucoup moins de celui de la réduction durable de la pauvreté des producteurs et transformatrices les plus pauvres. Le MAEP, et la DPP en particulier, ont fait preuve d'un intérêt manifeste pour cette évaluation finale du programme.

151. En parallèle au PDRT, la Présidence a lancé le PDFM sous la tutelle du MAEP. Ce programme travaillait pratiquement sur les mêmes sujets que le PDRT, donnant cause à de nombreux dédoublements d'emploi. Malgré l'insistance du PDRT, le MAEP n'a pas pu orienter le PDFM vers la commercialisation et le renforcement des infrastructures et services en faveur du développement de la filière, pour le rendre complémentaire aux actions du PDRT. Par ailleurs, le tapage médiatique du Gouvernement autour du PDFM a poussé beaucoup de producteurs à investir davantage dans la culture de manioc en 2001-2002, ce qui a causé une surproduction en 2003-2004 et des pertes à de nombreux producteurs. Ceci a diminué dans un premier temps la crédibilité des actions du PDRT en faveur de la production du manioc.

152. **Finances**. Au niveau du Ministère de l'économie et des finances, la Caisse autonome d'amortissement (CAA) était chargée de la gestion des prêts FIDA et BOAD, devant contrôler les dossiers de demande de retrait de fonds en provenance du programme à travers le MAEP, et introduire les requêtes de décaissement auprès de la BOAD pour non-objection. La diligence de la CAA a été appréciée par l'UGP et le FIDA, tant sur le plan du traitement des DRF que sur le plan de ses conseils administratifs et financiers au programme. La Direction nationale des marchés publics était chargée du traitement des dossiers d'appel d'offre nationaux et internationaux dans l'acquisition des biens et services pour le programme. Sa faible capacité par rapport à l'énorme volume de dossiers à traiter, a retardé significativement le traitement de certains dossiers d'appel d'offres importants du PDRT, qui, à titre d'exemple, a dû attendre pratiquement 2 ans avant de réceptionner ces véhicules.

153. En ce qui est de la mise à disposition des **fonds de contrepartie**, le Rapport d'achèvement du programme indique que les lourdeurs administratives et procédures trop longues ont parfois empêché les décaissements dans des limites de temps acceptables. Pourtant, selon les estimations de l'UGP au 31 mars 2009, le Gouvernement aurait mis à disposition 384 pourcent des fonds prévus dans le RPE, sans compter les exonérations de taxes sur les dépenses sur prêt FIDA et BOAD. En effet, il a accepté de compenser en partie les pertes sur le prêt FIDA suite à la baisse du taux de change du DTS par rapport au FCFA. Ceci aurait permis d'élever le taux de dépenses du PDRT de 86 pourcent à 92 pourcent environ. Pourtant, les lenteurs de payement ont causé des difficultés au programme.

154. **Prestataires gouvernementaux**. En général, les nombreux services dépendant du MAEP sous contrat de prestation de service avec le PDRT ont fait preuve d'une souplesse adéquate dans la mise en œuvre de leur contrat et respecté correctement leurs engagements. Pourtant, leur performance n'a pas été homogène : pour plusieurs campagnes, la DAGRI n'a pas pu mettre les boutures de pré-base à disposition aux paysans multiplicateurs à temps, ce qui a réduit l'efficacité du système de multiplication de boutures e manioc, et l'INRAB n'a pas pu mener jusqu'au bout de nombreuses recherches.

155. **UGP**. L'Unité de gestion du PDRT, comprenant la Coordination nationale et deux Antennes régionales, était composée d'une équipe motivée et compétente dans les domaines techniques d'intervention du programme. Une bonne gestion technique, administrative et financière du programme, a permis d'atteindre des résultats d'exécution louables. Pourtant, dans l'absence d'une attention particulière à ces sujets de la part du Gouvernement, du FIDA ou de la BOAD, l'UGP a elle-aussi déployé très peu d'efforts pour corriger certaines lacunes importantes de la conception du programme, notamment : i) le développement d'une stratégie opérationnelle de ciblage du groupe cible du programme ; ii) la promotion de l'accès sécurisé à la terre ; et iii) la promotion de l'accès aux intrants adaptés. Par ailleurs, l'UGP a été trop lente dans l'établissement des conventions avec les IMF, une occasion manquée de développement de services financiers durables accessibles aux plus petits producteurs et transformatrices. Il faut noter, cependant, que l'UGP a tout de même tenté d'introduire un nombre de changements pertinents dans la stratégie d'intervention du programme tel que l'appui aux groupements pour évoluer vers des coopératives de services et leur association en unions faîtières. Malheureusement, ces organisations on très peu de chance de survie (voir §135).

156. Sur le plan administratif et financier, le programme a, de manière générale, été bien géré, mise à part les retards fréquents dans la soumission des PTBA aux bailleurs pour non-objection, qui ont retardé à plusieurs reprises le démarrage des activités programmées en début d'année. En ce qui est de la gestion des partenariats contractuels, l'UGP a mis en place un système innovant de rémunération sur la base des résultats, qui a eu une influence positive sur la performance des partenaires, mais plusieurs partenaires ont souffert de retards de payement ayant influencé négativement leur performance. Des problèmes récurrents dans l'établissement des demandes de retraits de fonds et l'élaboration de dossiers d'appel d'offre au cours des premières années d'exécution du programme, se seraient peu à peu aplanis. Des audits externes réguliers ont été effectués et, selon les rapports de supervision, les recommandations d'audit ont été mises en œuvre.

157. Un système de suivi-évaluation opérationnel a été mis en place avec le soutien d'une mission d'appui en 2002. Il comprenait deux parties : le suivi d'exécution, qui fournissait des informations régulières sur les extrants du programme, et le suivi d'impact, comprenant la réalisation de diverses études de référence (études de la situation initiale dans les villages d'intervention, études des filières de R&T, enquêtes de rendements annuelles et évaluations internes globales des performances et des résultats en 2004, 2006 et 2008). Comme mentionné plus haut, ce système exclusivement axé sur le développement des racines et tubercules, n'a généré aucune donnée spécifique concernant l'évolution de la productivité ou des conditions de vie du groupe cible initial du programme.

158. En somme, malgré une gestion du programme acceptable et une contribution financière bien au-dessus de l'engagement initial, l'évaluation estime que le Gouvernement et l'UGP ont manqué sérieusement d'attention pour l'objectif général et le groupe cible du programme. L'évaluation juge donc que leur performance a été modérément insatisfaisante (score de 3).

C. BOAD

159. La BOAD a été engagée par le FIDA en tant qu'Institution coopérante, chargé de l'administration du prêt et de la supervision technique du programme. Malheureusement, la mission n'a pas eu l'occasion de s'entretenir en profondeur avec le représentant de la BOAD au Bénin, et elle n'a pas reçu de réponse à ses questions envoyées à la BOAD par écrit[86]. Ce qui suit est donc principalement basé sur l'entretien des évaluateurs avec l'UGP, le CPM et la revue documentaire des rapports de supervision.

160. **Administration du prêt**. La BOAD s'est chargée correctement de l'administration du prêt, qui consiste essentiellement à assurer que les procédures financières et d'acquisition des biens et services soient respectées par le programme. Cependant, les premières années, la BOAD a encouru beaucoup de retards dans le traitement des dossiers d'appel d'offres et de demande de retrait de fonds, à cause de

[86] Malgré plusieurs rappels. La mission a, pourtant, lors de la mission préparatoire, rencontré le Chef de la mission résidente de la BOAD au Bénin et rencontré d'autres responsables au siège de la BOAD à Lomé, afin de les informer et sensibiliser au sujet de cette évaluation.

la complexité de ses procédures d'approbation internes et des changements fréquents du personnel au niveau de ses services compétents. La fluidité de l'administration du prêt s'est cependant progressivement améliorée, grâce à des restructurations à l'interne de la BOAD et aux conseils répétés du FIDA, pour atteindre une vitesse de croisière satisfaisante vers la fin du programme.

161. **Supervision technique du programme**. L'UGP du PDRT a apprécié l'utilité des missions de supervision technique de la BOAD auprès du programme, pour aider l'équipe du programme à faire le bilan des réalisations et à porter certains blocages, surtout d'ordre institutionnel, à l'attention des partenaires du programme. Le CPM FIDA juge, cependant, que la BOAD a manqué de professionnalisme au niveau de la planification des missions et des délais de remise des rapports de mission. L'évaluation a constaté que les rapports de supervision sont assez descriptifs, n'apportant pas d'éléments d'analyse supplémentaires par rapport à ce qui est déjà écrit dans les rapports d'activité et d'audit du programme. Ceci n'est pas étonnant, considérant la trop courte durée et trop faible fréquence des missions de supervision (une mission de maximum 11 jours par an) par manque de ressources prévues par le FIDA, et, aussi, la faible continuité au niveau des chargés de portefeuille (du nombre de quatre au cours de six ans) et des équipes de supervision, ne permettant pas à la BOAD de s'imprégner avec profondeur et dans la durée du contexte et de la réalité du terrain.

162. Par ailleurs, et probablement le point le plus important, à aucune occasion l'atteinte de l'objectif général de lutter durablement contre la pauvreté des ménages démunis n'a-t-elle été remise en question dans les rapports de supervision. Ceci pourrait s'expliquer par le fait que la BOAD est essentiellement une banque d'investissement dont l'objectif est de promouvoir le développement économique dans l'Union économique et monétaire ouest-africaine, sans mandat de ciblage spécifique des ruraux pauvres, et dont la majorité du portefeuille porte sur le développement d'infrastructures économiques. Elle avait donc développé peu d'expertise en matière de lutte contre la pauvreté rurale.

163. En somme, la performance de la BOAD en tant qu'Institution coopérante du FIDA était modérément insatisfaisante (score de 3).

Encadré 6. Performance des partenaires – Points clé

- Le FIDA a orienté l'objectif général du programme sur la réduction de la pauvreté des ménages ruraux les plus vulnérables et insisté sur une approche participative ancrée dans les organisations à la base. Pourtant, il a prêté trop peu d'attention au cours de la conception et la mise en œuvre du programme à ce que son objectif général et groupe cible soient atteints.
- Le FIDA a porté des appuis utiles mais assez limités à la BOAD, en matière d'administration du prêt, de supervision et de soutien technique au programme.
- La contribution du FIDA au dialogue politique au Bénin a été très faible, mais à travers l'IRTCM le FIDA a contribué aux échanges d'expériences entre projets FIDA et pu donner un rayonnement au PDRT au-delà du Bénin.
- Le Gouvernement a participé assez faiblement dans la conception et le suivi de l'exécution du programme, par manque manifeste de capacités au sein du Ministère de tutelle.
- L'UGP a fait preuve d'une bonne compétence de coordination, en particulier dans la gestion des contrats avec les multiples prestataires de service. Il a, pourtant, connu des difficultés sur le plan de la gestion administrative et financière.
- La contribution financière du Gouvernement a été bien au-dessus de l'engagement initial.
- Le Gouvernement et l'UGP ont manqué sérieusement d'attention pour l'objectif général et le groupe cible du programme.
- La BOAD s'est chargée correctement de l'administration du prêt, bien qu'avec des retards considérables dans le traitement des dossiers d'appel d'offre et de demande de retraits de fonds durant les premières années.
- Les missions de supervision ont été bien appréciées par l'UGP, mais les rapports de supervision sont assez descriptifs apportant peu de valeur ajoutée par rapport aux rapports d'activité produits par le programme. Ceci est largement dû à la très courte durée et faible fréquence des missions de supervision.
- La BOAD n'a pas non plus porté attention à ce que le programme évolue vers l'atteinte de son objectif général et de son groupe cible.

IX. RÉSUMÉ DES SCORES ET APPRÉCIATION GLOBALE DU PROGRAMME

164. Le Tableau 14 (page suivante) récapitule les scores attribués aux différents critères d'évaluation. Le PDRT a été jugé modérément insatisfaisant en termes d'efficacité, d'impact sur le revenu, la sécurité alimentaire, le capital social et l'environnement, et la durabilité des acquis. Ceci est la conséquence, essentiellement, d'une divergence entre l'objectif général et le groupe cible du programme, d'une part, et sa stratégie d'intervention, et une assez faible supervision du programme, déléguée par le FIDA à la BOAD comme de coutume à l'époque de la conception du PDRT. Toutefois, le PDRT a été assez bien noté pour son caractère innovateur, sa pertinence, son efficience, et son impact sur les institutions et politiques. Le programma a promu le développement et la dissémination d'innovations techniques et institutionnelles, dont une partie ont pu rayonner au-delà du Bénin grâce à l'IRTCM. La conception du programme contenait plusieurs points forts, notamment, l'attention pour des cultures traditionnellement cultivées par les ruraux pauvres, l'approche participative basée sur des organisations à la base, le focus sur les femmes rurales, et la prise en compte simultanée de la culture et de la transformation dans les villages d'intervention. Les capacités renforcées des services techniques publics et des ONG engagés dans le développement agricole et rural, et la Politique nationale de promotion des plantes à racines et tubercules, forment une base importante pour le développement future du sous-secteur et de l'économie rurale au Bénin. Ainsi, l'appréciation globale du PDRT est modérément satisfaisante[87] (score de 4).

[87] Ce score ne prend pas en compte la performance des partenaires.

165. Comme l'indique le tableau 14, comparé aux moyennes des scores attribués par le Bureau de l'évaluation aux projets financés par le FIDA dans la région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre, le PDRT a reçu un score égal ou supérieur à la moyenne pour son efficience, son caractère innovateur et son appréciation globale. Par rapport aux autres projets dans la Région, le PDRT se trouve au milieu du classement pour ses critères. Cependant, en termes de pertinence, d'efficacité, d'impact sur la pauvreté rurale et de performance du Gouvernement et de l'Institution coopérante, le PDRT a été jugé moins satisfaisant que la moyenne et la majorité des projets de la Région.

Tableau 14. Scores attribués au PDRT et ses partenaires par l'évaluation finale

Critères d'évaluation	Scores[88]	Scores projets évalués en Afrique de l'Ouest et du Centre de '02-'08	
		Moyenne	Médiane [a]
Critères de performance			
Pertinence	4	4,5	5
Efficacité	3	3,5	4
Efficience	4	3,8	4
Performance du programme	**3,7**	**4,0**	**4**
Impact sur la pauvreté rurale	**3**	**3,8**	**4**
Revenus et bien des ménages	3		
Production agricole et sécurité alimentaire	3		
Capital humain et social et renforcement du pouvoir	3		
Ressources naturelles et environnement	3		
Institutions et politiques	4		
Autres critères de performance			
Durabilité	3	3,3	3
Innovations, reproduction et élargissement d'échelle	4	3,9	4
Appréciation globale du programme	**4**	**3,7**	**4**
Performance des partenaires			
Gouvernement (y compris l'UGP)	3	3,7	3,5
FIDA	4	3,3	3
Institution coopérante (BOAD)	3	3,8	4

[a]) Il s'agit du score qui sépare en deux parts égales la série des scores, arrangés du plus bas au plus haut, donnés aux projets évalués dans la Région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre entre 2002 et 2008. Ce score, différent de la moyenne, permet de situer le PDRT par rapport aux autres projets évalués dans la Région. Si le score du PDRT pour un critère donné est plus haut, le PDRT se trouve dans la partie moitié des projets la mieux notée. Si le score du PDRT est en dessous, il se trouve dans la partie moitié des projets la moins bien notée.

Source : Évaluation finale du PDRT et Base de données des projets et programmes évalués par le Bureau de l'évaluation depuis 2002.

[88] Les scores sont attribués sur une échelle de 1 à 6 (6 = très satisfaisant ; 5 = satisfaisant ; 4 = modérément satisfaisant ; 3 = modérément insatisfaisant ; 2 = insatisfaisant ; 1 = très insatisfaisant).

X. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

A. Conclusions

166. Le PDRT était avant tout un programme de développement des racines et tubercules, avec une attention particulière pour la culture et la transformation du manioc et de l'igname. Il a contribué au développement d'innovations techniques au niveau des institutions de recherche (variétés améliorées, nouveaux dérivés alimentaires) et a promu la diffusion de plusieurs innovations au niveau des villages d'intervention à travers une approche de formation en groupe efficace (voir §139-140).

167. Ainsi, le programme a accéléré la diffusion de variétés améliorées, à travers un système assez efficace de multiplication du matériel végétal de qualité, et de techniques culturales plus intensives pour les R&T, principalement auprès des producteurs à orientation commerciale qui disposaient d'un accès suffisant à la terre, aux intrants, aux services et au marché (voir §69-74). Ceci a contribué à une hausse des rendements assez significative de 30 pourcent pour le manioc (contre 75 pourcent prévu et 30 pourcent aussi au niveau national) et 26 pourcent pour l'igname dans les villages d'intervention (contre 50 pourcent prévu et pratiquement sans augmentation au niveau national) (voir §75-77). Le programme a promu la diffusion du gari « amélioré » dans l'ensemble du pays et des dérives traditionnels du manioc dans la zone Nord, où ceux-ci étaient encore peu connus avant le programme (voir §79).

168. Le PDRT a motivé les membres de groupement de production et de transformation à agrandir ou à maintenir leur activité liée aux R&T alors que la production de manioc était en baisse et la demande pour les dérivés de R&T en augmentation à l'échelle du pays (voir §103 et 107). Les infrastructures de commercialisation construites ou réhabilités par le programme (pistes, magasins, hangars) ont contribué à l'écoulement des produits (voir §86). Ainsi, profitant de la hausse des prix des dernières années et d'un écoulement relativement facile des produits, le revenu et les avoirs des hommes et des femmes membres de groupements ont augmenté.

169. La contribution du programme au niveau des institutions et politiques (voir §125-127) est le facteur le plus important en faveur de la durabilité des résultats du programme. Les prestataires publics (services techniques de l'Etat) et privés (organisations non gouvernementales, bureaux d'études etc.) engagés par le programme ont pu renforcer leurs capacités en matière d'animation et de conseil en zone rurale et le programme a significativement contribué à la Politique nationale de promotion des racines et tubercules actuellement adoptée par le Gouvernement.

170. Les nombreuses réalisations du programme ont été possibles notamment grâce à la bonne capacité de l'UGP en matière de gestion des partenariats contractuels. La rémunération sur base des résultats des prestataires de services a assuré un bon rapport qualité/prix de leurs services (voir §140 et 155). Le Gouvernement a compensé en partie la perte de fonds sur le prêt FIDA due à la détérioration du taux de change du DTS par rapport au FCFA (voir §153). A travers l'IRTCM le FIDA a contribué aux échanges d'expériences entre projets FIDA et pu donner un rayonnement au PDRT au-delà du Bénin (voir §148).

171. Cependant, l'impact du programme sur le revenu et la sécurité alimentaire de son groupe cible a été faible et principalement indirect (voir §105-106). Les producteurs très pauvres était peu représentés dans les groupements PDRT, car ils avaient du mal à se conformer aux exigences du groupement, ne pouvaient pas tirer pleinement profit des activités, et, au final, n'y trouvaient pas de solutions à leurs contraintes de fond (manque d'accès à la terre, aux intrants, aux services et au marché). Ce « ratage » d'une partie importante du groupe cible du programme est dû à une stratégie de ciblage faiblement développée et largement inadaptée (voir §63). Aussi, les objectifs de production et les contraintes spécifiques du groupe cible n'ont pas suffisamment été pris en compte dans la conception et les interventions du programme (voir §62). Ni le FIDA, ni le Gouvernement, ni la BOAD, ont prêté attention au cours de la conception et la mise en œuvre du programme à ce que son objectif général et son groupe cible soient atteints (voir §145, 150, 155 et 162).

172. Par ailleurs, il y a une tendance générale de réduction de la marge pour les transformatrices à cause de la baisse tendancielle du prix des dérivés, relatif au prix de la matière première. La nécessité de louer des services pour les étapes de transformation mécanisées auprès des hommes propriétaires d'équipements réduit davantage la marge des femmes (voir §80). La très faible acquisition d'équipements au niveau des groupements de transformatrices est dû en partie par la faille du programme à véritablement améliorer l'accès des transformatrices au crédit à moyen et long terme, mais aussi à une conception et un modèle d'opération collectif des ateliers de transformation inadaptés (voir §64 et 81). Ceci a contribué à l'abandon d'un bon nombre d'ateliers construits par le PDRT, causé aussi, par endroits, par l'opacité de la propriété de ces infrastructures.

173. L'impact du programme sur le capital social et le renforcement du pouvoir a aussi été assez limité (voir §113). Les membres de groupement participaient principalement à leurs activités pour accéder aux appuis du programme. Le programme n'a pas réussi à faire évoluer les groupements vers des associations de défense d'intérêt ou des coopératives de service, dû au démarrage tardif des efforts pour faire évoluer les groupements dans ce sens et, aussi, à la réduction de la durée du programme d'une année à cause de retards au démarrage (voir §135). Par conséquence, le taux de survie des instituions de base est très faible.

174. Globalement le programme a eu peu d'impact sur les pratiques de production et de transformation en faveur d'une meilleure conservation de l'environnement. Par conséquence, la dégradation des ressources naturelles – et en particulier les sols – à cause d'activités de culture et de transformation nuisibles à l'environnement se poursuit (voir §122, 123 et 136).

175. La durabilité des évolutions positives au niveau de la productivité agricole et de la transformation de R&T, et donc du revenu des ménages impliqués, dépend largement de l'évolution de l'offre et de la demande. Dans quelle mesure le groupe cible initial du programme pourra progressivement tirer profit de cette évolution dépendra beaucoup des politiques et stratégies de l'Etat qui restent incertaines à leur égard (voir §131-132). Le FIDA a toutefois pris les dispositions pour assurer une certaine continuité de l'appui au sous-secteur des R&T et consolidation des acquis du programme, en prévoyant des moyens et activités à cette fin dans les projets FIDA plus récents en cours au Bénin (PADER et PACER).

176. En conclusion, le PDRT a produit une quantité substantielle de résultats prometteurs axés sur le développement des R&T. Ses points forts résident dans son caractère innovant, son approche participative et pratique, son focus attention pour les femmes rurales et son impact institutionnel. Cependant, le programme a peu contribué à son objectif général de lutter durablement contre la pauvreté en faveur des ménages les plus vulnérables, à cause d'une divergence importante entre cet objectif et le type d'interventions promues. Les partenaires du programme n'ont pas réussi à corriger le tir une fois le programme lancé. Il semble qu'ils ont cru à ce que le développement de la productivité agricole et de la petite transformation locale, centrée sur des espèces végétales bien ancrées localement auprès de toute catégorie de producteur et transformées par les femmes surtout, bénéficierait automatiquement aux producteurs ayant peu de terre ou des terres difficilement exploitables et aux femmes démunies. L'expérience du PDRT a cependant montré que l'atteinte de ces groupes n'est pas automatique, et que sans une réelle prise en compte de leurs conditions de production particulières, sans stratégie de ciblage opérationnelle et étanche, et sans actions innovantes pour valoriser spécifiquement leur potentiel, la grosse part des bénéfices éventuels du programme ne reviennent pas à eux.

177. Dans le contexte où le FIDA est mené, par le contexte international et ses pays membres, à ce refocaliser sur le développement de l'agriculture, une question très importante s'impose donc : comment s'assurer que ce développement agricole soit inclusif ? Négliger les ménages productifs plus pauvres paraît inacceptable dans le contexte actuel du Bénin où la redistribution inéquitable de la croissance est considérée comme une des causes structurelles principales de l'avancement de la

pauvreté et de l'exode rural[89]. Ce serait incompatible aussi avec le mandat et la Politique de ciblage du FIDA.

B. Recommandations

178. **Recommandation 1 (FIDA, Gouvernements partenaires)** : Réaliser des études thématiques sur : (i) les projets de développement des racines et tubercules co-financés par le FIDA et (ii) les stratégies de ciblage utilisées dans les projets co-financés par le FIDA. Concrètement :

(a) L'étude des projets de développement des R&T pourrait prendre la forme d'une évaluation thématique de la performance et de l'impact de ces projets en Afrique de l'Ouest et du Centre. Cette évaluation permettrait de tirer des enseignements utiles à partir des nombreuses expériences acquises par les interventions co-financés par le FIDA dans le domaine, dans le contexte où le FIDA est mené à refocaliser ses appuis sur le développement agricole et les filières. Cette évaluation thématique pourrait se fonder sur les évaluations déjà effectuées par le Bureau de l'évaluation du FIDA du Projet d'amélioration des racines et tubercules au Ghana (1999-2004), du Programme d'extension des racines et tubercules au Nigeria[90] (2001-2009) et du PDRT. Elle pourrait être enrichie davantage par une évaluation sommaire du Projet d'amélioration et de commercialisation des racines et tubercules au Ghana (2006-2014) et du Programme national de développement des racines et tubercules au Cameroun (2004-2013). Cette évaluation devrait accorder une attention particulière à l'impact qu'ont pu avoir les évolutions technologiques, socio-économiques et institutionnelles récentes au niveau du sous-secteur des racines et tubercules sur les conditions de vie des populations rurales actives les plus pauvres (le groupe cible du FIDA) et sur l'environnement.

(b) L'étude la performance (pertinence, efficacité et efficience) des stratégies et mécanismes de ciblage utilisés dans les interventions financées par le FIDA pourrait prendre la forme d'une évaluation thématique mais aussi d'un thème d'apprentissage pour le Rapport annuel sur la performance et l'impact des opérations financés par le FIDA (ARRI). Il conviendrait d'analyser, principalement, en quelle mesure les mécanismes de ciblage (ciblage géographique, auto-ciblage, ciblage communautaire etc.) proposées dans la conception des projets et programmes : i) sont clairement définis à la conception et réalistes par rapport au contexte d' intervention, ii) sont correctement mis en œuvre durant l'exécution du projet, iii) permettent réellement d'atteindre les ruraux actifs les plus pauvres et vulnérables tels que définis dans la Politique de ciblage du FIDA (2006), et iv) contribuent à réduire le coût des interventions par bénéficiaire direct appartenant au groupe cible.

179. **Recommandation 2 (FIDA et Gouvernement)** : Innover au niveau des approches et des technologies en faveur des producteurs et transformatrices de racines et tubercules les plus pauvres, pour mettre en valeur leur potentiel de contribution au développement agricole et rural, et contribuer directement à l'amélioration de leurs conditions de vie. Ces approches devraient faire partie de la stratégie de mise en œuvre de la Politique nationale de promotion des racines et tubercules du Bénin. Concrètement :

(a) la mise au point d'une approche de ciblage efficace des producteurs et transformatrices de racines et tubercules les plus pauvres. L'atteinte effective de ce groupe cible doit être suivi avec attention par le système de suivi-évaluation des projets. Il ne s'agit pas d'exclure les producteurs et transformatrices relativement plus aisés des bénéfices des projets, mais d'assurer que les plus pauvres puissent en tirer pleinement et prioritairement profit. Dans ce sens, la stratégie de ciblage la plus efficace reste probablement l'auto-ciblage (par la nature même des appuis), mais le choix des appuis portés doit se fonder sur une compréhension profonde des contraintes spécifiques rencontrées par les producteurs et transformatrices les plus pauvres ;

---

[89] République du Bénin, Document de stratégie de réduction de la pauvreté su Bénin 2003 – 2005, décembre 2002, p.1.

[90] Dans le cadre de l'évaluation du programme de pays du Nigeria.

(b) combiner activement l'appui à la production et à la transformation au sein des mêmes ménages démunis, donc travailler en même temps avec les hommes et les femmes d'un même ménage. Ceci a pour intérêt que : i) le ménage retient toute la valeur ajoutée de la production et de la transformation, indifféremment de la fluctuation du prix de la matière première par rapport aux dérivés, et ii) le ménage est moins soumis aux fluctuations de prix, car il peut ajuster le moment de la vente de ses produits (transformés donc conservables).

(c) le développement et la promotion de modalités concrètes pour assurer un accès sécurisé à la terre aux producteurs ciblés (ayant très peu de terres) pour qu'ils puissent investir dans la fertilité de la terre sans risque de la perdre soudainement ;

(d) la promotion de services privés accessibles aux producteurs et transformatrices les plus pauvres, telles que l'approvisionnement en intrants (matériel végétal, engrais etc.) et l'accès au crédit, qui sont essentiels pour l'intensification de la production des R&T ;

(e) la conception d'ateliers de transformation en propriété collective de femmes démunies, utilisé pour le compte individuel, conçus techniquement pour optimaliser la productivité de la main d'œuvre et respectant les conditions de travail des transformatrices et l'environnement. On pourrait utilement s'inspirer des ateliers privés qui se sont développés sans appuis significatifs extérieurs ; et

(f) la facilitation de l'accès des plus pauvres aux marchés, par exemple par l'organisation des petits producteurs et transformatrices en associations de commercialisation munis de magasins de stockage à proximité des marchés, l'appui à la mise en place d'un réseau (privé) d'information sur la demande et les prix et au développement de relations avec les différents acteurs des filières de R&T pour chercher ensemble des voies pour réduire les coûts de transaction.

(g) combiner les données générées par le système de collecte et de suivi des prix sur les marchés coordonné par l'ONASA avec le système de suivi de la production et des rendements piloté par le SIRET, pour faire des analyses prospectives sur l'évolution de l'offre et de la demande des produits de R&T. Ces analyses devraient alors être utilisés par les services techniques publics pour conseiller les producteurs et transformatrices de R&T sur les prospectives du marché, non pour les pousser à la spéculation mais pour les sensibiliser aux tendances et risques des évolutions du marché et des prix.

(h) l'appui aux ouvriers et ouvrières ruraux dans le sous-secteur à s'organiser pour défendre leurs intérêts, afin d'obtenir de meilleures conditions de travail (rémunération correcte, durée de la journée de travail, sécurité et hygiène, stabilité de l'emploi etc.). Ceci constituerait un domaine d'intervention nouveau pour le FIDA en Afrique.

180. **Recommandation 3 (Gouvernement, projets à financement FIDA) :** Assurer la durabilité des résultats et l'élargissement d'échelle des innovations promues par le PDRT. Ceci pourrait être fait au sein des projets en cours et futurs, financés par le FIDA, dans le cadre de l'approche programme initiée depuis le PADER. Il s'agit, notamment de :

(a) Renforcer et rationaliser la chaîne de production du matériel végétal des variétés améliorées, et l'élargir aux autres racines et tubercules ;

(b) poursuivre la vulgarisation des technologies de production durable des R&T (fiches techniques en langues locales, formations en groupe, démonstrations, émissions radiodiffusées etc.) ;

(c) améliorer la maîtrise de la qualité et l'organisation de la commercialisation de la farine panifiable. Pour cela, l'accent doit être beaucoup plus mis sur la création d'unités de production du genre ALITECH, c'est-à-dire des petites ou moyennes entreprises dotées d'un minimum d'équipements tels que la râpeuse, la presse et un séchoir à gaz ou des tentes solaires. Ce type d'unité existe au Ghana et produit de la farine panifiable de qualité supérieure (*high quality cassava flour*) ;

(d) poursuivre le travail sur le développement de normes de qualité des produits de R&T et mettre en place un système de contrôle de qualité ainsi que de traçabilité et de certification des produits ;

(e) faire évoluer les groupements de producteurs et de transformatrices, en fonction des objectifs des membres, vers des coopératives de service (pour faciliter l'accès aux intrants, informations, crédit, marché etc.) ou des associations de défense d'intérêts (pour renforcer le pouvoir de négociation de leurs membres envers les prestataires de services publics et privés). A terme, si le besoin se fait ressentir au sein de ces organisation à la base, les appuyer à se fédérer ; et

(f) reproduire le mode de rémunération sur la base des résultats des prestataires de services publics et privés au sein des autres projets financés par le FIDA.

APPENDICE 1

Principaux prestataires du PDRT

Prestataires	Rôles
Direction de la programmation et de la prospective (DPP) du MAEP	- Mise en œuvre et gestion du Système d'information sur les R&T (SIRET)
Direction de l'agriculture (DAGRI) du MAEP	Production et mise en place de boutures de base et certifiées de manioc
Direction du conseil agricole et de la formation opérationnelle (DICAF) du MAEP	- Appui conseil au dispositif de terrain et au groupe cible du Programme - Pré-vulgarisation/vulgarisation des résultats éprouvés des protocoles de R-D élaborés et mis en œuvre par l'INRAB
Centres régionaux de promotion agricole (CeRPA)	- Suivi-évaluation des activités - Appui conseil au dispositif de terrain du programme
Direction de l'alimentation et de la nutrition appliquée (DANA) du MAEP	Contrôle de qualité des produits agro-alimentaires; accompagnement à la certification
Direction du génie rural (DGR) du MAEP	- Supervision des travaux exécutés dans le cadre du volet « Pistes rurales » - Exécution du contrôle technique et surveillance des travaux de réhabilitation et d'entretien de certaines pistes.
Institut national des recherches agricoles du Bénin (INRAB) du MAEP	- Production de boutures de pré base de R&T - Elaboration et mise en œuvre de protocoles de R-D sur les techniques de production et de transformation durables de R&T
Institut international pour l'agriculture tropicale (IITA)	- Elaboration et mise en œuvre de protocoles de R-D sur les techniques de production et de stockage de R&T - Renforcement des capacités des institutions de recherche et de vulgarisation en matière de production de semences et de maîtrise des maladies et ravageurs de manioc et d'igname
Faculté des sciences techniques de l'Université d'Abomey-Calavi (FAST/UAC)	Production des *vitro plants* de R&T
Office national d'appui à la sécurité alimentaire (ONASA) du MAEP	Collecte des prix des R&T sur les principaux marchés des zones d'intervention du programme
Organisations non-gouvernementales (ONG) :	Recrutement et gestion du personnel du dispositif de terrain dans leurs activités d'encadrement et d'appui-conseil au groupe cible du programme
- Prestataires chargés de zone (PCZ)	- Information des bénéficiaires - Gestion de l'animation villageoise - Appui, suivi et contrôle des activités de terrain - Organisation d'appuis complémentaires - Coordination du programme avec l'ensemble des autres opérateurs de développement au niveau de la zone d'opération
- Structures de gestion des conseillers en aménagement et production (SG CAP)	
- Structures de gestion des conseillers en technologie et commercialisation (SG CTC)	

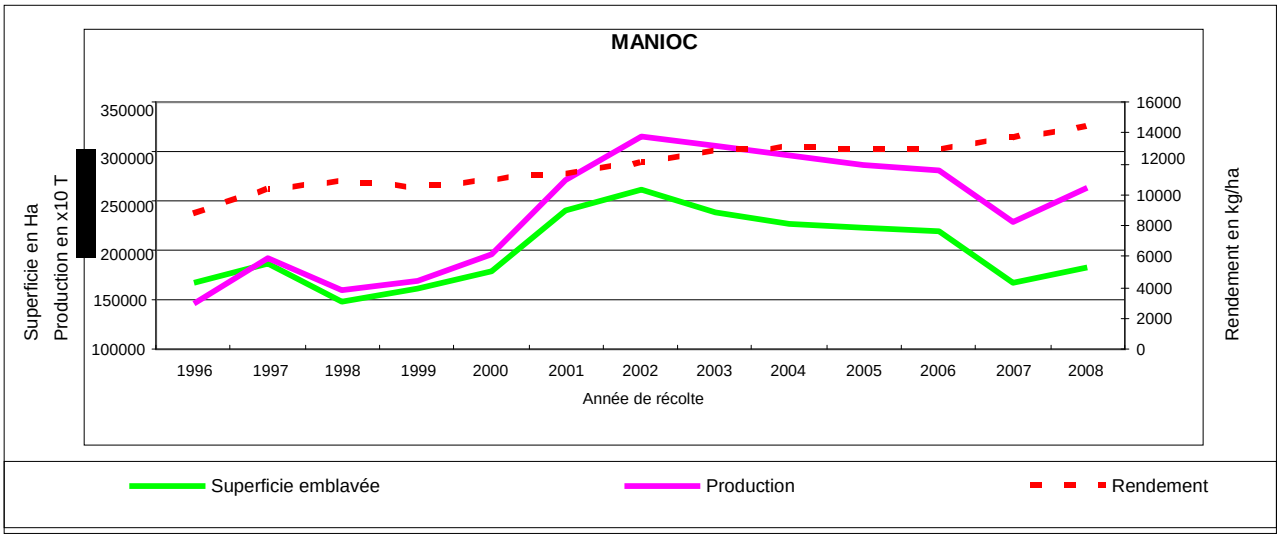
APPENDICE 2

Évolution des rendements, des superficies emblavées et de la production du manioc et de l'igname au Bénin

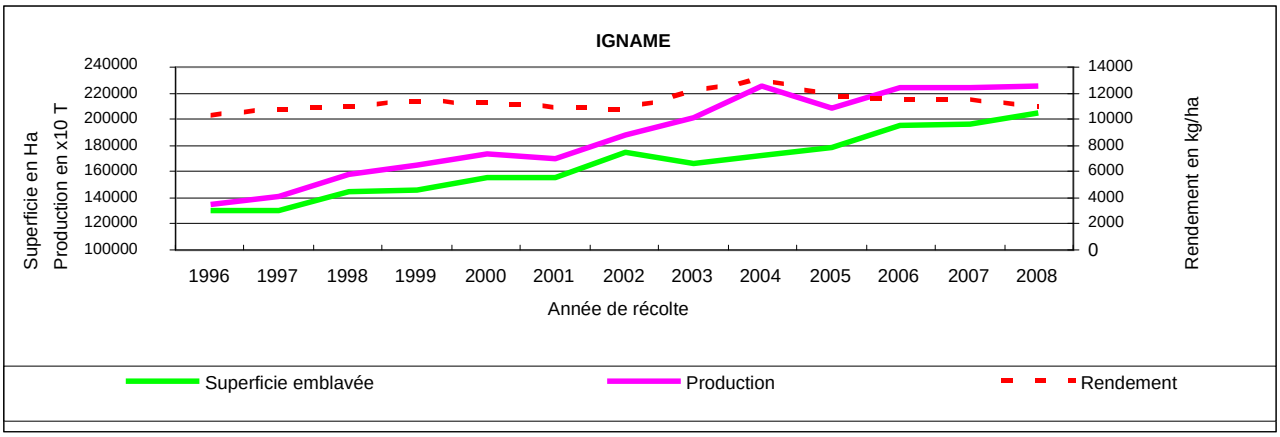
		Moyenne 92-93	Moyenne 97-98	Moyenne 02-03	Moyenne 07-08
Manioc	Rendement (T/ha)	8.4	10.4	11.1	14.4
	Surface (x1000 ha)	129.6	187.6	251.3	178.6
	Production (x1000 T)	1093	1954	2777	2578
Igname	Rendement (T/ha)	10.7	10.9	11.4	11.2
	Surface (x1000 ha)	108.1	137.6	171.0	200.3
	Production (x1000 T)	1155	1495	1946	2248

Accroissement (pourcent)		De 92-93 à 97-98	De 97-98 à 02-03	De 02-03 à 07-08
Manioc	Rendement	23, 5	6,1	30,5
	Surface	44,7	33,9	-28,9
	Production	78,7	42,2	-7,2
Igname	Rendement	1,7	4,7	-1,4
	Surface	27,3	24,3	17,2
	Production	29,5	30,1	15,6

Source : FAO et MAEP



Source : FAO et MAEP



Source : FAO et MAEP

Cadre d'évaluation

Critère d'évaluation	Questions évaluatives	Sources d'information
	Performance du projet	
Pertinence Mesure dans laquelle les objectifs d'une intervention de développement coïncident avec les besoins des bénéficiaires et du pays, les priorités du Fonds et les politiques des partenaires et des donateurs. Ce critère comprend également une évaluation de la cohérence avec laquelle le projet tend à atteindre ses objectifs.	▪ ***La pertinence des objectifs du projet par rapport au contexte*** (y compris les politiques et stratégies du Gouvernement et du FIDA, les causes systémiques de la pauvreté rurale, les besoins des groupes cibles, les autres projets et programmes etc.) ▪ ***Appréciation de la qualité du cadre logique du projet*** : hiérarchisation, choix des indicateurs etc. ▪ ***La cohérence des stratégies et démarches du projet avec les objectifs du projet et le contexte*** (opportunités et risques) - **Stratégie globale du projet** (y compris la cohérence entre les comps.), notamment a. son approche « par spéculation » b. la concentration des efforts sur le manioc (et l'igname dans le Nord) - **Stratégie et démarches de la comp. A**, notamment : a. Démarche de recherche-développement et de vulgarisation de paquets technologiques de production de racines et tubercules. b. Stratégie de production de semences et d'encadrement des paysans multiplicateurs c. Stratégie de promotion de l'accès des producteurs aux autres intrants - **Stratégie et démarches de la comp. B**, notamment : a. Démarche de recherche-développement et de vulgarisation de paquets technologiques de transformation et de stockage des racines et tubercules ; b. Stratégie d'appui à la commercialisation des produits ; c. Stratégie pour assurer la qualité du matériel fabriqué ; d. Stratégie de développement du partenariat public – privé (notamment pour la promotion de la production et consommation de certains dérivés de racines et tubercules (farine panifiable de manioc par exemple) - **Stratégie et démarches de la comp. C**, notamment : a. Démarche de planification participative des interventions du projet ; b. L'approche groupement c. Stratégie de renforcement des capacités des populations ciblées et de leurs organisations ; d. Stratégie de promotion de l'accès des producteurs et transformatrices de racines et tubercules aux services de finance rurale, avec une attention particulière pour le niveau de maîtrise du contexte concernant la micro-finance en zones rurales au moment de la conception et pour la stratégie de contournement du refus des IMF à faire du crédit e. L'utilisation du fonds d'investissement	Documentation contexte pays ; Accord de prêt et amendements ; Rapport du Président ; RMP; PTBA ; COSOP et autres documents de stratégie et de politiques FIDA ; DSRPI, DSRP 03-05, DSRP 07-09; DPDR, SDDR, PSO ; Rapport d'achèvement et compléments ; Entretiens partenaires du projet ; Entretiens bénéficiaires

Cadre d'évaluation

Critère d'évaluation	Questions évaluatives	Sources d'information
	Performance du projet	
Pertinence (suite)	▪ Appréciation de la ***stratégie de ciblage*** du projet ▪ Appréciation du ***montage institutionnel du projet*** et ses partenariats, avec une attention particulière à la pertinence de son approche faire-faire ▪ Appréciation de l'adéquation de la ***structure de gestion du projet et du système de suivi-évaluation*** par rapport aux objectifs, stratégies et contexte du projet ▪ L'adéquation des ***moyens financiers et humains*** (nombre et profil) mis à disposition du projet, et en particulier ceux mis à disposition des prestataires de services ▪ ***Pour chacun des éléments ci-dessus : causes de bonne ou mauvaise pertinence / cohérence*** (telles que degré de participation des partenaires et populations, qualité de l'analyse du contexte, prise en compte des leçons d'autres projets etc.)	
Efficacité Mesure dans laquelle les objectifs de l'intervention de développement ont été atteints ou devraient l'être, compte tenu de leur importance relative.	***Appréciation du niveau d'atteinte des <u>objectifs spécifiques</u> du projet*** ***La contribution du projet à l'atteinte de son objectif global est traitée sous les différents domaines d'impact sur la pauvreté rurale.***	Rapport d'évaluation interne ; Base de données de S-E du projet ; Rapports de supervision et RMP ; Rapport d'achèvement et compléments ; PTBA et rapports annuels ; Entretiens Centres régionaux de promotion agricole, INRAB, Station béninoise de l'IITA Entretiens partenaires du projet ; Entretiens prestataires de services ; Entretiens bénéficiaires ; Entretiens leaders et membres des OP ; Observations de terrain ; Plans villageois de développement des racines et tubercules et bilans de mise en œuvre ; Règlements internes des OP et bilans d'activité ; Documents de formation, fiches techniques, scénarios programmes radio et autres outils de vulgarisation ; Rapports et études thématiques ; Etudes de marketing etc.
OS.1	▪ ***OS.1 : Améliorer la productivité de la culture des racines et tubercules en l'associant à une amélioration durable de la fertilité des sols*** a. Evolution des systèmes de cultures pratiqués (nature et succession des cultures, itinéraires techniques, variétés cultivées, intrants utilisés tels que le matériel végétal etc.) b. Évolution des rendements c. Évolution de la productivité du travail d. Évolution de la fertilité des sols e. Autres indicateurs pertinents ?	
OS.2	▪ ***OS.2 : Améliorer la productivité de la petite transformation et la qualité des produits*** a. Changements des techniques de transformation et de conservation, b. Évolution de la pénibilité du travail de transformation des R&T c. Évolution de la productivité du travail d. Évolution du prix des produits transformés e. Évolution de la valeur nutritionnelle, durée de consommabilité et de l'appréciation par les commerçants et consommateurs des produits de transformation f. Autres indicateurs pertinents ?	

Cadre d'évaluation

Critère d'évaluation	Questions évaluatives	Sources d'information
	Performance du projet	
OS.3	▪ ***OS.3 : Créer les conditions favorables à la commercialisation au bénéfice du groupe cible*** a. Évolution de l'accès des producteurs et des transformatrices aux informations sur la demande et les prix, b. Évolution de l'accès physique aux villages et marchés (pistes, hangars, véhicules …) c. Évolution des coûts de transaction (écart entre le prix au producteur et au consommateur) d. Évolution de la conformité des produits (produits agricoles et de transformation) à la demande e. Évolution des capacités de stockage f. Evolution de l'alphabétisation g. Evolution de l'accès au crédit h. Développement de partenariats public-privé pour promouvoir la production et consommation de certains dérivés de racines et tubercules (farine panifiable de manioc par exemple)	
	▪ ***Expliquer l'efficacité du projet par une analyse plus fine de l'efficacité des stratégies et démarches suivies par le projet, du dispositif de gestion du projet, des activités de supervision et d'appui technique et du système de suivi-évaluation. Plus particulièrement :*** ***a. L'approche « par spéculation » (ensemble du projet)*** ***b. L'approche faire-faire (ensemble du projet)*** ***c. Le partenariat public-privé (ensemble du projet)*** ***d. Le ciblage des populations bénéficiaires, en particulier les femmes (ensemble du projet) ;*** ***e. La production / multiplication de boutures de manioc et de semenceaux d'igname de qualité et l'encadrement des paysans multiplicateurs (comp. A) ;*** ***f. La recherche-développement et la vulgarisation de nouveaux paquets technologiques de production, de transformation et de stockage des racines et tubercules (comps. A et B) ;*** ***g. Le développement et d'introduction d'équipements de transformation adaptés (comp. B) ;*** ***h. La planification participative des interventions du projet (comp. C) ;*** ***i. L'approche groupement et la productivité / rentabilité comparée entre la production / transformation individuelle VS collective (comp. C)*** ***j. Le renforcement des capacités des populations ciblées et de leurs organisations (comp. C) ;*** ***k. La promotion de l'accès des producteurs et transformatrices de racines et tubercules aux services de finance rurale (comp. C).***	

Efficience Mesure dans laquelle la conversion des ressources (fonds, compétences, temps, etc.) en résultats est économique.	▪ ***Apprécier le niveau d'efficience du projet*** : a. Estimation rapide et simplifiée du taux de rentabilité économique interne du projet b. Comparaison des coûts unitaires des routes réhabilités et des infrastructures et équipements mis en place avec les coûts standards (moyens) dans la zone de projet c. Appréciation de la rentabilité des paquets technologiques de production agricole diffusés par le projet en les contrastant aux ressources mobilisées par le projet pour leur développement et diffusion d. Appréciation de la rentabilité des paquets technologiques de transformation et de stockage diffusés par le projet en les contrastant aux ressources mobilisées par le projet pour leur développement et diffusion e. Vitesse de mise en œuvre du projet par rapport aux calendriers prévus ▪ Déterminer les ***facteurs ayant favorisé ou réduit l'efficience du projet*** (stratégies de réduction des coûts notamment)	Idem

Cadre d'évaluation

Critère d'évaluation	Questions évaluatives	Sources d'information
	Impact du projet sur la pauvreté rurale	
Changements intervenus ou devant intervenir dans la vie des ruraux pauvres (positifs ou négatifs, directs ou indirects, délibérés ou non intentionnels) à la suite des interventions de développement.	▪ Préciser pour chacun des domaines d'impact ci-dessous ***l'ampleur du changement*** en se focalisant sur les populations ciblées par le projet, et ***en distinguant bien 3 catégories*** : 1) bénéficiaires directs dans les villages d'intervention, 2) autres ménages dans les villages d'intervention faisant partie de la population ciblée par le projet, et 3) ménages des villages où le projet n'est pas intervenu, mais faisant partie de la population ciblée	
Revenu et avoirs des ménages Les revenus des ménages permettent d'évaluer les avantages économiques apportés à un individu ou à un groupe, tandis que les avoirs se rapportent à un stock de biens matériels ayant une valeur économique.	▪ Contribution du projet aux changements auprès de la population ciblée (ménages bénéficiaires et non bénéficiaires – en particulier les « nouveaux pauvres ») par rapport : a. Au revenu des ménages : dans l'absolu et spécifiquement dans les secteurs d'intervention du projet (agriculture, transformation et commerce) b. Aux biens matériels des ménages (habitation, terre, moyens de déplacement et de communication, équipements productifs, équipements ménagers, troupeaux, mobilier etc.) c. A l'accès des ménages, en particulier les plus pauvres et vulnérables, aux infrastructures sociales et productives communautaires d. Aux biens financiers des ménages (épargne, dettes, assurances) et accès des ménages aux services financiers e. A la création de micro-entreprises rentables (groupements de transformation, boulangeries, jus …)	Evaluation interne ; Base de données de S-E du projet ; RMP, rapport d'achèvement et compléments ; Entretiens individuels et de groupe de bénéficiaires et de non-bénéficiaires ; Observations de terrain
Capital humain et social, renforcement du pouvoir des populations ciblées Il s'agit d'évaluer les changements au niveau de l'autonomisation des individus, la qualité des organisations et institutions communautaires et les capacités intellectuelles et collectives des pauvres.	▪ Contribution du projet aux changements dans le niveau d'alphabétisation et d'éducation des populations ciblées ▪ Les connaissances et le savoir-faire des populations ciblées, en particulier en matière de culture, transformation et conservation des racines et tubercules ▪ L'état de santé des populations ciblées ▪ La capacité et l'autonomie des communautés en matière de planification et de gestion participative des actions et investissements communautaires ▪ Les degrés d'émancipation et de participation des populations traditionnellement défavorisées (femmes et jeunes en particulier) aux décisions qui concernent leurs conditions de vie ▪ Le tissu social et les relations de confiance et de solidarité entre les membres des organisations de producteurs et de transformatrices, et au sein de la communauté en général ▪ Les relations entre ses organisations et la communauté, d'une part, et les prestataires de services locaux, les autorités etc. d'une autre.	Evaluation interne ; Base de données de S-E du projet ; RMP, rapport d'achèvement et compléments ; Entretiens individuels et de groupe de bénéficiaires et de non-bénéficiaires ; Entretiens leaders et membres des OP
Sécurité alimentaire et productivité agricole Il s'agit d'évaluer les résultats obtenus sur le plan de la sécurité alimentaire en ce qui concerne la disponibilité et la stabilité de l'accès à l'alimentation, tandis que les changements qui caractérisent la productivité agricole sont mesurés en termes de rendements.	▪ Contribution du projet aux changements dans l'accès tout au long de l'année à une alimentation suffisante, seine et nutritive à tous les membres de chaque foyer ciblé par le projet ▪ Evolution de l'état nutritionnel des enfants et des jeunes mères ▪ Conséquence de l'extension du manioc sur les autres cultures et l'élevage *L'évolution de la productivité agricole est traitée en détail sous l'atteinte de l'OS1.*	Evaluation interne ; Base de données de S-E du projet ; RMP, rapport d'achèvement et compléments ; Entretiens individuels et de groupe de bénéficiaires et de non-bénéficiaires ; Observations de terrain ; Entretiens services techniques de l'agriculture et équipe du projet ; Statistiques de production agricole ; Etudes FAO, PAM et UNICEF sur la nutrition et la sécurité alimentaire

Cadre d'évaluation

Critère d'évaluation	Questions évaluatives	Sources d'information
	Impact du projet sur la pauvreté rurale	
Ressources naturelles et l'environnement Il s'agit surtout d'apprécier la mesure dans laquelle le projet a contribué à la protection ou à la remise en état de ressources naturelles et de l'environnement ou à leur épuisement.	▪ Contribution du projet aux changements dans la qualité des ressources naturelles et de l'environnement, notamment les sols (fertilité), sources d'eau, pâturages, forêts et faune sauvages ▪ La gestion, la réhabilitation et la protection de ces ressources naturelles par les communautés ▪ Risques pour l'environnement de l'extension du manioc	Evaluation interne ; Base de données de S-E du projet ; RMP, rapport d'achèvement et compléments ; Entretiens individuels et de groupe de bénéficiaires et de non-bénéficiaires ; Observations de terrain ; Entretiens services techniques de l'environnement et équipe du projet
Institutions et politiques ***Ce critère analyse le changement au niveau de la qualité et les performances des institutions, des politiques et du cadre réglementaire qui affectent les conditions de vie des pauvres.***	▪ Contribution du projet à l'amélioration des services publics et privés auprès des producteurs et transformateurs de racines et tubercules ▪ En termes plus généraux, à la bonne gouvernance locale (en relation avec le rôle et les capacités des organisations de producteurs et de transformatrices) ▪ Contribution du projet au renforcement des institutions de finance rurale ▪ Contribution du projet à la formulation de politiques et stratégies nationales ou régionales, notamment dans les domaines de : a. Agriculture et sécurité alimentaire b. Micro-finance c. Organisation du monde rural d. Décentralisation et déconcentration e. Filières R&T f. La situation de la femme et l'équité entre les sexes g. La pauvreté rurale (monétaire et non-monétaire) et ses causes systémiques	RMP, rapport d'achèvement et compléments ; Entretiens au niveau du MAEP et des Centres régionaux pour la promotion agricole ; Entretiens administration régionale et communale ; Entretiens individuels et de groupe de bénéficiaires ; Entretiens services de finance rurale ; Documentation contexte pays Entretiens individuels et de groupe de bénéficiaires et de non-bénéficiaires ;
Marchés	▪ Contribution du projet à l'amélioration de l'accès aux intrants pour les producteurs (engrais et semences principalement) et transformatrices (matière première principalement) ▪ Contribution du projet à l'amélioration de l'écoulement des produits agricoles et de transformation	Evaluation interne ; Base de données de S-E du projet ; RMP, rapport d'achèvement et compléments ; Entretiens individuels et de groupe de bénéficiaires et de non-bénéficiaires ; Entretiens au niveau du MAEP et des Centres régionaux pour la promotion agricole ; Entretiens administration régionale et communale ; Entretiens individuels et de groupe de bénéficiaires ; Entretiens services de finance rurale ; Entretiens au niveau du MAEP et des Centres régionaux pour la promotion agricole ; Entretiens administration régionale et communale ; Entretiens services de finance rurale ; Entretiens et observations au niveau des marchés et commerçants

Cadre d'évaluation

Critère d'évaluation	Questions évaluatives	Sources d'information
Autres critères d'évaluation		
Durabilité Pérennité probable des avantages nets apportés par une intervention de développement après qu'aura pris fin l'appui financier de l'extérieur. Cette évaluation comprend également une analyse de la probabilité que les résultats obtenus et prévisibles seront maintenus pendant toute la durée du projet en dépit des risques identifiés.	▪ Pour chacun des objectifs spécifiques : facteurs favorables et défavorables à la : a. ***Durabilité politique et institutionnelle*** : probabilité de la continuité de l'implication du Gouvernement et de ses services, évolutions probables de l'environnement légal et régulateur, reprise et consolidation par d'autres projets et programmes b. ***Durabilité environnementale*** : maintien de la fertilité des sols, limitation de la pollution des eaux et de la destruction des ressources naturelles etc. c. ***Durabilité sociale et organisationnelle*** : degré d'appropriation des acquis par les populations ciblées, probabilité de la poursuite du développement des organisations de base (en unions faitières etc.) dans la perspective de l'évolution de leurs objectifs et rôles d. ***Durabilité économique et financière*** : rentabilité/viabilité économique des systèmes de production et investissements (dépendant de la maîtrise des coûts, l'accès aux intrants, la stabilité des prix etc.) ; durabilité de l'accès aux marchés e. ***Durabilité technique*** : bon fonctionnement des systèmes d'opération et de maintenance des investissements (en particulier des infrastructures, équipements et routes)	Rapports de supervision et RMP ; Rapport d'achèvement et compléments ; Entretiens gouvernement ; Entretiens individuels et de groupe de bénéficiaires ; Entretiens leaders et membres des OP ; Observations de terrain
Innovation, reproduction et élargissement d'échelle Mesure dans laquelle les interventions de développement du FIDA ont: i) introduit des approches novatrices de la réduction de la pauvreté rural; et ii) ont été ou seront vraisemblablement reproduites à plus grande échelle par des gouvernements, des donateurs, le secteur privé et d'autres organisations.	▪ Apprécier les innovations générées par le projet : a. Quels sont les outils, approches, processus, technologies, services etc. « nouveaux » pour les acteurs et les partenaires concernés, au niveau de la zone d'intervention du projet ou du pays, qui ont été développés grâce au projet ? b. Est-ce que les moyens sont disponibles sur place pour leur reproduction sans l'appui du projet ? Quelles sont les preuves d'une éventuelle reproduction ? c. Quels efforts ont été faits pour documenter et disséminer ces innovations ? d. Dans quelle mesure est-ce que les innovations ont-elles été adoptées par d'autres partenaires, en particulier les bénéficiaires et le Gouvernement, pour application à plus large échelle ? e. Dans quelle mesure est-ce que les innovations ont été reprises par d'autres projets et programmes (FIDA ou autres) tels que le PADER, le PACER et l'IRTCM ?	Documents de conception du projet ; Rapports de supervision et RMP ; Rapport d'achèvement et compléments ; Entretiens gouvernement et équipe du projet ; Entretiens individuels et de groupe de bénéficiaires ; Entretiens leaders et membres des OP ; Observations de terrain ; Rapports et entretiens IRTCM ; Entretiens PADER ; Documents de conception PACER

Cadre d'évaluation

Performance des partenaires Contributions apportées par les partenaires à la conception, à l'exécution, au suivi, à la supervision, à l'appui, à l'exécution et à l'évaluation des projets et aux rapports. La performance de chaque partenaire doit être évaluée individuellement à la lumière du rôle et des responsabilités qui lui incombent pendant toute la durée du projet.		
FIDA	▪ Qualité du processus et des documents de conception du projet ▪ Qualité de l'appui à l'exécution du projet : démarrage, missions de soutien, participation aux missions de supervision, revue à mi-parcours, rapport d'achèvement etc. ▪ Provision de conditions adéquates et suivi de la supervision du projet déléguée à l'Institution coopérante (BOAD) ▪ Réactivité par rapport aux demandes du projet et par rapport aux recommandations des missions de supervision et de la revue à mi-parcours ▪ Efforts de diffusion des acquis du projet ▪ Efforts de coordination au sein du programme FIDA au Bénin et avec les autres partenaires techniques et financiers	Documents de conception du projet ; Rapports de supervision et RMP ; Rapport d'achèvement et compléments ; Entretien Chargé de portefeuille FIDA ; Entretiens gouvernement et ancienne équipe du projet ; Entretiens BOAD
BOAD	▪ Performance de la BOAD en tant qu'Institution coopérante du FIDA, pour son rôle de supervision (administration du prêt en vue du déboursement des fonds et du suivi de la mise en œuvre du projet) et d'appui à la mise en œuvre du projet : o Respect des engagements contractuels et des procédures o Appuis apportés au Projet pendant et en dehors des missions de supervision (suivi des réalisations et résultats et du ciblage, identification conjointe des problèmes et solutions, conseil technique, administratif etc.) ▪ Performance de la BOAD en tant que co-financier du projet : o Degré de respect des engagements financiers o Complémentarité avec les contributions du FIDA et du Gouvernement ▪ Contribution à la diffusion des acquis du projet	Documents de conception du projet ; Rapports de supervision et RMP ; Rapport d'achèvement et compléments ; Entretien Chargé de portefeuille FIDA ; Entretiens BOAD ; Entretiens gouvernement et ancienne équipe du projet
Gouvernement	▪ Appropriation du projet et degré d'engagement du Gouvernement ▪ Capacité d'orientation et de supervision du projet ▪ Soutien porté au projet sur le plan politique et sur le plan de la coordination des partenaires publics impliqués dans le projet ▪ Volonté du Gouvernement de faire participer pleinement les populations ciblées, leurs organisations et les services non-gouvernementaux dans la mise en œuvre du projet ▪ Respect des engagements du Gouvernement dans l'Accord de prêt, en particulier en ce qui est de l'apport des fonds de contre partie ▪ Qualité et fréquence de l'audit financier du projet ▪ Réactivité par rapport aux demandes du projet et par rapport aux recommandations des missions de supervision et de la revue à mi-parcours Capacité et volonté de tirer des leçons des opérations de terrain du projet pour ainsi contribuer à l'apprentissage au niveau du Gouvernement et influencer les politiques nationales de réduction de la pauvreté, de développement rural et agricole	Documents de conception du projet ; Rapports de supervision et RMP ; Rapport d'achèvement et compléments ; Entretien Chargé de portefeuille FIDA ; Entretiens BOAD ; Entretiens gouvernement et ancienne équipe du projet

Cadre d'évaluation

Performance des partenaires Contributions apportées par les partenaires à la conception, à l'exécution, au suivi, à la supervision, à l'appui, à l'exécution et à l'évaluation des projets et aux rapports. La performance de chaque partenaire doit être évaluée individuellement à la lumière du rôle et des responsabilités qui lui incombent pendant toute la durée du projet.		
Unité de gestion du projet	▪ Qualité de la coordination générale du projet, et de la gestion des ressources financières et humaines à disposition ▪ Qualité de la planification (PTBA) et de la programmation (trimestrielle) des activités du projet ▪ Performance globale des ressources humaine de l'UGP (efficacité/efficience) ▪ Représentation du projet auprès des administrations centrales et partenaires ▪ Qualité de la communication interne et externe avec les partenaires ▪ Contribution à la capitalisation des acquis du projet et au dialogue politique ▪ Conseil et supervision des planifications, réalisations et gestions concertées au niveau local ▪ Qualité du système de suivi-évaluation du projet en tant qu'outil d'aide à la décision et de gestion des connaissances	Documents de conception du projet ; Rapports de supervision et RMP ; Rapport d'achèvement et compléments ; PTBA et rapports annuels ; Base de données de S-E ; Documentation de passation des marchés, bilans comptables et financiers etc. ; Entretien Chargé de portefeuille FIDA ; Entretiens BOAD ; Entretiens gouvernement et ancienne équipe du projet ; Entretiens prestataires de service
Services privés et publics contractualisés	Appréciation des prestataires du projet, avec une attention particulière sur la performance des prestataires publics comparés aux privés (notamment la liberté d'action limitée des prestataires rattachés au gouvernement), en particulier dans les domaines de la recherche-développement et du conseil agricole. Appréciation par rapport à : ▪ L'adhésion aux approches du projet ▪ Le respect des engagements contractuels ▪ La qualité de leur collaboration avec le projet ▪ La qualité des services fournis au projet et aux populations	TdR, contrats, rapports des prestataires ; Rapports d'évaluations des prestataires ; Rapports de supervision et RMP ; Rapport d'achèvement et compléments ; Rapports annuels du projet ; Entretiens prestataires ; Entretiens ancienne équipe du projet ; Entretiens BOAD ; Entretiens bénéficiaires

Cadre logique du programme

OBJECTIFS DU PROGRAMME[a]

DESCRIPTION SOMMAIRE	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	CIBLES QUANTITATIVES	
		Août 2002	Nov. 2006
OBJECTIF GLOBAL			
Le programme a contribué à la réduction durable de la pauvreté dans la zone d'intervention	▪ Amélioration durable des conditions de vie des ménages agricoles de la zone d'intervention du Programme		
OBJECTIFS SPECIFIQUES			
1. La Productivité de la culture des racines et tubercules est durablement accrue	▪ Accroissement rendement moyen du manioc (pourcent)	75	75
	▪ Accroissement rendement moyen de l'igname (pourcent)	50	50
	▪ Accroissement rendement moyen de la patate douce (pourcent)	25	25
	▪ *Accroissement rendement moyen de la pomme de terre (pourcent)*	-	25
2. La productivité du travail des femmes dans les domaines de la transformation et de la commercialisation des R&T est améliorée	▪ ~~Accroissement du niveau de revenu par an par transformatrice d'au moins (pourcent)~~	10	-
	▪ *Réduction du temps de travail de transformation par tonne de produits dérivés de manioc de bonne qualité au niveau des GT équipés encadrés par le PDRT (pourcent)*	-	25
	▪ Marge bénéficiaire des activités de commercialisation de ~~R&T~~ *manioc et d'igname* commercialisable (pourcent)	25	25
	▪ Marge bénéficiaire des activités de transformation d'ici la fin du Programme (pourcent)	25	25
3. La durabilité des résultats du Programme est assurée au niveau des communautés et des groupements de producteurs et transformatrices	▪ Proportion de CVC fonctionnels dans la Zone d'Intervention du Programme (ZIP) (pourcent / nombre total)	70 / 408	75 / 312
	▪ Proportion des GT fonctionnels dans le domaine des R&T dans la ZIP (pourcent / nombre total)	70 / 408	75 / 312
	▪ Proportion des GP fonctionnels dans le domaine des R&T dans la ZIP (pourcent / nombre total)	70 / 1200	75 / 600
	▪ *Proportion des AIVC identifiées fonctionnelles*	-	75%
4. Les structures de gestion et de suivi du programme sont opérationnelles	▪ Taux de réalisation du plan d'opération par l'UGP d'ici à mars 2008	75%	75%t

[a] Les textes ~~barrés~~ et en *italique* indiquent les retraits et ajouts apportés lors de la révision du cadre logique en novembre 2006.

COMPOSANTE A : « APPUI À L'AMÉLIORATION DE LA PRODUCTIVITÉ »

DESCRIPTION SOMMAIRE	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	CIBLES QUANTITATIVES	
		Août 2002	**Nov. 2006**
OBJECTIF DE COMPOSANTE			
La productivité de la culture des Racines & Tubercules est durablement accrue	Voir Objectif spécifique 1 du Programme		
RESULTATS ATTENDUS DE LA COMPOSANTE			
1. La fertilité des sols est améliorée dans les villages d'intervention du Programme.	▪ Nombre de thèmes sur la restauration et le maintien de la fertilité des sols adoptés *par zone* par les producteurs	≥2	2
2. L'impact négatif de la culture des R&T sur l'environnement est réduit.	▪ ~~Nombre de séances de sensibilisation organisées dans les VIP~~	≥100	-
	▪ *Nombre de GP dont les membres sont informés des conséquences négatives de la culture des R&T sur l'environnement.*	-	312
	▪ Superficie de terres dégradées aménagées par les producteurs encadrés par le PDRT (ha)	7000	1000
3. Les paquets technologiques appropriés des cultures des R&T sont mis au point.	▪ Nombre de ~~paquets~~ *innovations* technologiques de production existant par ZAE favorable pour le manioc	≥1	2
	▪ Nombre de ~~paquets~~ *innovations* technologiques de production existant par ZAE favorable pour l'igname	≥1	2
	▪ Nombre de ~~paquets~~ *innovations* technologiques de production existant par ZAE favorable pour la patate douce	≥1	2
	▪ Nombre de variétés mises au point pour le manioc	2	4
	▪ Nombre de variétés mises au point pour l'igname	2	3
	▪ Nombre de variétés mises au point pour la patate douce	2	4
	▪ Nombre de formules d'engrais spécifiques au manioc disponibles	≥1	1
	▪ Nombre de formules d'engrais spécifiques à l'igname disponibles	≥1	1
	▪ Nombre de formules d'engrais spécifiques à la patate douce disponibles	≥1	1
4. Les paquets technologiques appropriés à la culture des R&T sont adoptés et maîtrisés par les producteurs.	▪ Proportion des producteurs de R&T appuyés par le PDRT utilisant les paquets technologiques vulgarisés dans leur exploitation (pourcent)	≥75	50

COMPOSANTE A : « APPUI À L'AMÉLIORATION DE LA PRODUCTIVITÉ »

DESCRIPTION SOMMAIRE	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	CIBLES QUANTITATIVES	
		Août 2002	**Nov. 2006**
5. Le matériel végétal performant des R&T est produit.	▪ Superficie de matériel végétal de pré-base de manioc sont produits (ha)	≥34	20
	▪ Superficie de matériel végétal de base de manioc produit (ha)	≥72	120
	▪ Superficie de matériel végétal certifié de manioc produit (ha)	≥510	500
	▪ Superficie de semencaux d'igname produits (ha)	Sans cible	10
	▪ Nombre de plants de manioc produits in vitro	2500	2500
	▪ Nombre de plants de patate douce produits in vitro	2500	3000
	~~▪ Nombre de plants d'igname produits in vitro~~	2500	-
6. La maîtrise d'œuvre des activités de la composante est assurée.	▪ Le ~~document de stratégie opérationnelle de mise en œuvre~~ plan de campagne agricole est élaboré et actualisé annuellement		
	▪ *Taux de réalisation des plans d'opération annuels de la composante (pourcent)*	-	50
	~~▪ L'appui à la mise en œuvre et le suivi évaluation des activités de la composante est opérationnel~~		

COMPOSANTE B : « APPUI À LA TRANFORMATION ET À LA COMMERCIALISATION PRIMAIRE »

DESCRIPTION SOMMAIRE	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VÉRIFIABLES	CIBLES QUANTITATIVES	
		Août 2002	Nov. 2006
OBJECTIF DE COMPOSANTE			
La productivité du travail des femmes dans les domaines de la transformation et de la commercialisation des R&T est améliorée.	Voir Objectif spécifique 2 du Programme		
RESULTATS ATTENDUS DE LA COMPOSANTE			
1. La pénibilité du travail de transformation des R&T est réduite.	▪ Réduction du temps de travail par unité de produit de bonne qualité dans les GT équipés (pourcent)	50	50
2. De nouvelles technologies de transformation et de conservation sont mises au point et/ou introduites.	▪ Nombre de nouvelles technologies de transformation introduites par groupement	≥3	4
	▪ Nombre de technologies de conservation introduites d'ici 2008	≥3	2
3. Les capacités techniques du dispositif d'appui conseil sont renforcées.	▪ Nombre de CTC formés et recyclés en techniques de transformation de conservation et de commercialisation	5	5
	▪ Proportion des villages ayant un formateur endogène formé en techniques de transformation de conservation et de commercialisation (pourcent / nombre de villages)	100 / 408	100 / 312
4. Les capacités des groupements en transformation, conservation et stockage des R&T sont renforcées	▪ Augmentation du rendement de la transformation d'ici 2008 (pourcent)	10	6
	▪ Proportion des groupements de transformatrices maîtrisant les techniques améliorées de transformation (pourcent)	75	75
	~~▪ Réduction du taux d'impureté dans les produits transformés (pourcent)~~	90	-
	▪ Réduction des pertes des produits stockés (pourcent)	25	25
	▪ Proportion des produits transformés par les GT appuyés par le PDRT conformes aux normes de la DANA (pourcent)	50	10
5. La commercialisation des produits et dérivés est assurée et rentable	▪ Proportion des R&T transformés par les GT appuyés par le PDRT ayant pu être vendus (pourcent)	75	75
	▪ Proportion des R&T produits par les GP appuyés ayant pu être vendus (pourcent)	75	75
	▪ Accroissement de la marge bénéficiaire des activités de commercialisation (pourcent)	25	25
6. L'amélioration de la transformation des R&T est écologiquement durable	▪ Proportion des sous-produits de transformation valorisés (pourcent)	80	50
	▪ Proportion des GT appuyés par le PDRT concernés par les effets négatifs de la transformation sur l'environnement (pourcent)	75	100
	▪ Proportion des GT appuyés par le PDRT mettant en œuvre au moins 50pourcent des mesures de protection de l'environnement vulgarisées par le PDRT (pourcent)	50	30

COMPOSANTE C : « APPUI AUX INSTITUTIONS DE BASE »

DESCRIPTION SOMMAIRE	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VÉRIFIABLES	CIBLES QUANTITATIVES	
		Août 2002	**Nov. 2006**
OBJECTIF DE COMPOSANTE			
La durabilité des résultats du Programme est assurée au niveau des communautés et des groupements de producteurs et transformatrices*	Voir Objectif spécifique 3 du Programme		
RESULTATS ATTENDUS DE LA COMPOSANTE			
1. Un plan de développement participatif des R&T est élaboré et mis en œuvre dans chaque village d'intervention du Programme	▪ Proportion des villages d'intervention ayant un PDVRT (pourcent / nombre de villages)	80 / 408	95 / 312
	▪ Proportion des PDVRT réalisés à 50pourcent (pourcent)	≥50	60
	▪ *Proportion des villages d'intervention informés sur la pandémie du VIH-SIDA et prenant des mesures adéquates de protection (pourcent / nombre de villages)*	-	25 / 312
2. Un système durable de formation est mis en place dans les villages et sa fonctionnalité est assurée par les groupements	▪ Proportion des villages de la ZIP où les documents post-alphabétiques en technique de gestion, de transformation et de production sont disponibles (pourcent / nombre de villages)	80 / 408	80 / 312
	▪ Proportion des formateurs villageois capable de former les membres des groupements (pourcent)	70	70
	▪ Proportion des groupements participant à la rémunération de leurs alphabétiseurs et formateurs (pourcent)	25	30
3. Les capacités institutionnelles des groupements et des PCZ sont renforcées	▪ Proportion des groupements capables d'élaborer et de mettre en œuvre leur plan d'action (pourcent)	50	50
	▪ Proportion des PCZ ayant acquis l'expertise dans l'appui des groupements au développement des R&T (pourcent)	≥50	80
	▪ Proportion des groupements ayant un indice de bonne gouvernance supérieur ou égal à 0,5 (pourcent)	≥50	70
	▪ *Nombre de structures communales des producteurs et transformatrices de R&T créées*	-	50
	▪ *Nombre de structures départementales des producteurs de boutures créées*	-	11
4. L'accès aux crédits est facilité aux groupements dans le cadre du développement des R&T	▪ ~~Proportion des~~ *Nombre de* groupements des R&T ayant bénéficié de crédits auprès des institutions de micro finance ~~(pourcent)~~ *(Nombre)*	60	200
5. Les communautés de base disposent d'infrastructures socio-économiques bien gérées	▪ Proportion des demandes d'infrastructures validées réalisées (pourcent)	≥50	90
	▪ Taux de mobilisation de la participation physique et financière des communautés pour les ouvrages réalisés (pourcent)	≥80	80
	▪ Proportion des 260 km de pistes réhabilitées (pourcent)	≥75	50
	▪ Proportion des comités de gestion installés disposant d'un système d'entretien et de gestion des ouvrages réalisés (pourcent)	≥60	60
6. Les aspects Genre et Environnement sont pris en compte dans le renforcement des capacités des communautés et des groupements appuyés par le PDRT	▪ Proportion des postes de responsabilité occupés par les femmes membres des organisations villageoises des R&T (pourcent)	≥25	25
	▪ Proportion d'activités exécutées par les groupes cible dans lesquelles les mesures d'accompagnement Environnement sensible sont formulées et mises en œuvre (pourcent)	≥70	70
7. La maîtrise d'œuvre est assurée pour les activités de la composante	▪ Taux de réalisation des ~~activités~~ *plans d'opérations annuels* de la composante (pourcent)	≥50	50

COMPOSANTE D : « GESTION DU PROGRAMME »

DESCRIPTION SOMMAIRE	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VÉRIFIABLES	CIBLES QUANTITATIVES	
		Août 2002	**Nov. 2006**
OBJECTIF			
1. Les structures de gestion et de suivi du programme sont opérationnelles	Voir Objectif spécifique 4 du programme		
RESULTATS ATTENDUS DE LA COMPOSANTE			
1. La gestion administrative, comptable et financière est performante	▪ Taux de consommation des crédits alloués jusque mars 2008 (pourcent)	75	75
	▪ Fréquence des audits externes et internes des comptes du programme réalisés avec satisfaction	Annuelle	Annuelle
	▪ Fréquence de l'évaluation des performances de chaque agent du PDRT	Annuelle	Annuelle
	▪ Proportion des agents du PDRT ayant reçu au moins une formation dans le cadre de leurs activités d'ici ~~2006~~ *2008*	50	50
	▪ Disponibilité du manuel de procédure de gestion administrative, comptable et financière		
2. Le système de suivi et d'évaluation du Programme est opérationnel	▪ Proportion des rapports trimestriels d'activité du PDRT disponibles au plus tard 1 mois après la fin de chaque trimestre (pourcent)	100	100
	▪ Proportion des tableaux de bord des indicateurs de suivi d'exécution disponibles au plus tard 15 jours après la fin de chaque trimestre (pourcent)	100	100
	▪ Proportion des PTBA du PDRT transmis à l'institution coopérante au plus tard à la fin du mois ~~d'octobre~~ *de novembre* de chaque année (pourcent)	100	100
	▪ Opérationnalité de la base de données sur les R&T à la DPP/ MAEP		
	▪ Proportion de bulletins semestriels sur les activités du PDRT disponibles à la fin de chaque semestre (pourcent)	100	100
	▪ Nombre de contrats de diffusion des informations sur le PDRT signés annuellement	16	16
3. La politique nationale de promotion des filières des Racines et Tubercules est élaborée	▪ Année à partir de laquelle les orientations stratégiques nationales et régionales en matière de promotion de la filière des R&T sont définies	Fin 2004	Fin 2008
4. La coordination générale du Programme est performante	▪ Nombre de réunion du CODIR tenues par an	45	24
	▪ Nombre de réunions mensuelles tenues par an	12	12
	▪ Nombre de réunions du COS tenues par an	2	2
	▪ Nombre de réunions du COS-RD tenues par an	2	2
	▪ Nombre de réunions de COROS tenues par an	4	4
	▪ Nombre de réunions de concertation des partenaires intervenant dans les R&T tenues au cours du 3ème trimestre de chaque année	5	5
	▪ Proportion des activités du PDRT prenant en compte les aspects genre et/ou environnementaux (pourcent)	≥50	50

APPENDICE 5

Liste des personnes rencontrées et des villages visités

Liste des personnes rencontrées au niveau national

Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche	
M. Roger Dovonou	Ministre
M. Aly Bouco Imourou	Secrétaire général
M. Assogba Hodonou	Directeur, Direction de la programmation et de la prospective
M. Ramanou Atanda Fassassi	Chef de service d'appui aux conseils agricoles, Direction du conseil agricole et de la formation opérationnelle
M. Chabi-Gani Sare	Directeur, Direction de l'Agriculture (DAGRI)
M. Noibi Areka	Chef administration et finances, DAGRI
M. Mellow Glele	Chef de services semences et plants, DAGRI
Mme. Aïcha Alidou Deen	CFDAR
M. Luc Kpoffon	CFDAR
M. Cosme Vodounou	INSAE M Cotonou
M. Michel Foundohou	Directeur du Cabinet
M. Pierre Akonde	INRAB, Cotonou
M. Mellon Glele	DAGRI-SSP, Porto-Novo
M. Pascal Fandohan	PTAA Porto-Novo, INRAB
Mme. Henriette Hodonou	INRAB Cotonou
M. Alimi	DANA Porto-Novo
M. Abdoulaye Mouftaou	ONASA, Cotonou
Ministère de l'économie et des finances	
M. Adam Dende Affo	Directeur général, Caisse autonome d'amortissement (CAA)
Mme. Jocelyne Bassa Padonou	Directrice de la dette publique, CAA
Mme. Rachel Adjibi Gogan	Chef de service mobilisation, CAA
M. Servais Adjovi	Directeur des Etudes, CAA
M. Moussa Yacoubou	Directeur du contrôle et suivi de projets, Caisse autonome d'amortissement
Banque Ouest Africaine de Développement	
M. Gala Armand Kouame	Chef de la représentation de la BOAD au Bénin
M. Adama Papa Sacko	Chef de Division d'audit interne et de l'évaluation rétrospective
M. Moustapha Diao	Ingénieur agronome
M. Modibo Koné	Directeur, Direction du développement durable et de l'environnement
M. Philippe Roissart	Spécialiste en supervision et évaluation de projets
PDRT	
M. Idrissou Bako	Coordonnateur du PDRT
M. Guy-Omer Houmtondji	Responsable aménagement et appui à la production
M. Tamou	Assistant responsable aménagement et appui à la production
M. Moussé	Responsable des pistes rurales
M. Boris Ahamide	Conseiller technologies de transformation
M. Idrissou	Assistant responsable appui aux institutions de base
M. Bello Boulanki	Assistant responsable suivi-évaluation
M. Nadjimou Machoudi	Responsable financier
Mme. Saka	Responsable transformation et commercialisation
Partenaires techniques et financiers	
Dr. Falilou A. Akadari	Assistant représentant, FAO Bénin
M. Jaime Lopez	Conseiller Technique DANIDA auprès de la DPP, MAEP
Mme. Léonie Adeye	UNICEF Bénin
M. Alexis Onzo	Acarologiste/Ecologiste IITA Station Bénin

PADER	
M. Dieudonné A. Messan	Coordonnateur PADER (projet FIDA au Bénin)
Autres	
Prof. Gauthier Biaou	Cabinet Talent Plus Conseils
Jean D. Monhouanou	Cabinet Talent Plus Conseils
Mme. Pauline Montéro épouse Houssou	ALITECH industrie Sarl
M. Anselme Adégbidi	FSA UAC, Abomey-Calavi

Liste des villages visités et personnes rencontrées au niveau des villages

Départements / communes	Villages	Types[A]	Villages à succès[B]	Infrastructures / équipements observées	Interlocuteurs rencontrés
Ouémé					
Akpro Missérété	Gbakpo-Sédjé	PDRT – 1 PAGER		Atelier PDRT, piste PDRT ; 3 ateliers PAGER, 1 magasin PAGER	Transformatrice (membre), résidents
	Danmè-Lokomon	PDRT – 1			Autorités du village, résidents
	Allagba	PDRT – 2	Oui	Atelier PDRT, piste PDRT; atelier privé de production d'huile de palme	Transformatrices (non membres) ; propriétaire atelier privé, ouvrières
	Hanzounmè	PDRT – 3	Oui	Atelier PDRT, puits	Résidents
	Hounzoumè	Coopération technique Belge		Atelier de la CTB	Résidents
	Kpakpadè	PAGER		Atelier PAGER	Présidente de l'ex-groupement PAGER ; transformatrices ; résidents
	Zoungbomé	PAGER		Atelier PAGER	Résidents
Plateau					
Ifangni	Dangban	PDRT – 1	Oui	Atelier PDRT, presse, champs de manioc	Producteurs (membres et non-membres), Transformatrices (membres), membres du CVC, FE – P et T, Maître-alpha ; centre de promotion sociale et autorités communales ; CPV du CeRPA.
Sakété	Yoko centre	PDRT – 1 PAGER	Oui	Atelier PAGER, ASF PAGER, piste PAGER, magasin PAGER, hangar PAGER, champs de manioc,	Producteurs (membres et non-membres), Transformatrices (membres et non-membres), membres du CVC, FE – P; autorités communales.
Adja-Ouèrè	Ita-Bolonia			Ateliers privés, avec leurs magasins, râpeuses et presses	Propriétaires, ouvrières, presseurs, râpeurs, transformatrices individuelles, commerçantes, consommateurs, producteurs de manioc, transporteurs (bâchées), ouvriers agricoles, centre de santé ; centre de promotion sociale de Pobè.
	Ita Bolarinwa	PDFM		Centre de formation du PDFM (jamais utilisé)	
Kétou	Mowodani	PDRT – 1		Atelier PDRT, presse, champs de manioc	Producteurs (membres), Transformatrices (membres), Maître-alpha.
	Kpankou	PDRT – 3	Oui	Four à pain privé	FE – T

[A] Les acronymes PDRT - 1, PDRT - 2 et PDRT - 3 réfèrent aux trois générations de VIP.

[B] D'après une liste de « Villages à succès » produite par l'Unité de gestion du projet en 2008.

Liste des villages visités et personnes rencontrées au niveau des villages

Départements / communes	Villages	Types	Villages à succès	Infrastructures / équipements observées	Interlocuteurs rencontrés
	Obatedo	PDRT – 2	Oui		Producteurs (membres), FE – P
	Kétou centre			Atelier privé	Propriétaires, ouvrières,
Collines					
Glazoué	Gotho	PDRT – 1		Atelier PDRT, champs de manioc et d'igname	Producteurs (membres et non-membres), FE – P et T, transformatrices privées, autorités communales.
	Affizoungo - 1	PDRT – 1		Atelier PDRT, champs de manioc et d'igname	Producteur (non-membre), résidents
	Houin	PDRT – 1		Piste PDRT, champs de manioc et d'igname	Producteurs (membres et non-membres), transformatrices (membres et non-membres), résidents
Dassa-Zoumé	Gankpétin	PDRT – 1	Oui	Bourse de gari	Membres du comité de gestion de la bourse
Savalou	Tchogodo	PDRT – 2	Oui	Atelier PDRT, champs de manioc et d'igname	Producteurs (membres et non-membres), transformatrices (membres), résidents
	Kpakpassa	PDRT – 3	Oui	Atelier PDRT, champs de manioc et d'igname	Producteurs (membres et non-membres), transformatrices (membres), résidents
	Covèdji	PDRT – 3	Oui		Membres du groupement de transformatrices du réseau « Union des groupements de femmes de Savalou » (le Bacar).
Donga					
Djougou	Bougou	PDRT – 3 PROMIC PADSA II	Oui	Atelier PADSA ; presse, trancheuse, râpeuse ; ASF PROMIC	Producteurs (membres et non-membres), Transformatrices (membres), membres du CVC, FE - P et T
	Onklou	PDRT – 1		Hangars PDRT, magasin PDRT, presse, piste PDRT ; champs de manioc et d'igname ; ASF PROMIC ; four PADSA	Producteurs (membres et non-membres), transformatrices (membres), membres du CVC, résidents, commerçantes.

Départements / communes	Villages	Types	Villages à succès	Infrastructures / équipements observées	Interlocuteurs rencontrés
Bourgou					
Bembéréké	Guessou Sud	PDRT – 1	Oui	Atelier PDRT, presse, presse traditionnelle	Transformatrices et producteurs (membres), FE boulangère, Animateur Chef de zone
N'Dali	Sirarou	PDRT – 2	Oui	Atelier PDRT, râpeuse, atelier annexe rudimentaire	Transformatrices et producteurs (membres)

Critères de sélection des départements et des villages :

Choix au hasard à partir de la liste des VIP fournie par le programme en fonction des critères suivants :

- Au moins la moitié des villages devaient se situer dans la zone exclusivement manioc (Mono, Couffo, Atlantiques, Ouémé et Plateau), alors que les autres devaient se retrouver dans la zone mixte manioc-igname.

- Privilégier les villages de première génération afin de favoriser l'observation des impacts et de la durabilité (ce critère a été assoupli à partir de Savalou pour vérifier l'évolution de certaines réalisations dans le temps).

- Privilégier les villages éloignés des grands axes afin de mieux identifier l'imputabilité du PDRT.

- Privilégier des VIP déjà couverts par l'évaluation interne et par l'étude de Danida (afin de croiser des observations).

- Réduire autant que possible le temps de déplacement afin de maximiser le temps de cueillette de données.

- Permettre d'inclure l'étude des ateliers privés de Ita-Bolonia.

  Permettre d'inclure l'observation de réalisations comparables de programmes passés (PAGER, CTB …).

APPENDICE 6

Bibliographie

Évaluation

Manuel de l'évaluation: méthodologie et processus, FIDA – Bureau de l'évaluation, Novembre 2008.

IFAD Evaluation Policy, Office of Evaluation, April 2003.

Arrière plan

Benin: Interim Poverty Reduction Strategy Paper, IMF, juin 2000.

République du Bénin : Document de stratégie de réduction de la pauvreté au Bénin 2003–2005, Commission nationale pour le développement et la lutte contre la pauvreté (CNDLP), décembre 2002.

World Development Indicators Benin, The World Bank, 2007.

Benin: Country Profile 2008, Economist Intelligence Unit, juin 2008.

Benin: Country Report, Economist Intelligence Unit, janvier 2009.

AQUASTAT - Système d'information de la FAO sur l'eau et l'agriculture dans la République du Bénin, 2005.

Bénin : Que reste-t-il aujourd'hui du projet manioc?, L'autre quotidien (Cotonou), janvier 2009.

Impact de l'adoption des variétés améliorées de manioc au Bénin, Institut nationale des recherches agricoles du Bénin, août 2008.

Cassava Processing and Marketing: Challenges for Value Addition, Regional Initiative Workshop, PPP, Accra, Ghana, 20-22 March 2006.

Nweke F., Spencer D. & Lynam J. Ed., The Cassava Transformation: Africa's Best-Kept Secret, Michigan State University Press, 2002.

NWEKE, Felix, New challenges in the cassava transformation in Nigeria and Ghana, IFPRI, June 2004.

Étude des potentiels techniques et économiques de la transformation primaire des tubercules vivriers dans la région de l'Afrique de l'Ouest, étude exploratoire au Bénin, Caisse française de développement (CFD), mars 1998.

Politique nationale de promotion des plantes à racines et tubercules au Bénin, Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche, janvier 2008.

FAOSTAT – http://faostat.fao.org

République du Bénin : Analyse globale de la vulnérabilité, de la sécurité alimentaire et de la nutrition (AGVSAN), Gouvernement du Bénin, PAM, UNICEF et FAO, mai 2009.

Atelier d'initiative régionale sur la transformation et la commercialisation du manioc en Afrique de l'Ouest et du Centre, FIDA, Accra, Ghana, 20-22 Mars 2006, p39.

Nago, C.M., La préparation artisanale du gari au Bénin: aspects technologiques et physico-chimiques. In Agbor E., Brauman A, Griffon D., Treche S. (éd.) : Transformation Alimentaire du Manioc, Orstom, Paris, 1995.

Étude des potentiels techniques et économiques de la transformation primaire des tubercules vivriers dans la région de l'Afrique de l'Ouest, étude exploratoire au Bénin, Caisse française de développement (CFD), mars 1998.

Impact socio-économique des technologies améliorées d'alimentation des petits ruminants au Bénin, Institut nationale des recherches agricoles du Bénin, septembre 2008.

2009 World Survey on the Role of Women in Development, Division for the Advancement of Women, Department of Economic and Social Affairs, United Nations, New York, 2009.

Programme et autres projets FIDA

Republic of Ghana: Roots and Tuber Improvement Programme, Interim Evaluation Report, Office of Evaluation, IFAD, October 2004.

République du Bénin : Évaluation du programme de pays, Bureau de l'évaluation, FIDA, Mars 2005.

République du Bénin : Projet d'activités génératrices de revenus, Rapport d'évaluation intermédiaire, Bureau de l'évaluation, FIDA, Mai 2005.

Republic of Benin: Country Strategy and Opportunities Paper (COSOP), Africa I Division - Programme Management Department, IFAD, June 1997.

République du Bénin : Exposé des options et stratégies d'intervention pour le pays, Conseil d'administration du FIDA - Quatre-vingt-cinquième session, septembre 2005.

République du Bénin : Projet d'appui à la croissance économique rurale (PACER), Documents de conception, FIDA, décembre 2008.

République du Bénin : Programme d'appui au développement rural (PADER), Documents de conception, FIDA, octobre 2005.

Initiative PNUD-FIDA d'appui au processus de mise en œuvre de la stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté au Bénin (SCRP 2007–2009) : Analyse de la prise en compte du volet « Secteur Rural » dans la SCRP 2007-2009 et propositions d'amélioration, version finale, avril 2008.

République du Bénin : Programme d'appui au développement rural (PADER), rapport de pré-Evaluation, volume I: rapport principal, FIDA, rapport no. 1775-BJ, octobre 2005.

Rapport et recommandation du président au conseil d'administration concernant une proposition de prêt à la république du Bénin pour le programme d'appui au développement rural, FIDA, conseil d'administration – quatre-vingt-sixième session, 12-13 décembre 2005.

Rapport et recommandation du président au conseil d'administration concernant une proposition de prêt à la république du Bénin pour le programme d'appui au développement participatif de la pêche artisanale, FIDA, conseil d'administration – soixante-quatorzième session, 5-6 décembre 2001.

How knowledge is being shared at the time of the: "IFAD Regional Cassava Processing & Marketing Initiative", affiche du FIDA de M. Andrea Serpagli.

Progress Report of the "Nepad-Regional Cassava Processing and Marketing Initiative (RCPMI)", de M Andrea Serpagli, non daté.

Aide-mémoire de la mission de formulation du 25 novembre au 14 décembre 2007 du Programme d'Appui à la Croissance Economique Rurale (PACER), 2008.

Management Assessment Template: Assessment of Programme/ Project Design Maturity Formulation (FR) stage, from Mohamed Tounessi, CPM/PA and Mohamed Béavogui, Directeur PA, 19 de mai 2008.

Documents de conception du PDRT et accords de prêt

Rapport d'audit sur les états financiers au 31 décembre 2007 de PDRT, SAFECO-INF, juin 2008.

Rapport de formulation, volume I: rapport principal et annexes, Programme de développement de la culture des racines et tubercules (PDRT), FIDA, 1999.

Rapport de pré-évaluation, formulation, volume I : rapport principal et annexes, Programme de développement de la culture des racines et tubercules (PDRT), FIDA, rapport no. 1080-BJ, mars 2000.

Accord de coopération entre le FIDA et la Banque ouest-africaine de développement, décembre 1986.

Accord de Prêt (PDRT), entre la république du Bénin et le FIDA, prêt no. 530-BJ, juin 2000.

Avis juridique de la cour suprême de la république du Bénin au sujet de l'accord de prêt no. 530-BJ, 21 juin 2001.

Rapport et recommandation du président au conseil d'administration concernant une proposition de prêt à la république du Bénin pour le Programme de développement de la culture des racines et tubercules, FIDA, conseil d'administration – soixante-neuvième session, 3-4 mai 2000.

Cadre logique révisé, PDRT, MAEP/FIDA, novembre 2007.

Ateliers de revue du cadre logique, d'opérationnalisation des indicateurs et de planification des activités, PDRT, MAEP/FIDA, août 2002.

Accord de rétrocession entre le gouvernement du Bénin et la Fédération des caisses d'épargne et de crédit agricole mutuel (FEDECAM-BENIN), 23 octobre 2000.

Guides, manuels et stratégies du PDRT

Manuel des procédures de gestion administrative, financière et comptable, PDRT, août 2002.

Stratégie Environnementale : « Nourrir en améliorant la diversité biologique », PDRT, avril 2003.

Guide de l'Animateur du PDRT, composante Appui aux institutions de base (AIB), PDRT, Eustache Wankpo, juillet 2005.

Atelier national d'élaboration des plans d'action pour l'amélioration de la commercialisation des R&T et l'organisation des acteurs de la filière - rapport général, Gefad Glazoue, PDRT, 04 - 06 juillet 2006.

Stratégie opérationnelle de renforcement institutionnel des groupements de producteurs et de transformatrices des racines et tubercules, atelier de concertation des acteurs intermédiaires du PDRT.

Le plan de développement villageois des racines et tubercules – porte d'entrée pour un partenariat durable avec les groupes cibles du PDRT.

Études

Étude exploratoire du marché régional des produits à racine et tubercule et de leurs dérivés en Afrique, rapport final réalisé par Afouda/Soule/Tassou, PDRT, juin 2004.

Étude exploratoire du marché régional des produits à racine et tubercule et de leurs dérivés en Afrique, résumé du rapport final réalisé par Afouda/Soule/Tassou, PDRT, juin 2004.

Étude de marché national sur les racines et tubercules et produits dérivés – volume I : rapport principal réalisé par Djoi/Monhouanou/Gogan/Ahohounkpanzon, PDRT, avril 2003.

Mission de consultation pour la réalisation d'une base de données nationale sur les fabricants d'équipement pour la transformation du manioc et la production de dérivés au Bénin – rapport final réalisé par Albert Massenon, FIDA, mai 2008.

Bénin : Étude sur la commercialisation des produits dérivés du manioc vers les marchés des pays limitrophes (Niger, Nigeria, Togo et Burkina Faso) – rapport final réalisé par Soule/Gansari/Gibigaye, septembre 2008.

Étude de la filière igname au Bénin – tome 2 – rapport principal, PDRT, Issaka/Issa Chabi/Houedjoklounon, février 2003.

Pilotage du PDRT

Compte rendu de la réunion du Comité d'orientation et de suivi (COS), session du 22 novembre 2002.

Compte rendu de la réunion du Comité d'orientation et de suivi (COS), session du 08 mai 2003.

Compte rendu de la réunion du Comité d'orientation et de suivi (COS), session du 12 décembre 2003.

Compte rendu de la réunion du Comité d'orientation et de suivi (COS), session du 15 avril 2004.

Compte rendu de la réunion du Comité d'orientation et de suivi (COS), session du 10 décembre 2004.

Compte rendu de la réunion du Comité d'orientation et de suivi (COS), session du 03 au 04 avril 2005.

Compte rendu de la réunion du Comité d'orientation et de suivi (COS), session du 15 décembre 2005.

Compte rendu de la réunion du Comité d'orientation et de suivi (COS), session du 05 mai 2006.

Compte rendu de la réunion du Comité d'orientation et de suivi (COS), session du 21 décembre 2006.

Compte rendu de la réunion du Comité d'orientation et de suivi (COS), session du 03 au 04 mai 2007.

Compte rendu de la réunion du Comité d'orientation et de suivi (COS), session du 10 décembre 2007.

Compte rendu de la réunion du Comité d'orientation et de suivi (COS), session du 12 décembre 2007.

Compte rendu de la réunion du Comité d'orientation et de suivi (COS), session du 03 au 04 avril 2008.

PTBA du PDRT

Programme de travail et budget annuel – Exercice 2001, PDRT, juillet 2001.

Programme de travail et budget annuel – Exercice 2002, PDRT, mars 2002.

Programme de travail et budget annuel – Exercice 2004 – Document I, PDRT, cellule suivi évaluation, novembre 2003.

Programme de travail et budget annuel – Exercice 2004 – Annexes – Document II, PDRT, cellule suivi évaluation, novembre 2003.

Programme de travail et budget annuel – Exercice 2005 – Document I, PDRT, cellule suivi évaluation, novembre 2004.

Programme de travail et budget annuel – Exercice 2005 – Annexes – Document II, PDRT, cellule suivi évaluation, novembre 2004.

Programme de travail et budget annuel – Exercice 2006 – Document I, PDRT, cellule suivi évaluation, novembre 2005.

Programme de travail et budget annuel – Exercice 2006 – Annexes – Document II, PDRT, cellule suivi évaluation, novembre 2005.

Programme de travail et budget annuel – Exercice 2007 – Document I, PDRT, cellule suivi évaluation, novembre 2006.

Programme de travail et budget annuel – Exercice 2007 – Annexes – Document II, PDRT, cellule suivi évaluation, novembre 2006.

Programme de travail et budget annuel – Exercice 2008 – Document I, PDRT, cellule suivi évaluation, novembre 2007.

Programme de travail et budget annuel – Exercice 2008 – Annexes – Document II, PDRT, cellule suivi évaluation, novembre 2007.

Rapports périodiques du PDRT

Bilan d'exécution du PTBA au 30 septembre 2007, PDRT, cellule suivi évaluation, octobre 2007.

Rapport d'activités du deuxième trimestre 2007, PDRT, cellule suivi évaluation, juillet 2007.

Rapport annuel d'activités 2002, PDRT, cellule suivi évaluation, mars 2003.

Rapport annuel d'activités 2003, PDRT, cellule suivi évaluation, février 2004.

Rapport annuel d'activités 2004, PDRT, cellule suivi évaluation.

Rapport annuel d'activités 2005, PDRT, cellule suivi évaluation, février 2006.

Rapport annuel d'activités 2006, PDRT, cellule suivi évaluation, février 2007.

Rapport annuel d'activités 2007 du PDRT, cellule suivi évaluation, janvier 2008.

Rapport annuel d'activités 2008 du PDRT, cellule suivi évaluation, décembre 2008.

Rapport d'avancement Programme développement des plantes à racines et tubercules (PDRT) au 31 décembre 2008, Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche, 2008.

Supervision et Revue à mi-parcours du PDRT

Programme de développement des plantes à racines et tubercules en république du Bénin – rapport de supervision no. 02 – du 03 au 14 mars 2003, BOAD, juin 2003.

Programme de développement des plantes à racines et tubercules en république du Bénin – rapport de supervision no. 03 – du 20 au 31 octobre 2003, BOAD, janvier 2004.

Programme de développement des plantes à racines et tubercules en république du Bénin – rapport de supervision no. 04 – du 19 au 30 avril 2004, BOAD, juin 2004.

Aide-mémoire de la mission BOAD de supervision no 05 du Programme de développement des plantes à racines et tubercules (PDRT) au Bénin du 13 au 24/12/2004, BOAD, décembre 2004.

Programme de développement des plantes à racines et tubercules en république du Bénin – rapport de supervision no. 06 – du 24 octobre au 04 novembre 2005, BOAD, janvier 2006.

Programme de développement des plantes à racines et tubercules en république du Bénin – rapport de supervision no. 07 – du 05 au 18 septembre 2007, BOAD, octobre 2007.

Programme de développement des plantes à racines et tubercules en république du Bénin – rapport de supervision no. 08 – du 11 au 19 septembre 2008 – aide-mémoire, BOAD, septembre 2008.

Project Status Report, Benin: Roots and Tubers Development Programme, IFAD, mai 2001.

Project Status Report, Benin: Roots and Tubers Development Programme, IFAD, septembre 2002.

Project Status Report, Benin: Roots and Tubers Development Programme, IFAD, août 2004.

Project Status Report, Benin: Roots and Tubers Development Programme, IFAD, mars 2006.

Project Status Report, Benin: Roots and Tubers Development Programme, IFAD, avril 2007.

Project Status Report, Benin: Roots and Tubers Development Programme, IFAD, mai 2008.

Mission de revue a mi-parcours – PDRT – prêt FIDA n° 53 0-BJ et prêt BOAD n° PR BN 2000 16 00 – Rapport de Synthèse (Volume 1), Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche/BOAD/FIDA, janvier 2007.

Mission de revue a mi-parcours – PDRT – documents de travail (volume 2), Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche/BOAD/FIDA, janvier 2007.

Suivi-évaluation du PDRT

Enquête sur les rendements des plantes à racines et tubercules (manioc, igname & patate douce) - campagne agricole 2004 – 2005, MAEP-PDRT, octobre 2004.

Enquête sur les rendements des plantes à racines et tubercules (manioc, igname & patate douce) - campagne agricole 2005 – 2006, MAEP-PDRT, novembre 2005.

Enquête sur les rendements des plantes à racines et tubercules (manioc, igname & patate douce) - campagne agricole 2006 – 2007, MAEP-PDRT, octobre 2006.

Enquête sur les rendements des plantes à racines et tubercules (manioc, igname & patate douce) - campagne agricole 2007 – 2008, MAEP-PDRT, novembre 2007.

Collecte de données complémentaires à l'enquête de référence du PDRT, Gaston Agossou, juin 2003.

Enquête de référence – volume 1 : Rapport principal, MAEP-PDRT, septembre 2001.

Rapport de l'étude de référence du PDRT: Zone Sud, Arouna Salifou, avril 2003.

Rapport d'évaluation des PCZ au titre de l'Année 2003, PDRT, cellule suivi évaluation, mars 2004.

Rapport d'évaluation des PCZ au titre de l'Année 2003 – Équipe B, PDRT, cellule suivi évaluation, mars 2004.

Rapport d'évaluation des PCZ au titre de l'Année 2004 – Équipe C, PDRT, cellule suivi évaluation, mars 2004.

Rapport d'évaluation des PCZ JAE, GEA, CEIRAD, Bakary/Kpassy Gobi, 2005.

Rapport d'évaluation des PCZ CPADES, GARDIEN, ABILE, Lokoto/Sare, 2005.

Appréciation de la performance des prestataires de service de la région nord du PDRT (2ème Phase), PDRT, cellule suivi évaluation, décembre 2006.

Appréciation de la performance des prestataires de service de la région nord du PDRT, cellule suivi évaluation, juillet 2006.

Appréciation de la performance des prestataires de service de la région sud du PDRT, cellule suivi évaluation, juin 2006.

Appréciation de la performance des prestataires de service du PDRT (PCZ et CTC), cellule suivi évaluation, janvier 2007.

Rapport d'évaluation interne 2004, PDRT, cellule suivi évaluation, novembre 2004.

Rapport d'Évaluation Interne 2006, PDRT, cellule suivi évaluation, octobre 2006.

Évaluation interne globale des performances et des résultats du Programme de développement des plantes à racines et tubercules – volume 1 : rapport principal, PDRT, septembre 2006.

Évaluation interne globale des performances et des résultats du Programme de développement des plantes à racines et tubercules – volume 1 : rapport principal, PDRT, février 2009.

Évaluation interne globale des performances et des résultats du Programme de développement des plantes à racines et tubercules – volume 2 : annexes, PDRT, février 2009.

Rapport d'achèvement, PDRT, décembre 2008.

Principaux acquis du Programme de développement des plantes à racines et tubercules et défis à relever pour des filières organisées et durables des racines et tubercules, Bako, PowerPoint présentation.

Contrats

Contrat no. 25c 2008/MAEP/PDRT/CeRPA MONO-COUFFO du 27 mai 2008 relatif au partenariat entre le PDRT et CeRPA MONO-COUFFO, mai 2008.

Contrat d'appui a la production du matériel végétal de plantation de manioc, no. 049/2008/DPP/PDRT-DAGRI du 31 juillet 2008.

Contrat no. 114/05/PDRT/CNP/RF/AIB/RPR/SA du 16 décembre 2005 relatif au partenariat entre le PDRT et la Direction du génie rural (DGR) dans le cadre de la mise en œuvre du volée « piste rurales » - troisième année, décembre 2005.

Contrat no. 044/2007/MAEP/PDRT-DICAF du 26 décembre 2007 relatif au partenariat entre le PDRT et la Direction du conseil agricole de la formation opérationnelle (DICAF) dans le cadre d'un appui-conseil aux activités de vulgarisation, de pré vulgarisation et de formation du PDRT.

Contrat d'appui aux activités du PDRT par l'institut international d'agriculture tropicale, station du Bénin (IITA-BENIN), no. 076/2003/MAEP/PDRT-IITA du 18 septembre 2003.

Contrat de recherche no. 0115/2005/MAEP/PDRT-INRAB du 27 décembre 2005 pour la précision des modalités d'exécution et de suivi de la mise en œuvre d'un programme de recherche et de recherche-développement, décembre 2005.

Contrat de prestation de service no. 070/05/PDRT/CNP/RF/SA du 31 aout 2005 relatif a la collecte, traitement, et diffusion des informations commerciales des marchés des zones Sud et nord-Bénin couverte par le PDRT, août 2005.

Contrat no. 007/2008/PDRT/CNP/RF/AIB/SA du 18 février 2008 pour la mise en œuvre des activités d'animation sur le terrain en qualité de Prestataire chargé de zone (PCZ).

Audit

Rapport sur le control interne – exercice 2002, PDRT, Okalla Ahanda & Associé, décembre 2003.

Rapport sur le control interne – exercice 2003, PDRT, Okalla Ahanda & Associé, avril 2004.

Rapport sur le control interne – exercice 2004, PDRT, Okalla Ahanda & Associé, mai 2005.

Rapport sur le control interne – exercice 2005, PDRT, Okalla Ahanda & Associé, juin 2006.

Rapport sur le control interne – rapport définitif, PDRT, SAFEKO-INF, avril 2007.

Rapport sur le control interne – rapport final, PDRT, SAFEKO-INF, juin 2008.

Rapport d'audit sur les états financiers – période allant du 1er octobre 2001 au 31 décembre 2002, PDRT, Okalla Ahanda & Associé, mai 2003.

Rapport d'audit sur les états financiers – période allant du 1er octobre 2001 au 31 décembre 2002, PDRT, Okalla Ahanda & Associé, décembre 2003.

Rapport d'audit sur les comptes spéciaux et les états certifies de dépenses – exercice 2003, PDRT, Okalla Ahanda & Associé, avril 2004.

Rapport d'audit sur les comptes spéciaux et les états certifies de dépenses – exercice 2004, PDRT, Okalla Ahanda & Associé, mai 2005.

Rapport d'audit sur les comptes spéciaux et les états certifies de dépenses – exercice 2005, PDRT, Okalla Ahanda & Associé, juin 2006.

Rapport d'audit sur les comptes spéciaux et les états certifies de dépenses – exercice 2006, PDRT, SAFEKO-INF, avril 2007.

Rapport d'audit sur les comptes spéciaux et les états certifies de dépenses – exercice 2007, PDRT, SAFEKO-INF, juin 2008.

Rapport d'audit sur les états financiers – exercice 2003, clos au 31 décembre 2003, PDRT, Okalla Ahanda & Associé, avril 2004.

Rapport d'audit sur les états financiers – exercice 2004, clos au 31 décembre 2004, PDRT, Okalla Ahanda & Associé, mai 2005.

Rapport d'audit sur les états financiers – exercice 2005, clos au 31 décembre 2005, PDRT, Okalla Ahanda & Associé, avril 2006.

Rapport d'audit sur les états financiers au 31 décembre 2006, PDRT, SAFEKO-INF, avril 2007.

Rapport d'audit sur les états financiers au 31 décembre 2007, PDRT, SAFEKO-INF, juin 2008.

Genre et Environnement

Rapport de CPADES-ONG sur les activités relatives au genre et environnement sensible du PDRT, septembre 2008.

Rapport de l'évaluation de la prise en compte du genre et l'environnement dans la mise en œuvre des activités du PDRT, ALDIPE-ONG, août 2008.

Rapport d'évaluation de la stratégie genre et environnement dans l'exécution des activités du PDRT, Vie & Environnement – ONG.

Rapport de mise en œuvre de l'approche genre et environnement, ERAD-ONG, septembre 2008.

Rapport sur la stratégie genre et environnement dans la zone Savalou-Bante-Dassa-Glazoue-Save, Le BACAR, septembre 2008.

Diagnostic participatif & plan de développement villageois des racines et tubercules, PDRT, Groupement des exploitants agricoles du Bénin (GEA-BENIN), octobre 2003.

Formation

Recyclage des formatrices et formateurs endogènes en comptabilité et gestion des groupements – manuel du participant, PDRT – composante « Appui aux institutions de base », African Consulting Company, août 2005.

Formation ders responsables des faitières communales des groupements des producteurs et de transformatrices de manioc en sur le rôle des faitiers, les techniques de négociation de contrats, d'élaboration et de mise en œuvre des plans de campagnes agricoles – manuel du participant, PDRT, décembre 2007.

Élaboration du plan de formation du personnel du PDRT – rapport de séance, Afrique conseil, août 2003.

Plan triennal de formation (2003 – 2005) pour le personnel de PRDT, Afrique conseil, mars 2003.

Rapport de formation des personnels du Programme de développement des plantes à racines et tubercules, PDRT, décembre 2003.

Transformation et Commercialisation

Rapport d'activités de la composante transformation et commercialisation primaire (Période de 2001 à 2006), PDRT, août 2006.

Mission de consultation d'appui a la commercialisation primaire des racines et tubercules – rapport synthèse, PDRT/TCP, Massenon/Amoussougbo, mars 2006.

Appui aux institutions de base

Rapport des évaluations rapides institutionnelles des groupements et comités villageoises cde concertation (CVC) de la zone de Save, Glazoue et de Dassa-Zoume, PDRT, GEA-BENIN, janvier 2006.

Rapport des évaluations rapides institutionnelles des groupements et comités villageois de concertation du département des collines, PDRT, GEA-BENIN, décembre 2003.

Rapport de la contre évaluation rapide institutionnelle, zone nord, PDRT, Gilbert Zinsalo, juillet 2005.

Rapport de la contre évaluation rapide des organisations de base intervenant dans le domaine des racines et tubercules – zone sud du PDRT, PDRT, Charlemagne Sekpe, août 2005.

Plan de renforcement 2005 des OP de la zone du PCZ CPADES-ONG, centre de pensée et d'action pour un développement économique et social, mai 2006.

APPENDIX 7

Auto-évaluations

A. Auto-évaluation du PDRT par le Gouvernement (MAEP)

Performance du projet

Pertinence (Score = 4)

- Il a été mis en œuvre dans un contexte marqué par des besoins d'apport de solution aux problèmes de sécurité alimentaire et les R&T qui sont consommés comme aliment de base se retrouvent presque partout sur le territoire national. Dans cette situation, il apparaît la nécessité d'aller au-delà de la production en œuvrant pour l'organisation des acteurs.
- Le délai d'exécution semble à cet effet bien limité pour atteindre un tel objectif.
- L'approche groupement était appropriée en raison du problème de disponibilité des ressources humaines affectées au projet et de la stratégie adoptée par le projet qui se base essentiellement sur les activités de formation.
- La stratégie de ciblage du projet consistant à informer au départ les communautés sur les objectifs et les cibles avec une implication des autorités locales a permis de rester dans le cadre des groupes cibles définis (producteurs disposant peu ou pas de facteurs de production, femmes, jeunes déscolarisés ou sans terre).
- La concentration des efforts du projet sur quelques spéculations seulement (le manioc en particulier) constitue un point faible mais s'explique par le fait que les autres spéculations ne disposent pas de base exploitable en termes d'itinéraires techniques.
- Aucune action particulière n'a été développée pour faciliter l'accès des groupes cibles aux intrants en dehors du matériel végétal pour lequel une stratégie impliquant producteurs (multiplicateurs), service technique de l'État (DAGRI) a été mise en œuvre. Les engrais en particulier ont peu retenu l'attention en termes d'organisation de la disponibilité et d'accès au crédit pour son acquisition.
- Dans sa conception, il est envisagé que le projet concentre ses actions sur la commercialisation primaire. Aussi, beaucoup de temps a-t-il été consacré à l'affinement de stratégie y relative au point où le développement des actions de partenariat public-privé n'est apparu que vers la fin du projet et donc sans pouvoir atteindre des résultats appréciables en la matière.
- Pour promouvoir l'accès des producteurs et transformatrices de racines et tubercules aux services de finance rurale, le projet s'est appuyé sur des acteurs externes (IMF) qui ont globalement peu adhéré à la stratégie en raison généralement du domaine concerné (activité de production végétale). Les quelques appuis obtenus en ce qui concerne le volet transformation ont difficilement porté sur les aspects relatifs aux équipements de transformation, le financement requis ici étant à moyen terme.

Efficacité (Score = 3)

Objectif spécifique (OS) 1 : Améliorer la productivité de la culture des racines et tubercules en l'associant à une amélioration durable de la fertilité des sols. Score = 5.

- Le rendement du manioc a doublé dans les villages d'intervention et a été amélioré par rapport à d'autres R&T comme l'igname. Les itinéraires techniques apportés avec l'appui de l'INRAB et de la DAGRI en ce qui concerne la qualité du matériel végétal y ont contribué.
- En terme de facteur externe ayant par contre limité l'atteinte des résultats, l'on peut noter la disponibilité des engrais spécifiques et la mise à disposition à temps et en quantité suffisante du matériel végétal. Le score aurait pu être meilleur si l'on a le temps d'apprécier la constance de ce résultat et sa diffusion.

OS 2 : Améliorer la productivité de la petite transformation et la qualité des produits. Score = 3.

- Les activités de transformation sont caractérisées par la grande diversification observée et la recherche de la qualité.
- Seulement, en raison de la faible disponibilité des équipements de transformation (difficulté d'achat par les femmes et quantité limitée mise en place par le projet), l'amélioration de la productivité et la qualité n'ont pas suivi.

OS 3 : Créer les conditions favorables à la commercialisation au bénéfice du groupe cible. Score = 2.

- Le niveau d'atteinte des résultats est faible ce qui amène à se demander s'il ne fallait pas chercher à solutionner le problème de commercialisation avant la production. L'existence de ce problème part de la conception même du projet.
- Toutefois, des efforts ont été faits pour développer le volet à travers les quelques bourses de gari.
- Par ailleurs, des résultats plus intéressants auraient pu être obtenus si le projet s'était un peu orienté vers les micro-industries devant permettre de drainer les productions des petites transformatrices pour un autre niveau de transformation.

Efficience. Pas d'informations.

<u>Impact du projet sur la pauvreté rurale</u>

- Bénéficiaires directs : Recettes issues des ventes des produits de R&T contribuent à certaines dépenses familiales comme la santé, la scolarité et le réinvestissement dans l'activité agricole (achat de terre, main d'œuvre agricole pour un autre type de production).
- Autres habitants des villages d'intervention du projet : Disponibilité plus permanente du manioc et de l'igname toute l'année durant.
- Populations des villages non-bénéficiaires mais faisant aussi partie des populations ciblées du projet : Disponibilité plus permanente du manioc et de l'igname toute l'année durant.
- Les scores suivants peuvent être donnés aux différents domaines d'impact :
    - **Revenu et biens matériels des ménages : 4**
    - **Capital humain et social et renforcement du pouvoir : 3**
    - **Sécurité alimentaire et productivité agricole : 5**
    - **Ressources naturelles et l'environnement : 4**
    - **Institutions et politiques : 3**
    - **Marchés : 3**

<u>Autres critères</u>

Durabilité (Score = 3)

- Dans les quelques villages où des initiatives de commercialisation ont pu être prises, les activités de transformation pourront se poursuivre.
- De même, le dynamisme des Formateurs Endogènes (production et transformation) devra beaucoup contribuer à la pérennisation des acquis.
- Par ailleurs, les techniques culturales appliquées ne pourront que favoriser la durabilité escomptée. Seulement l'adoption de la technologie (utilisation des espèces arbustives améliorées) n'est pas pour autant effective en raison entre autres des problèmes fonciers.
- Les multiplicateurs maîtrisent la technologie mais l'organisation des faîtières et même de la chaîne de production des semences doit être parachevée.
- Les collectivités locales ne sont pas toutes convaincues encore de leur implication dans la gestion des infrastructures. C'est cela qui justifie d'ailleurs le fait que certaines d'entre elles ne se rendent pas disponibles pour apporter leur contribution financière. Toutefois, les CVC s'y intéressent.

- Les organisations faîtières sont juste à leur début et ont besoin d'être appuyées.
- Les facteurs suivants influencent la durabilité des acquis :
    - Facteurs techniques : Disponibilité de variétés améliorées (positif)
    - Facteurs Institutionnels : Faible adhésion de la DAGRI à la stratégie qui ne rend pas disponible le matériel végétal à temps et en quantité requise (négatif) ; Utilisation de la prestation de service des CeRPA (positif)
    - Facteurs sociaux : Les petits exploitants ne sont pas propriétaire de terre pour vouloir l'occuper dans le cadre de l'installation des plantes pérennes (négatif)
    - Facteurs financiers : IMF pas toujours disposé à appuyer les activités notamment de production.

Innovation, reproduction et appropriation institutionnelle (Score = 4)

- Les innovations promues par le projet sont : la production de la farine de manioc, la technique de multiplication rapide des boutures et des semenceaux d'igname ; l'intermédiation avec les IMF pour la facilitation de l'accès des groupes cibles au crédit
- Certains aspects importants qui ont freiné l'atteinte des résultats au niveau du PDRT ont retenu l'attention au moment de la conception du PACER : intégration des micro-industries, la prise en compte des ASF pour accompagner les actions de production et de transformation, un nombre plus élevé d'antennes du projet.

Performance des partenaires

- **Le Gouvernement du Bénin** a mis à disposition les moyens financiers au projet à un rythme ne correspondant pas toujours aux activités agricoles **(Score = 3).**
- Le dispositif de gestion du projet a souffert de la grande espace à couvrir par les antennes **(Score = 4).**
- **Le FIDA** n'a pas eu possibilité de faire face aux problèmes d'érosion financière qui a affecté et limité les ressources financières du projet **(Score = 5).**
- **La BOAD** : Idem **(Score = 5).**
- **Les ONG et les entreprises privées** prestataires de services au projet **(Score = 4).**

B. Auto-évaluation du PDRT par le FIDA

Performance du projet

Pertinence (Score = 5)

- Nous considérons que les objectifs et la stratégie d'intervention utilisés dans la mise en œuvre du Programme sont très appropriés pour répondre aux besoins du groupe cible de ce Programme et cadrent bien dans la politique nationale du Bénin et aussi la politique d'intervention du FIDA en matière de développement rural. Cependant, on peut élaborer davantage au niveau de certains points :
- La concentration du Programme essentiellement sur la production du manioc ne constitue pas, à notre avis, une faiblesse importante; le manioc a constitué, constitue toujours et constituera la base de la production vivrière car c'est la culture la plus connue par les paysans qui connaissent profondément ses techniques culturales, qui a un niveau de productivité élevé, un coût de sa production à la portée des producteurs, un étalement de six mois au cours de l'année pour couvrir les besoins alimentaires pendant les périodes de disette, et enfin des propriétés organoleptiques très appréciées par les populations; donc c'est leur aliment de choix. Contrairement au manioc, l'igname et la patate douce, bien constituant des produits de base complémentaires à développer, présentent des limitations du point de vue extension géographique, taux d'intensification cultural limité, niveau de productivité plus bas que le manioc, coût de production et surtout techniques culturales pour la patate douce et la pomme de terre encore peu maîtrisées.
- La stratégie de promotion de l'accès des producteurs aux autres intrants. Comme on le sait, acheter les intrants sur le marché requière des moyens financiers importants et une productivité conséquente aux coûts de production; à notre avis, le Programme a fait les meilleurs choix en optant pour le recours minimum aux intrants commercialisés comme les engrais chimiques et les pesticides; au contraire, le Programme a essayé de développer les techniques de compostage et de privilégier l'usage de la fumure organique pour mieux maîtriser les coûts de production. Malgré ces choix, on voit néanmoins le développement timide d'un réseau qui associe la commercialisation et l'approvisionnement dont la trame de base est en train de se mettre en place pour le moment; il est espéré qu'elle se développera à l'avenir.
- L'un des points forts du Programme est le développement du partenariat entre les différents opérateurs rassemblés en groupements homogènes au sein du Programme (producteurs de plants, transformatrices de manioc, boulangeries, groupes de commercialisation et d'approvisionnement etc.) ainsi que le secteur public et privé (administration sous-traitant plusieurs activités du Programme comme vulgarisation, formation des producteurs aux ONG, aux universités, et aux centres de recherche).
- L'accès des producteurs et transformatrices de racines et tubercules aux services de finance rurale a été malheureusement très limité; le Programme aurait pu atteindre des niveaux de loin supérieurs si le financement était suffisant; la réticence des institutions financières à satisfaire les demandes du groupe cible ont un facteur très limitant pour les performances du Programme. Plus spécifiquement, le système de crédit est inadapté à l'agriculture en général et aux R&T en particulier. Afin de promouvoir la production des R&T, il importe d'adapter le système de crédit aux exigences de ces cultures. Malheureusement, les IMF et les banques commerciales au Bénin ne répondent pas à ces exigences, et le taux de couverture financière de la Banque Régionale de Solidarité (BRS) reste limité bien qu'elle octroie de crédit pour la production des R&T. Par conséquent, il est indispensable de penser véritablement un système de crédit adapté afin d'assurer un bon développement de la production des R&T.

Efficacité (Score = 6)

- Malgré des retards enregistrés pendant la phase de démarrage du Programme, on peut dire que ce dernier a été très efficace. En effet, le Programme a atteint ses trois objectifs spécifiques de manière très satisfaisante et on peut lui accorder le score de 6 sur 6. De manière plus détaillée, on peut dire, au niveau de chaque objectif spécifique, ce qui suit :
- *OS 1* : L'amélioration de la productivité de la culture des R&T a été évidente tout au long de l'itinéraire du Programme, car elle a été conceptuellement associée aux techniques de compostage, à l'utilisation de la fumure organique (résultant en une amélioration durable de la fertilité des sols) et à l'utilisation du matériel végétal performant et indemne de virus.
- *OS 2 :* L'amélioration de la productivité de la petite transformation et de la qualité des produits sont dues essentiellement à la vulgarisation des équipements de transformation et de traitement adaptés aux conditions des transformatrices, aux diversifications de la gamme des produits du manioc à plusieurs fins (farine, alcool, etc.).
- *OS 3 :* Les conditions favorables à la commercialisation au bénéfice du groupe cible ont été créées par une politique de marketing plus agressive que par le passé, instaurant un lien direct entre les opérateurs de la chaîne (producteurs, transformateurs, consommateurs).
- Néanmoins, les moyens financiers, le manque de suffisamment de fabricants de petits matériels et équipement, le transport ont constitué des facteurs limitants importants.

Efficience (Score = 4)

- Ce critère est mesuré par le rapport avantage/coûts du Programme. N'ayant pas pu tirer des chiffres fiables du système de suivi-évaluation, nous recommandons que la mission d'évaluation utilise les résultats de l'évaluation interne que le Programme vient juste d'achever, de refaire le calcul du taux de rentabilité interne en utilisant le COMPASS Tools (COSTAB, FARMOD, DISPLAY).
- Rentabilité. En terme de calculs économiques sommaires et sur la base du coût de création d'un emploi permanent a 5 000 $EU et en considérant que tous ces emplois sont additionnels, la création de 7 000 emplois aurait coûté à l'Etat béninois plus de 35 millions de $EU. Il est donc évident que, du point de vue coût/avantage, le Programme a été plus qu'avantageux à plusieurs égards.
- Malgré cette lacune, et compte tenu de deux facteurs majeurs qui ont marqué l'exécution du Programme, à savoir le retard enregistré au démarrage et la situation de la pérennité des acquis à la fin du Programme, les avantages du Programme et leur développement resteront une question ouverte. Ceci nous incite à mettre le score de 4 sur 6.

<u>Impact sur la pauvreté rurale (Score = 4)</u>

- Revenus et biens des ménages. Dans son ensemble, la culture des R&T est rentable aussi bien pour les bénéficiaires directs qu'indirects. Les plus faibles Valeurs Ajoutées (VA) mensuelles totales sont de 29 162 FCFA et 21 394 FCFA respectivement pour les bénéficiaires directs et indirects de la Zone 4, alors que les VA mensuelles totales sont plus élevées (137 399 FCFA et 135 941 FCFA respectivement pour les bénéficiaires indirects et directs) de la Zone 5. A l'exception des producteurs de la Zone 4, les VA mensuelles totales calculées sont largement au-dessus du SMIG (1,6 à 4 fois le SMIG aussi bien pour les bénéficiaires directs qu'indirects). Les résultats des enquêtes auprès des producteurs sur l'utilisation des revenus montrent que 90 pourcent utilisent la valeur ajoutée générée par la production des R&T pour le financement des activités de production et pour la satisfaction des besoins en vue de l'amélioration des conditions de vie (construction de maisons en dur, prise en charge des dépenses de santé de la famille, des frais de scolarité des enfants, etc..) des membres de leur famille.
- Bénéficiaires impliqués. De façon globale, lorsque nous rapportons ces résultats à l'ensemble des activités de production des R&T dans la zone d'intervention du PDRT, 312 Formateurs Endogènes

(FE) ont été impliqués dans l'exécution du programme et 25 multiplicateurs de boutures de bases et 312 multiplicateurs de boutures certifiées ont été régulièrement suivis. Au total, 312 groupements avec un effectif moyen de 22 membres, ont été encadrés, sachant que seulement 33 pourcent de ces structures ci-dessus indiquées sont viables, soit 103 groupements viables groupant 2 265 personnes encadrées.

- Création d'emplois. A ce niveau on estime à 3 226 les emplois générés par l'activité de production des R&T sous supervision du PDRT. En outre, les activités de transformation par les 150 groupements (soit 48 pourcent des 312 groupements avec chacun 24 membres en moyenne) sont estimées à 3 600. Chaque membre peut avoir des employés, mais il ne s'agit le plus souvent que d'un emploi non permanent. De même, les 312 FE en transformation et conservation appuient des transformatrices d'autres villages et sont rémunérés pour leur prestation et se procurent ainsi des revenus.
- Au niveau de la commercialisation, 50 pourcent des associations inter-villageoises sont viables, ce qui correspond à 8 Associations ayant en moyenne un effectif de 15 personnes, soit 120 emplois dans ce secteur. Le Programme a ainsi créé dans ses villages approximativement 7 000 emplois au niveau des acteurs de transformation et de la commercialisation des R&T.
- Sécurité alimentaire et productivité agricole. On peut ajouter les productions additionnelles résultant de l'amélioration notoire du niveau des rendements : 22,20 t/ha contre 7,83 t/ha au démarrage du Programme et 18,27 t/ha contre 9,79 t/ha respectivement pour le manioc et l'igname ont été importants et ont contribué à la sécurité alimentaire des populations.

Critères transversaux

Durabilité et appropriation (Score = 3)

- Notre appréciation pour la durabilité des acquis du Programme n'est pas très optimiste si des actions de durabilité ne sont pas prises dans l'immédiat. Les retards enregistrés au démarrage ont écourté la période d'exécution du Programme, ce qui n'a pas permis la consolidation des acquis. Score = 3.
- Les systèmes de culture et de transformation des R&T (liée notamment à leur viabilité économique, mais aussi à l'évolution des facteurs de production fragiles (sols, eau) et des opportunités de commercialisation) sont encore fragiles.
- Le système d'approvisionnement en matériel végétal performant demeure encore incertain et le risque de recourir au matériel traditionnel est encore là, sauf si le Gouvernement sécurise les canaux d'approvisionnement à travers les universités et les centres de recherche, surtout pour les cultures in vitro (pomme de terre, patate douce, manioc et igname), la gestion et l'entretien concertés des investissements (pistes, unités de transformation etc.), et le niveau de dépendance des communautés par rapport aux appuis extérieurs.
- Incapacité du Gouvernement à assurer la phase de transition jusqu'à consolidation totale des acquis. Le recours au financement à travers le nouveau projet PACER est inévitable.

Innovation, reproduction et appropriation institutionnelle (Score = 5)

- Les innovations promues par le Programme et qui ont été répliquées ailleurs sont les systèmes de cultures à la portée des agriculteurs, la diversification des dérivés du manioc et des autres produits, une intensification verticale et horizontale permettant de toucher le maximum de bénéficiaires, le faire faire permis aux services de recherche et de vulgarisation et à plusieurs ONG.
- La conception du PACER et du PADER a bénéficié longuement de l'approche et des leçons apprises du PDRT.

Performance des partenaires (Score = 5)

- Les «partenaires» du PDRT sont nombreux et comprennent notamment: le Gouvernement du Bénin à l'échelle nationale, régionale et communale, y compris les services techniques publics.

- Le Gouvernement a manqué notoirement à l'affectation du personnel approprié, à la mise à la disposition du Programme des ressources financières nécessaires, et a accusé beaucoup de retards dans le processus de mise en vigueur du Programme (signature de l'Accord du prêt, avis juridique, approbation par le Parlement, allocations budgétaires etc.).
- Dispositif de gestion du Programme (Coordination nationale et deux antennes régionales): rotation accélérée du personnel, quelques conflits internes causant des départs, peu de motivation au départ du Programme. La situation s'est améliorée avec l'arrivée du dernier Coordonnateur, M. Bako.
- Le FIDA et la BOAD ont eu une collaboration exemplaire; ils ont essayé ensemble, et de manière coordonnée, à faire face à tous les problèmes liés à l'exécution du Programme, parfois avec succès total ou relatif.
- Les ONG et les entreprises privées prestataires de services au Programme ont été dans l'ensemble acceptables; seuls les organismes de financement n'ont pas été à la hauteur de leur tâche.

FIDA

Œuvrer pour que les
populations rurales pauvres
se libèrent de la pauvreté

Fonds international de développement agricole

Via Paolo di Dono, 44

00142 Rome, Italie

Téléphone: +39 06 54592048

Facsimile: +39 06 54593048

Courrier électronique: evaluation@ifad.org

www.ifad.org/evaluation

ISBN 978-92-9072-196-3

9 789290 721963