

## **TABLES DES MATIERES**

<b>I</b>	<b>GENERALITES .....</b>	<b>3</b>
I.1.	BIENS-FONDES ET OBJECTIFS DE L'EVALUATION .....	4
I.2.	UTILISATEURS DES RESULTATS DE L'EVALUATION .....	6
I.3.	METHODOLOGIE GENERALE .....	6
I.4.	INFORMATIONS DE BASE SUR LE PROJET .....	7
<b>II</b>	<b>RESULTATS RELATIFS A LA PERFORMANCE DE L'ENSEMBLE DU PROJET.....</b>	<b>9</b>
II.1.	PERTINENCE DES OBJECTIFS .....	10
II.2.	EFFICACITE.....	10
II.2.1.	<i>Considérations générales.....</i>	<i>10</i>
II.2.2.	<i>Niveau de réalisation des objectifs .....</i>	<i>12</i>
II.2.3.	<i>Temps de réalisation des objectifs .....</i>	<i>17</i>
II.2.4.	<i>Synthèse sur l'efficacité du projet.....</i>	<i>18</i>
II.3.	EFFICIENCE.....	19
II.3.1.	<i>Analyse de l'efficience .....</i>	<i>19</i>
II.3.2.	<i>Synthèse sur l'efficience du projet .....</i>	<i>21</i>
<b>III</b>	<b>RESULTATS RELATIFS A LA PERFORMANCE DES STRUCTURES.....</b>	<b>22</b>
III.1.	PRESENTATION GENERALE DE LA GDP PADANE.....	23
III.1.1.	<i>Organigramme general d'avant avril 2000.....</i>	<i>23</i>
III.1.2.	<i>Organigramme après avril 2000.....</i>	<i>24</i>
III.2.	LES COMPOSANTES DU PROJET .....	25
III.2.1.	<i>Composante AGR/CDD .....</i>	<i>25</i>
III.2.2.	<i>Composante APA .....</i>	<i>27</i>
III.2.3.	<i>Composante DIR.....</i>	<i>34</i>
III.2.4.	<i>Composante FR/OTIV.....</i>	<i>35</i>
III.2.5.	<i>Composante gestion du projet.....</i>	<i>36</i>
III.3.	LES PRESTATAIRES DE SERVICE .....	41
III.3.1.	<i>Bureaux d'études .....</i>	<i>41</i>
III.3.2.	<i>Entreprise de travaux.....</i>	<i>41</i>
III.3.3.	<i>ONG.....</i>	<i>43</i>
III.4.	LES GROUPEMENTS BENEFICIAIRES .....	48
III.5.	LE PILOTAGE DU PROJET .....	48
III.5.1.	<i>Le comité de pilotage.....</i>	<i>48</i>
III.5.2.	<i>Tandem UNOPS/FIDA.....</i>	<i>49</i>
III.5.3.	<i>Comités des Maires.....</i>	<i>49</i>
III.5.4.	<i>Commune .....</i>	<i>49</i>
III.5.5.	<i>GTDR.....</i>	<i>49</i>
III.6.	LES PARTENAIRES FINANCIERS .....	50
III.6.1.	<i>FIDA .....</i>	<i>50</i>
III.6.2.	<i>Le gouvernement.....</i>	<i>50</i>
III.7.	APPUI DU MINISTERE TUTELLE.....	50
III.7.1.	<i>Direction des Systèmes d'Informations (DSI).....</i>	<i>50</i>
III.7.2.	<i>Direction d'Appui aux Investissements Ruraux.....</i>	<i>50</i>
III.7.3.	<i>Direction d'Appui a la production agricole.....</i>	<i>51</i>
III.7.4.	<i>Direction d'Appui a la Professionnalisation des Producteurs.....</i>	<i>51</i>
<b>IV</b>	<b>PROPOSITIONS RELATIVES AUX STRUCTURES DE RELEVÉ .....</b>	<b>52</b>
<b>V</b>	<b>RECOMMANDATIONS POUR LES PROJETS FUTURS.....</b>	<b>54</b>
V.1.	AU NIVEAU DE L'UNITE D'EXECUTION .....	55
V.2.	AU NIVEAU PILOTAGE.....	55
V.3.	AU NIVEAU DE LA DEFINITION DES OBJECTIFS .....	55
<b>VI</b>	<b>CONCLUSIONS .....</b>	<b>56</b>



# I GENERALITES

## I.1. BIENS-FONDES ET OBJECTIFS DE L'EVALUATION

Le PADANE a été mis en place pour poursuivre durant six ans plusieurs objectifs socio-technico-économiques, subdivisés en sous-objectifs ou objectifs opératoires destinés à réaliser l'objectif global. Ces sous-objectifs sont : a) le renforcement du rôle des paysans dans la relance de l'économie régionale ; b) l'amélioration des conditions de production des petites exploitations agricoles ; c) l'accroissement de la production dans le domaine vivrier et des cultures d'exportation ; ceci afin d'aider les paysans à avoir des niveaux de vie meilleurs.

Il s'agit d'un projet de développement intégré qui découle d'une coopération entre le Gouvernement de la République de Madagascar et le Fonds international de développement agricole.

Son organisation, telle que précisée dans le Rapport d'Evaluation (RPE), est basée sur un processus de gestion participative qui fait appel à un ensemble de rôles ou fonctions assignés à différentes institutions : a) au niveau central : le Ministère de l'Agriculture avec ses principales Directions techniques et de programmation ; b) au niveau régional : les Délégations régionales rattachées au Ministère de l'Agriculture avec leurs Chefs de Circonscription et différents responsables techniques tels que ceux du PNVA, du Ministère des Travaux Publics, et les opérateurs privés et ONGs ; c) au niveau communal : le Maire et ses Conseillers, et les Agents du développement rural oeuvrant dans la commune.

### *Organes prévus pour le projet (RPE) : leur composition et la définition de leurs rôles respectifs.*

ENTITE	ROLES	MEMBRES	FREQUENCE DES REUNIONS
Comité de pilotage	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Suivi et Contrôle des procédures nationales et spécifiques</li> <li>- Approbation des PTBA ;</li> <li>- Approbation des rapports</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Président : RDS ;</li> <li>- Secrétaire : Directeur du projet ;</li> <li>- Délégués régionaux du ministère tutelle ;</li> <li>- 3 représentants du ministère tutelle, direction centrale ;</li> <li>- 3 représentants des maires ;</li> <li>- Représentants du secteur privé.</li> </ul>	2 fois / an
Comité des Maires	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Représentation des bénéficiaires et orientation projet</li> <li>- Nomination représentants au Comité de pilotage ;</li> <li>- Coordinations des soumissions des communes individuelles ;</li> <li>- Réception des rapports du Projet et commentaires</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les Maires ;</li> <li>- Des représentants du projet</li> </ul>	2 fois/an
Comité communal	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaboration des propositions Communales ;</li> <li>- Suivi du projet.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le Maire et ses conseillers ;</li> <li>- Présidents des groupements.</li> </ul>	3 fois/an



Il a été toutefois constaté que les dispositions prévues dans le domaine de la gestion participative du projet n'ont pas été entièrement respectées. En effet, la première mission de supervision effectuée par l'UNOPS<sup>1</sup> a soulevé ce problème en notant que le Comité de pilotage n'a pratiquement pas fonctionné or qu'il est investi d'une grande responsabilité dans le processus de mise en œuvre et du suivi du projet.

Cette lacune a été accompagnée d'une mauvaise exécution du programme et en conséquence des retards importants dans la réalisation physique des objectifs du projet.

Sur le plan de la structure, l'Unité de coordination du projet (UCP) n'a pu assurer ni l'articulation des différentes cellules techniques d'exécution mises en place, ni les complémentarités nécessaires qui devraient régner entre les différentes composantes et tout ceci à cause d'une part, des problèmes d'incompréhension des rôles et des tâches que chaque membre de l'UCP devrait assumer, et d'autre part, de la complexité et du flou entourant l'ensemble des montages entre les composantes du projet et les directions ou services des ministères (GR, PNVA, TP,...) avec qui le projet a des conventions de partenariat pour l'exécution de la mise en œuvre de certaines composantes.

Le rang hiérarchique, la fonction spécifique et l'action hiérarchique ou fonctionnelle au sein de la structure n'ont pas été clairement définis.

Des changements profonds ont été rendus nécessaires tant sur le plan de l'organisation que sur le plan du personnel.

En avril 2000, le projet s'est doté d'un nouvel organigramme plus simple, indiquant clairement les liaisons entre les différentes composantes et la nature de ces liaisons (hiérarchiques, fonctionnelles, de collaboration,...) et situant chaque responsable dans l'ensemble de l'organisation du projet.

Pour décharger la direction du projet et les composantes techniques d'une masse importante de tâches et de démarches administratives consommatrices de temps et d'énergie qui entraînaient de surcroît de déplacements coûteux, un bureau d'appui au projet a été ouvert à Antananarivo.

Malgré ces améliorations, quelques faiblesses ont toutefois été décelées :

- le responsable OP, a été tardivement mis en place. Il n'est pas arrivé à assurer le suivi des activités de la CDD qui a pris l'habitude d'œuvrer seul.
- le mode de collaboration avec le SUBTP pour l'exécution de la composante infrastructure routière n'a pas donné les résultats escomptés ;
- la cellule de suivi-évaluation n'a pas, réellement, rempli son rôle.

Il s'agit là d'une appréciation globale de l'organisation du projet. Pour faire ressortir sa vraie performance, une analyse plus approfondie a été jugée nécessaire en mesurant l'efficacité et l'efficacités de chaque composante et en tenant compte de l'intervention des autres structures qui ont contribué à l'exécution du projet.

Cette analyse permettra une meilleure connaissance de l'environnement du projet et les résultats aideront les différents partenaires à prendre des décisions appropriées et opportunes, facilitant ainsi l'apport de modifications positives dans l'exécution future du projet. Les éléments tirés de cette évaluation serviront également à documenter le rapport d'achèvement du projet.

---

<sup>1</sup> Rapport de supervision Octobre 1999



## I.2. UTILISATEURS DES RESULTATS DE L'EVALUATION

Les principaux utilisateurs de ses résultats sont :

- le Gouvernement, un des prestataires financiers importants du projet
- le FIDA, prestataires financiers extérieurs
- les prestataires techniques
- les structures de relève

## I.3. METHODOLOGIE GENERALE

La méthodologie générale suivie consiste à évaluer la performance des structures par l'analyse de l'efficacité et de l'efficacé du projet suivie d'un diagnostic des structures, en se concentrant sur la Gestion de Projet (GDP) et après, sur tous les autres intervenants dans le financement, le pilotage et l'exécution du projet.

La méthodologie de collecte d'informations est réalisée par des entretiens et enquêtes ponctuelles, auprès des structures suivantes :

- Structure composée des entités suivantes :
  - ✓ Les contractants : bailleur de fond, institution coopérante le gouvernement ;
  - ✓ Pilotage et coordination : comité de pilotage, mission de supervision UNOPS/FIDA;
  - ✓ Structure interne PADANE;
  - ✓ Partenaires : ONG, prestataires de services, etc.;
  - ✓ Les bénéficiaires : région, district, commune.
- Informations collectées :
  - ✓ Organisation et coordination : organigramme, diagramme de flux décisionnel et d'informations, mode de rapportage, modalité de coordination, etc.;
  - ✓ Objectif, rôle, attribution et activités de chaque unité;
  - ✓ Historique et grands événements marquant des réorientations dans la conduite du projet;
  - ✓ Contraintes et opportunités ressenties au niveau de chaque unité, durant l'exécution du projet.
- Moyens de collecte d'informations :
  - ✓ Entretien direct avec les différents responsables d'unité :
    - MAEP;
    - PADANE;
    - Partenaires principaux : CDD et DID;
    - Prestataires de service.
    - Bénéficiaires : région, district, commune.
  - ✓ Exploitation des documents du projet et notamment : le RPE, la RMP, l'accord de prêt, lettre à l'emprunteur, les rapports de supervisions, les PTBA, les rapports d'activités, les rapports de missions d'appuis et de prolongation, etc.

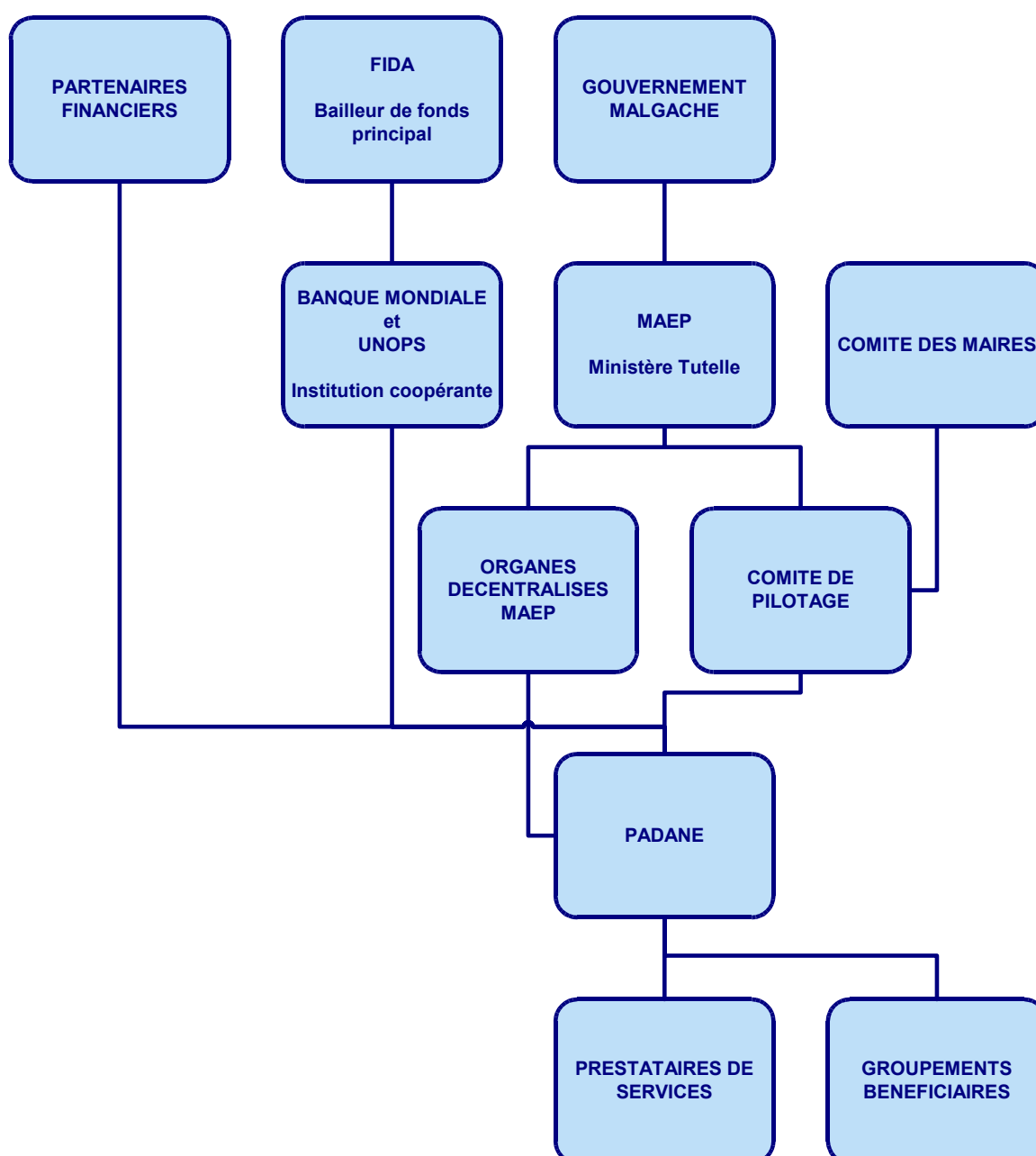


- ✓ Enquête et entretien auprès des bénéficiaires (ménages, AUE, GPPV et commune).

#### I.4. INFORMATIONS DE BASE SUR LE PROJET

Le projet est co-financé par un prêt FIDA de 8,05 millions de DTS, par le Gouvernement de la République de Madagascar à titre de contrepartie pour un montant de 2,404 millions de DTS, par une contribution de DID estimée à 0,305 millions de DTS et par une contribution des bénéficiaires estimée à 0,865 millions de DTS. Trois de ces sources de financement, dont le total est de 10,76 millions de DTS ont été mobilisées après son entrée en vigueur le 25 novembre 1997 et les activités ont effectivement commencé en juin 1998.

L'organigramme suivant résume les entités constituant la structure PADANE.



Ces entités se répartissent comme suit :

- Bailleurs de fonds et partenaires financiers :
  - ✓ FIDA ;
  - ✓ Gouvernement Malgache ;
  - ✓ DID ;
  - ✓ Dons Suisses.
  
- Pilotage, appuis et supervision :
  - ✓ Comité de pilotage ;
  - ✓ Ministère de l'Agriculture de l'élevage et de la pêche (MAEP) ;
  - ✓ UNOPS/FIDA ;
  - ✓ Missions d'appuis.
  
- Exécution :
  - ✓ PADANE ;
  - ✓ Organe décentralisé du MAEP (CIRAGRI et CIRGR) ;
  - ✓ SUBTP ;
  - ✓ Prestataires des services ;
  - ✓ Bénéficiaires.

Les groupements cibles du projet sont les producteurs de riz et de vanilles de la zone englobant au nord la partie sur du district de Vohémar, au centre, le district de Sambava et au sud celui d'Antalaha. Ces zones couvrent 43 communes.



## **II      RESULTATS RELATIFS A LA PERFORMANCE DE L'ENSEMBLE DU PROJET**

## II.1. PERTINENCE DES OBJECTIFS

L'analyse du Rapport d'évaluation du projet (RPE) permet de confirmer que les objectifs que s'est fixé le PADANE répondent bien à la politique du pays en matière de développement agricole. La plupart des domaines couverts par le projet correspondent à ceux classés comme prioritaires par le Gouvernement.

On note toutefois un grand décalage entre les dates de son identification, de son évaluation, de la signature de l'Accord de prêt et de sa mise en place effective (identification en mars 1993- signature de l'Accord en juin 96 et démarrage effectif en juin 1998).

Les objectifs quantitatifs fixés au projet par le RPE semblaient être surestimés mais ils ont fait l'objet de révision plus réaliste lors de la RMP en 2001 et sur la base de l'expérience de 3 ans de mise en œuvre du projet.

## II.2. EFFICACITE

### II.2.1. CONSIDERATIONS GENERALES

L'efficacité du projet est mesurée en fonction de la réalisation physique du projet par rapport aux objectifs fixés initialement dans le rapport de pré-évaluation (RPE), révisés plus tard à la Revue à Mi-Parcours (RMP). Il s'agit de vérifier le niveau et le temps d'atteinte des objectifs.

La RMP a révisé les objectifs pour les réorienter, pour être plus en phase avec la réalité du projet en fonction du déroulement de la première période et de l'évolution des besoins ressentis.

La RMP a apporté des précisions sur les objectifs précis en terme de résultats à atteindre par les différentes sous-composantes (adoption de techniques améliorées, niveau d'épargne, etc.), des objectifs qui n'ont pas tous été fixés dans le RPE.

Enfin, la RMP a proposé une prolongation du projet portant sur deux ans, avec une réallocation de l'enveloppe du projet.

Le tableau suivant donne un comparatif des objectifs de la RMP par rapport à ceux de la RPE, en ce qui concerne les résultats physiques (seuls les objectifs figurant déjà dans le RPE et modifiés dans le cadre de la RMP figurent dans ce tableau, à titre comparatif) :

COMPOSANTES DU PROJET	UNITE	OBJECTIFS DU PROJET	
		RPE	RMP
<b>I APPUIS AUX GROUPEMENTS RURAUX</b>			
- GCV	Nb	85	60
* Membre GCV	Nb	4.700	3.000
- GPPV	Nb	85	141
* Membre GPPV	Nb	850	6.500
- AUE	Nb	259	163
* Membre AUE	Nb	25.000	6.600
- AGT	Nb	36	15
* Membre AGT	Nb	1100	450
<b>II APPUIS AUX PRODUCTIONS AGRICOLES</b>			
<b>Sous-composante AHA</b>			
- Micro-périmètres, aménagés	Nb	166	153
- Superficie irriguée sur micro-périmètres	Ha	1660	2917



COMPOSANTES DU PROJET	UNITE	OBJECTIFS DU PROJET	
		RPE	RMP
- Périmètres moyens, aménagés	Nb	4	4
- Superficie irriguée sur périmètres moyens	Ha	413	413
- Périmètres d'irrigation, aménagés	Nb	2	2
- Superficie irriguée sur périmètres d'irrigation	Ha	475	475
- Périmètres de drainage, aménagés	Nb	5	4
- Superficie drainé sur périmètres de drainage	Ha	2000	1600
<b>III INFRASTRUCTURES PISTES</b>			
- Axes routiers réhabilités	Nb	8	3
- Longueur de route réhabilitée	Km	138	40
<b>IV FINANCE RURALE</b>			
- Caisses créées	Nb	14	18

*Source RPE et RMP*

Ce qui ressort surtout de ce tableau est la réduction importante des objectifs en matière d'infrastructures routières par rapport aux objectifs initiaux. Cette réduction a été décidée après le constat d'un décalage assez important entre les prévisions lors de la fixation initiale des objectifs et la réalité autant technique que financière, durant les premières années du projet. Par ailleurs, d'autres modifications plus ou moins importantes ont été apportées sur :

- les GPPV avec une hausse de l'ordre de 80% sur l'objectif de création de groupement et de presque 8 fois en adhésion ;
- les AUE, avec une réduction très importante en ce qui concerne l'adhésion, un peu moins importante en ce qui concerne le nombre de groupement à créer ;
- les AGT où les objectifs autant en adhésion qu'en création de groupement ont été revus fortement à la baisse (moins de la moitié de la prévision initiale) ;
- les aménagements sur les micro-périmètres, avec une hausse de 75% en matière de superficie même si les nombres de périmètres ont baissé.

Outre la revue à mi-parcours, deux réallocations du budget (en 2002 et en 2004) ont été décidées, accompagnées, à chaque fois, d'ajustements sur les objectifs.

Une dernière prolongation a été accordée au projet lors d'une mission en 2004, ce qui a fixé l'achèvement définitif du projet pour le 31/12/2005 et la clôture le 30 juin 2006.

Début prévu du projet	1 juin 1997
Début réel des activités du projet	1 juin 1998
Date de clôture prévue initialement (RPE)	30 juin 2003
Date de clôture prévue RMP	30 juin 2005
Date de clôture définitive	30 juin 2006

Le projet a donc bénéficié au total de trois années de prolongation, décidées par le gouvernement et les bailleurs pour les principales raisons suivantes :

- pour rattraper le retard sur la date de démarrage réel des activités ;
- pour combler les effets néfastes de la crise socio-politique de l'année 2002 qui a paralysé toute activité durant plusieurs mois ;
- la dernière année de prolongation a été décidée dans l'optique de renforcement des acquis et de transfert de responsabilité aux structures de relève.

L'efficacité est mesurée sur l'ensemble du projet. Néanmoins, étant donné les objectifs spécifiques qui diffèrent beaucoup composante par composante, l'analyse de l'efficacité passe dans un premier temps par les objectifs des composantes et leurs interactions qui permettent d'évaluer l'efficacité d'ensemble.



## II.2.2. NIVEAU DE REALISATION DES OBJECTIFS

Le niveau de réalisation des objectifs varie généralement d'une composante à l'autre et même d'activité à l'autre.

### a) APPUIS AUX GROUPEMENTS RURAUX

Le tableau suivant indique que le taux de réalisation en création d'associations est toujours très proche de 100% à part les AEF et les GCV. Par contre, en ce qui concerne le niveau d'adhésion aux groupements constitués, en dehors des AUE et AGT où les taux sont voisins de 75%, ils sont inférieurs à 50% pour les autres types de groupements.

#### *Niveau de réalisation de la composante AGR (source PADANE)*

	OBJECTIF (RMP)		REALISATION		TAUX DE REALISATION	
	GROUPEMENT	MEMBRES	GROUPEMENT	MEMBRES	GROUPEMENT	MEMBRES
<b>GCV</b>	60	3 000	60	1470	100%	49%
<b>GPPV</b>	141	6 550	156	2 407	111%	37%
<b>AUE</b>	163	6 600	175	5 500	107%	83%
<b>AGT</b>	15	450	14	326	93%	72%
<b>AEF</b>	75	1 500	37	185	49%	12%
<b>AUP</b>	3		3		100%	
<b>ENSEMBLE</b>					<b>97%</b>	<b>55%</b>

Il convient de noter les remarques suivantes :

- 1) En ce qui concerne les AGT, il a été prévu d'en créer une par site cible, sur lequel les actions d'aménagement du terroir ont été prévues. Un seul AGT seulement a été créé selon cet objectif et les 13 restants sont des AUE auxquelles le projet a apporté des formations et appuis pour la réalisation d'actions ponctuelles sur tanety.
- 2) Les évaluations de la maturité des AUE réalisées par le projet PADANE en 2004 et 2005<sup>2</sup> ont montré que 9% des AUE évaluées avaient un degré de maturité faible, 35% moyen et 21% seulement comme ayant un degré de maturité élevé, donc réellement fonctionnel. Les 35% restants qui ne sont pas encore évalués sont parmi les dernières à être constituées. La situation a dû évoluer depuis, mais les diagnostics réalisés dans le cadre de « l'évaluation d'impacts du projet par les bénéficiaires », ont mis en évidence certaines lacunes sur le fonctionnement de ces AUE, notamment en matière d'autonomie financière.
- 3) Le faible taux de réalisation en matière de nombre d'adhérents aux groupements (55% seulement) indique une certaine insuffisance dans l'atteinte des objectifs. En ce qui concerne, tout d'abord, les AUE, les entretiens réalisés avec les bénéficiaires et responsables des associations ont permis de constater que 86% des producteurs sur les périmètres concernés sont membres. Il est cependant très important d'atteindre un taux d'adhésion de 100% pour éviter les risques de conflits entre les producteurs membres et non membres sur la gestion de l'eau et l'entretien du réseau. En effet, les objectifs en matière d'appuis aux groupements ruraux ne sont pas de créer le maximum de groupements, mais de mobiliser le maximum de la population pour y adhérer et, surtout, de les rendre réellement fonctionnels selon les objectifs du projet.

Les observations formulées plus haut ont montré que malgré les bons résultats d'ensemble dans l'atteinte des objectifs en matière de nombre d'associations créées, certaines lacunes ont été constatées concernant le niveau d'adhésion aux groupements et leur fonctionnalité.

<sup>2</sup> Voir, Evaluation du niveau de maturité de AUE, rapports 2004 et 2005



### b) AMENAGEMENT HYDROAGRICOLE

Les objectifs fixés en matière d'aménagement hydroagricole sont atteints en taux de réalisation évalué en nombre de périmètres touchés par les travaux, mais ne le sont pas, entièrement, en terme de superficie irriguée ou drainée.

#### *Taux de réalisation de la composante AHA (source PADANE)*

	OBJECTIF (RMP)		REALISATION		TAUX DE REALISATION	
	NB	SUPERFICIE	NB	SUPERFICIE	NB	SUPERFICIE
<b>Micro-périmètres</b>	153	2917	167	1895	109%	65%
<b>Périmètres moyens</b>	4	413	4	317	100%	77%
<b>Périmètres d'irrigation</b>	2	475	2	54	100%	11%
<b>Périmètres de drainage</b>	4	1600	2	238	50%	15%
<b>ENSEMBLE</b>					<b>109%</b>	<b>46%</b>

Les premières remarques concernent les périmètres moyens, d'irrigation et de drainage où, pour la plupart d'entre eux, les travaux réalisés se sont limités à des travaux d'urgence qui n'ont pas permis d'apporter des améliorations notables des conditions de la maîtrise de l'eau des périmètres, dans leur intégralité et donc d'atteindre les objectifs fixés en matière de superficie irriguée ou drainée.

En ce qui concerne les micro-périmètres, l'écart est également assez important (35%). Ces écarts sont dus, en partie, aux retards pris par les producteurs dans l'aménagement des canaux secondaires et tertiaires, irriguant les parcelles en aval et de procéder à l'extension. Les infrastructures aménagées sont, en théorie, capable de dominer une superficie de 13% supérieure à l'objectif fixé dans la RMP.

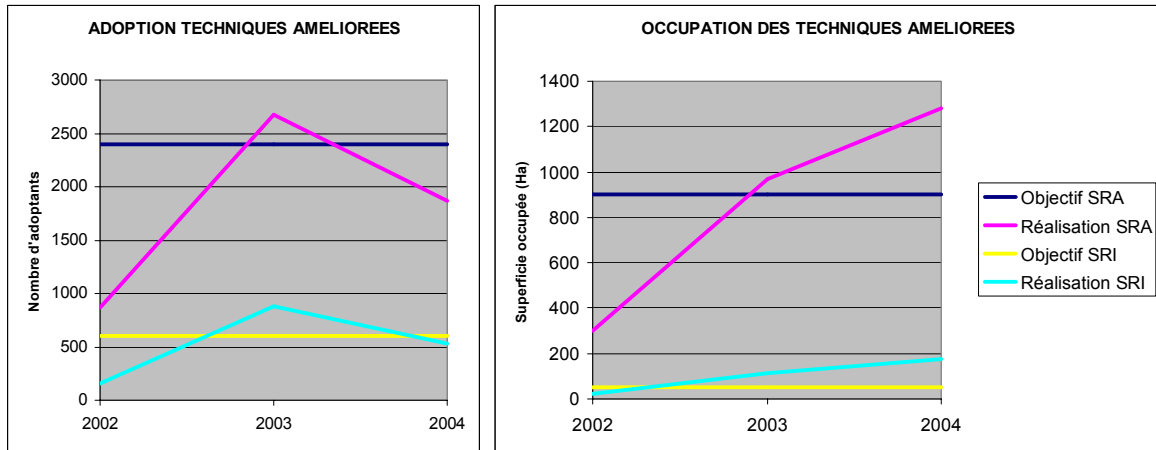
La deuxième remarque concerne la fragilité de certains ouvrages aménagés dans le cadre des micro-périmètres. En effet, 50% environ d'entre eux ont dû bénéficier, en 2004, de travaux confortatifs ou de réparation des dégâts cycloniques, quelques temps, seulement, après les réceptions des travaux. Les objectifs des travaux hydroagricoles visent cependant un aménagement durable ne nécessitant que des travaux d'entretien courants et périodiques tous les 3 à 5 ans, à réaliser par les AUE. A noter que les travaux confortatifs décidés dans le cadre de renforcement des acquis ont permis d'apporter des améliorations sur la fonctionnalité d'ensemble des réseaux hydroagricoles, et donc de la qualité des réalisations.

Le projet a produit des efforts, très importants, dans l'atteinte des objectifs en matière d'amélioration des conditions d'irrigation. Malgré des imperfections sur la qualité de certains ouvrages, ces objectifs ont été globalement atteints en ce qui concerne les micro-périmètres. C'est au niveau des périmètres moyens, d'irrigation et de drainage, que les objectifs n'ont pas vraiment été atteints, à cause de la limitation du budget ne permettant de réaliser que les travaux d'urgence.

### c) INTENSIFICATION AGRICOLE

L'intensification agricole est un effort continu dans l'objectif de transférer des connaissances de haut niveau aux producteurs, de les leur faire appliquer ces connaissances et de voir accroître les rendements et le niveau de production. Les graphiques suivantes sont réalisées à partir de données tirées des rapports d'activités du projet PADANE qui donnent l'évolution du nombre d'adoption et de la surface occupée par les techniques améliorées, SRI et SRA. Pour les deux graphiques, les réalisations tout comme les objectifs sont les sommes arithmétiques annuelles des nombres d'adoptant ou surfaces occupée sur les deux saisons de culture. Les objectifs sont ceux définis lors de la RMP à atteindre en période de croisière.

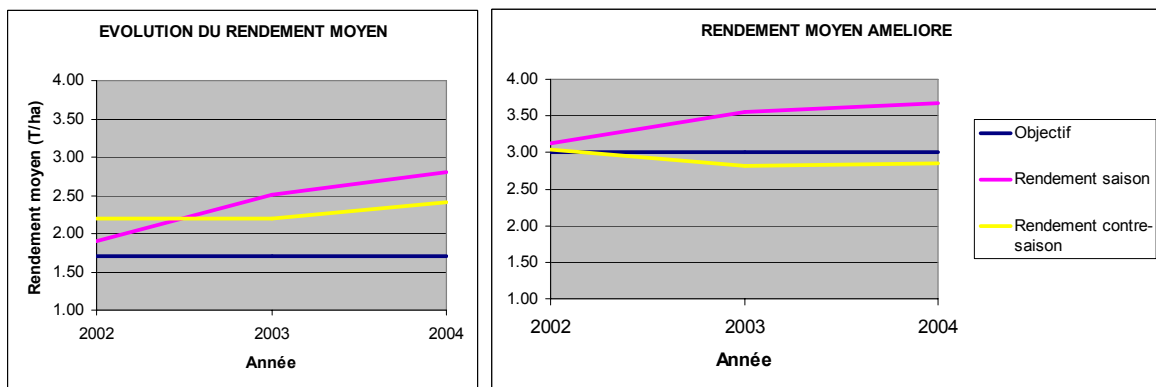




On constate ici que les objectifs en terme d'occupation spatiale sont fortement dépassés. Pour ce qui est du taux d'adoption, un fléchissement a été enregistré en 2005 par rapport à 2004. Ce qui est réellement encourageant c'est de constater un accroissement continu de la surface occupée par le SRI. Les objectifs du projet sont donc de ce point de vue nettement atteints.

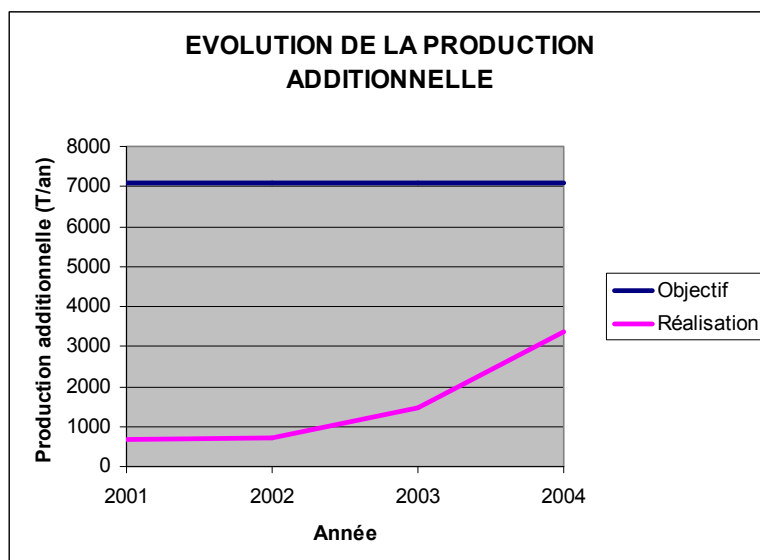
Le projet a également mené des actions d'appuis comme la vulgarisation de l'utilisation d'herbicides (rifit) et la production de semences améliorées résistantes. Ces actions n'ont pas été prévues ni par le RPE ni par la RMP. Ce sont donc des plus-values spécifiques apportées par le projet pour l'amélioration et le renforcement des acquis.

Pour ce qui est des rendements moyens, autant, en technique améliorée qu'au niveau de l'ensemble, les objectifs sont largement dépassés par les réalisations ce qui constitue un point positif très important (à part le rendement en améliorée en contre-saison). La tendance générale qui reste à la hausse est de très bon augure pour l'avenir.



Le dernier indicateur en relation avec la mise en valeur agricole est également le plus important étant donné qu'il concerne la production additionnelle annuelle par rapport à l'année de référence, définie dans le RPE. Comme l'indique le graphique suivant, l'objectif fixé concernant la production additionnelle n'était pas encore atteint, en fin du projet.





On constate que les objectifs en matière d'intensification et notamment de hausse de rendement ont été atteints et même dépassés, mais vu que les objectifs en matière d'irrigation et d'extension n'ont pas été atteints, l'objectif en matière de production additionnelle n'est pas encore atteint en fin du projet.

Par ailleurs, vu que les effets tâches d'huile ne font que commencer, on s'attend à voir la tendance à la hausse de la production globale durer encore pour quelques années, ce qui irait dans le sens de l'atteinte de cet objectif.

#### **d) AMENAGEMENT DE TERROIR**

Les objectifs révisés par la RMP, concernant l'aménagement de terroir, visent l'aménagement de terroir sur quinze (15) sites sur lesquels sont prévus, la constitution des AGT. En outre, des actions ponctuelles de protection des bassins versants en amont des sites des barrages hydroagricoles aménagés, par périmètre irrigué sont prévues.

Sur les quinze (15) sites prévus, quinze (15) ont été identifiés et cinq (5) plans d'aménagement ont été réalisés. Des travaux d'aménagement selon les cahiers des charges notifiés aux bénéficiaires ont été réalisés sur un (1) des cinq (5) sites. Les travaux ont connu un niveau d'avancement satisfaisant, mais les cyclones *hudah* et *gafilo* (2003 et 2004), ont eu raison de ce site qui a subi des dégradations importantes.

Les autres sites ont profité de travaux d'aménagement ponctuel, limités à de reboisement de 1000 à 2000 plants. Ces sites sont constitués, en fait, de bassins versants situés en amont de micro-périmètres réhabilités par la sous-composante AHA.

Enfin, en ce qui concerne les opérations ODOC, les titres délivrés étaient de 119 sur les 1100 prévus.

Le projet a mobilisé beaucoup de ressources et mené beaucoup d'activités dans le cadre de l'aménagement de terroir, mais des nombreuses contraintes, notamment organisationnelles et climatiques n'ont pas permis d'atteindre les objectifs.



### e) FINANCE RURALE

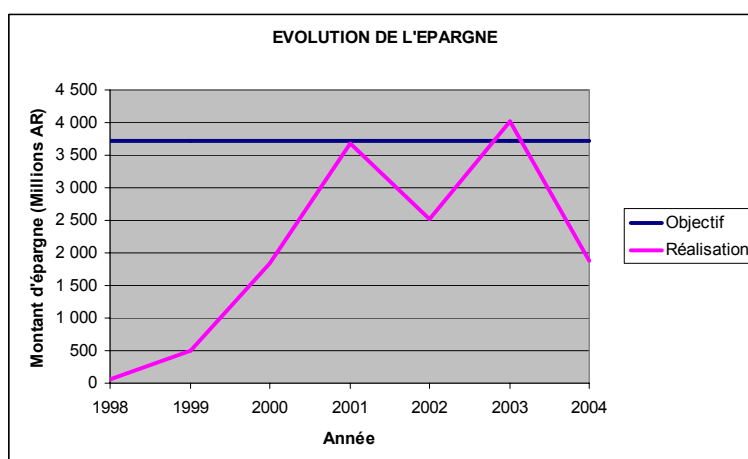
La réalisation en matière de finance rurale est évaluée à partir des résultats physiques obtenus. Le tableau suivant donne une liste des indicateurs, ainsi que les niveaux d'atteinte par rapport aux objectifs de la RMP/

Indicateur	Objectif	Réalisation (fév. 2005)	Taux de réalisation
Nombre de caisse	18	18	100%
Nombre de membres	15 141	17 133	113%
Montant des épargnes (x 1000 AR)	3 724 800	1 991 506	54%
Nombre cumulé des crédits octroyés	14 100	11 797	84%
Montant cumulé des crédits octroyés (x 1000 AR)	6 082 000	6 231 484	103%

Source : Rapport de supervision N° 9, avril 2005

Tous les objectifs sont presque atteints et même dépassés sauf en ce qui concerne le nombre de crédits octroyés, limités en fin du projet à 84%. Par contre les objectifs en matière de montants de crédits octroyés ont déjà été dépassés.

En ce qui concerne l'épargne, l'objectif a été périodiquement dépassé en 2003, époque de la flambée du prix de la vanille, avant de retomber en 2004.



Les objectifs de la RMP ont donc été globalement atteints en ce qui concerne la mise en place du système de finance rurale.

### f) CONSTRUCTIONS ROUTIERES

Comme l'indique le tableau suivant, les objectifs révisés de la RMP, n'étaient pas encore totalement atteints en fin de projet, en ce qui concerne les travaux de construction routière.

	U	Objectif	Réalisé	Taux de réalisation
Nombre d'axe réhabilité	Nb	3	2,5	83%
Longueur réhabilitée	Km	40	34	85%
Nombre d'AUP fonctionnelle	Nb	3	2,5	83%

Les objectifs auraient pu être entièrement atteints sans les difficultés techniques rencontrées par l'entreprise titulaire des travaux sur le troisième axe, occasionnant la résiliation de son contrat. Les travaux sont en cours de finition par une autre entreprise qui a pris le relais.



### g) APPUIS AUX INSTITUTIONS COMMUNALES

Les appuis aux institutions communales ont pris une envergure importante au niveau de la réalisation du projet, à partir de la RMP. Un volet à part a été créé prenant la dénomination « Appui aux Initiatives Locales » (AIL), un volet qui n'a pas été prévu dans le RPE. Ce volet a été financé à partir de la catégorie de décaissement « fonds spéciaux ». Les activités concernaient surtout des appuis à la construction de petites infrastructures comme des puits (137 puits), des ouvrages de franchissement (6 ponceaux) et un axe de piste rurale (11 km entre deux communes) et la fourniture de pirogues (5). Ces activités ont été exécutées, en majorité, avant 2002.

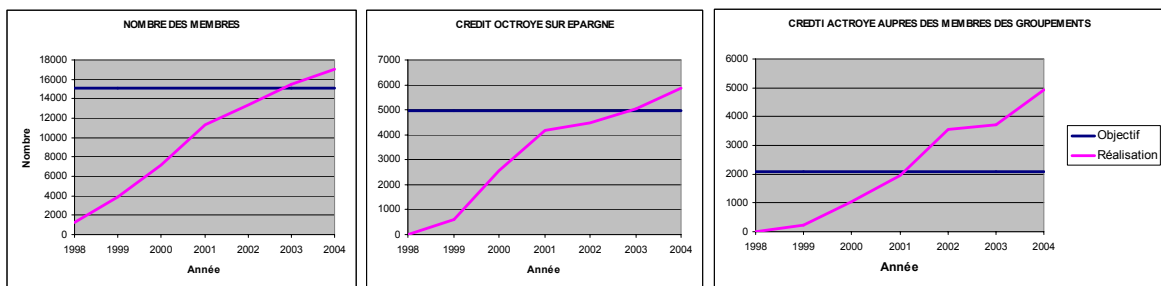
Il s'agit d'une plus-value apportée totalement par le projet, étant donné que ce volet n'a pas été prévu au départ, dans le RPE.

Par ailleurs, la RMP a prévu l'appui à l'élaboration de Plans Communaux de Développement (PCD) sur 23 communes. Le projet a entamé ces appuis à partir de 2001, mais a décidé en 2003 de passer le relais au FID qui avait une composante spécifique traitant de l'appui à l'élaboration des PCD.

### II.2.3. TEMPS DE REALISATION DES OBJECTIFS

La date de clôture du projet a été reculée de trois années par rapport à la prévision initiale dans la lettre d'accord. La dernière année de prolongation a été axée sur le renforcement des acquis et le transfert de ces acquis aux structures de relèves.

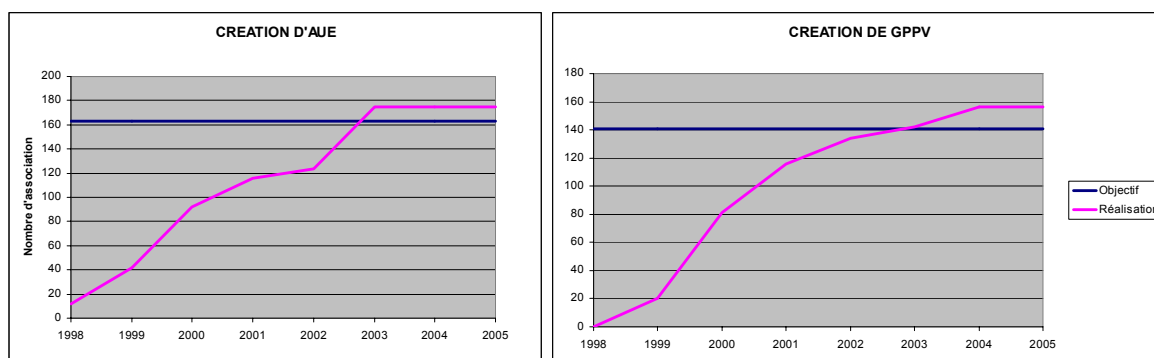
On constate que, pour les objectifs qui sont globalement atteints au niveau de l'intensification et de la mise en place du système de finance rurale, ils l'étaient presque tous avant la date d'achèvement initialement prévue. Les délais supplémentaires ont permis de dépasser les objectifs et d'améliorer les niveaux de réalisation (voir graphique d'évolution des rendements plus haut et les graphiques d'évolution des nombres de membres et crédits alloués au niveau OTIV plus bas).



*Evolutions des nombres des membres OTIV et des crédits alloués sur épargne ou auprès des groupements*

Pour les activités d'investissement social comme les formations et encadrements, chaque temps supplémentaires passés devrait apporter des résultats supplémentaires. Ainsi logiquement, les activités d'appuis aux groupements ruraux qui ont bénéficié de plusieurs mois supplémentaires par rapport à la prévision auraient dû produire des résultats au-delà des objectifs du départ. Mais comme les dernières années ont été axées sur le renforcement des acquis, ces délais supplémentaires auraient pu être utilisés pour atteindre à 100 % les objectifs fixés à la RMP : compléter les effectifs au niveau des groupements et les fonctionnaliser réellement.





Evolution des nombres de AUE et GPPV créés

Concernant les activités d'aménagement hydroagricole, les deux dernières années ont été consacrées au renforcement des acquis sur les micro-périmètres par la réalisation des travaux confortatifs et le renforcement de la capacité technique des AUE, en matière de gestion et entretien des réseaux hydroagricoles. Elle n'a pas pu, par contre, réparer les lacunes dans l'atteinte des objectifs concernant les grands périmètres faute de ressource pour réaliser plus que les travaux d'urgence.

Concernant, pour conclure, les autres activités qui n'ont pas été réalisées en matière de construction routière et autres aménagement de terroir, les prolongations de délai n'ont pas permis de rattraper entièrement les retards et d'atteindre les objectifs.

#### II.2.4. SYNTHÈSE SUR L'EFFICACITÉ DU PROJET

En résumé, le projet a fait preuve de beaucoup d'efficacité concernant les aspects suivants :

- Les objectifs agricoles en matière de hausse de rendement et de nombre d'adoptants et superficie occupée par la culture améliorée ont tous été atteints et même largement dépassés ;
- Les principaux objectifs en finance rurale ont tous été atteints et même dépassés ;
- Des plus-values apportées par le projet comme en ce qui concerne les appuis aux initiatives locales et les activités d'amélioration de la filière rizicole.

Toutefois, l'efficacité du projet peut être mise en cause sur les aspects suivants :

- La prolongation de trois (3) ans accordée, mais qui n'est pas suivie de révision à la hausse, notable, des objectifs ;
- Les objectifs en terme d'investissement physiques (route, périmètres irrigués et aménagement du terroir), qui ne sont pas atteints à 100% en réalisation et en qualité ;
- Les objectifs en adhésion des producteurs aux groupements et en fonctionnalité desdits groupements qui ne sont que partiellement atteints ;
- Les objectifs en matière de production rizicole additionnelle qui ne sont pas encore atteints malgré la hausse continue du niveau de production enregistrée.

La coordination de l'ensemble des activités du projet au niveau de l'intercomposante fait partie des points faibles du projet. En effet, l'insuffisance de coordination entre les activités de la sous-composante AHA et la composante AGR a occasionné du retard dans la réalisation des apports des bénéficiaires consistant à des creusement de canaux et qui était l'une des raisons principales de la non fonctionnalité des réseaux hydroagricoles en début 2004 (voir Rapport d'Evaluation de la fonctionnalité des infrastructures hydroagricoles réhabilités ou aménagés par le projet PADANE, PADANE 2004). Les deux composantes n'ont pas toujours pu accorder leur violon pour mener de concert leurs activités d'organisation et d'appui technique.

Cette insuffisance de coordination a également été constatée entre les deux sous-composantes AHA et MEVA. Les conditions de la maîtrise de l'eau qui ne sont pas réellement



atteintes sur certains périmètres (et notamment les problèmes persistants de drainage) ont compliqué les activités de la MEVA dans l'intensification. Les activités menées par l'AHA ne vont pas toujours dans le sens voulu par la MEVA (drainage au lieu d'irrigation par exemple).

Une autre forme de problème de coordination concerne la composante AGR et la sous-composante DAT. L'AGR étant chargé de créer et fonctionnaliser des AGT pour les sites d'intervention de la DAT. Le manque de coordination a rendu difficile, autant la création des AGT que l'aménagement des sites.

Enfin, le dernier exemple illustrant cette insuffisance de coordination est le problème rencontré actuellement par les caisses OTIV concernant le remboursement des crédits alloués à des membres des groupements créés par l'AGR et notamment les GPPV. En effet, l'AGR qui s'est chargée de la création et fonctionnalisation des GPPV n'a pas pu transmettre aux producteurs l'art de l'épargne, consistant à réserver régulièrement une partie des bénéfices en épargne, si modique que soit le montant mis de côté. Ainsi, durant l'année 2003, année de flambée exceptionnelle du prix de la vanille, les producteurs ont procuré un niveau de revenu élevé, mais l'absence de cette culture d'épargne a rendu impossible le remboursement, par certains producteurs, des crédits octroyés en 2004, après la chute vertigineuse du prix de ce produit. C'est maintenant l'OTIV qui est en difficulté à cause d'une somme importante de crédit à recouvrer.

Pour couronner le tout, l'objectif principal de la composante APA pouvant être mesuré par la production additionnelle n'est pas encore atteint même si les objectifs de la MEVA le sont tous et même dépassés. Les raisons sont au niveau de l'interdépendance entre les objectifs des différentes composantes. Une défaillance dans l'atteinte d'un seul objectif secondaire peut avoir des effets néfastes sur l'efficacité de l'ensemble du projet.

En guise de conclusion, le projet a fait preuve de beaucoup d'efficacité dans l'atteinte de nombreux objectifs. Certaines défaillances sur des objectifs spécifiques, concernant surtout les réalisations physiques, et un petit manque de coordination d'ensemble, ont toutefois, quelque peu, affectés l'efficacité d'ensemble.

## II.3. EFFICIENCE

### II.3.1. ANALYSE DE L'EFFICIENCE

L'efficacité du projet est une mesure de la capacité du projet à réaliser les objectifs avec les ressources, et notamment financières, prévues.

En avril 2005, la mission de supervision a estimé comme suit le budget final du projet :

	BUDGET (x 1000 DTS)		TAUX DE DECAISEMENT
	PREVISIONNEL (RPE)	REALISATION	
<b>Composante AGR</b>	1 038	1 584	153%
<b>Composante APA</b>	3 135	2 790	89%
<b>Composante DIR</b>	1 884	630	33%
<b>Composante FR</b>	541	493	91%
<b>Gestion du projet</b>	1 452	2 275	157%
<b>TOTAL</b>	<b>8 050</b>	<b>7 772</b>	<b>97%</b>

*Source Rapport de Supervision N°9, avril 2005.*

Les réalisations sont en accord avec les trois réallocations budgétaires décidées à partir de la RMP. L'analyse de l'efficacité doit, cependant, être réalisée, en tenant compte de l'ensemble du projet et donc en se référant aux prévisions initiales.



Ce tableau appelle quelques remarques :

- L'AGR qui a bénéficié de budget supplémentaire de plus de 50% mais qui n'a pas réalisé en totalité son objectif n'est pas tout à fait efficace ;
- La composante FR qui n'a besoin d'aucun supplément budgétaire est à la fois efficace et efficiente étant donné qu'elle a pu réaliser les objectifs tout en respectant le budget prévu dès le départ ;
- La hausse du budget relative à la gestion du projet correspond globalement en proportion à la prolongation totale de la durée du projet ce qui permet de constater que les dépenses de cette composante par unité de temps sont assez conformes avec la prévision de départ ;
- La réduction importante constatée au niveau de l'enveloppe allouée à la composante DIR traduit globalement l'ajustement des objectifs de la composante à la RMP.

Le tableau suivant donne la situation des prévisions et réalisations par catégories de dépenses (DTS), estimée le 30 septembre 2005 :

DESCRIPTION	PREVISION RPE	REALLOCATION RMP	REALISATION	TAUX DE DECAISEMENT PAR RAPPORT RMP	TAUX DE DECAISEMENT PAR RAPPORT RPE
<b>I Construction</b>	3 370 000	2 827 850	2 175 666	77%	65%
a- Bâtiment	150 000	131 500	132 884	101%	89%
b- Route	1 690 000	1 016 350	555 634	55%	33%
c- Aménagement hydroagricole	1 530 000	1 680 000	1 487 148	89%	97%
<b>II Véhicule et équipement</b>	780 000	720 400	437 675	61%	56%
<b>III Assistance technique formation</b>	950 000	1 407 100	1 733 255	123%	182%
<b>IV ONG partieA</b>	490 000	982 300	752 267	77%	154%
<b>V personnel et Indemnités</b>	330 000	673 800	638 909	95%	194%
<b>VI Fonds spéciaux</b>	190 000	391 700	86 806	22%	46%
<b>VII Fonctionnement</b>	1 130 000	981 200	1 189 896	121%	105%
<b>VIII Non alloué</b>	810 000	65 150	0	0%	0%
<b>TOTAL</b>	<b>8 050 000</b>	<b>8 049 500</b>	<b>7 014 473</b>	<b>87%</b>	<b>87%</b>

Source base de données *Projet PADANE*, estimation du 30 septembre 2005

Le premier constat concerne la réduction notable de l'enveloppe destinée aux constructions, c'est-à-dire aux investissements physiques réels. Cette enveloppe qui représentait selon la prévision initiale (RPE) 42% du budget du projet a été révisée à 35% à la RMP et 31% seulement au niveau de la réalisation en fin du projet. Toute cette réduction ne concerne presque que la composante construction routière qui a perdu plus de un million de DTS, ce qui explique en partie son problème à atteindre ses objectifs.

L'aménagement hydroagricole a investi presque le même montant que celui prévu lors du RPE. Une partie des objectifs n'a pas, cependant été atteinte. Quelques lacunes ont notamment été constatées sur l'utilisation du budget dans le domaine des grands périmètres. Le projet y a investi presque le même montant en maîtrise d'œuvre (études, contrôle et surveillance) et en travaux, si dans les conditions normales, la dépense en maîtrise d'œuvre devraient se situer aux environs des 20% de l'investissement total.

Le poste de dépense, « assistance technique, formation » a bénéficié le plus de supplément budgétaire. En réalisation, ce poste a accusé un supplément de 783.000 DTS par rapport à la prévision initiale et de 326.000 DTS par rapport à la RMP, ce qui en terme de dépense



réalisée, le classe à la deuxième place juste après la construction (ce poste de dépense représente 80% du budget de construction dans sa totalité). Ce poste concerne des renforcements des ressources opérationnelles « soft » et fonctionnelles.

Les dépenses sur le personnel du projet et indemnités ont presque doublé ce qui est un indicateur important de la hausse des ressources humaines utilisées pour réaliser les objectifs du projet, sans oublier les hausses de salaires et du niveau d'indemnité de terrain qui se sont produites durant les années d'activités du projet.

### **II.3.2. SYNTHÈSE SUR L'EFFICACITÉ DU PROJET**

A la RMP, le projet a revu, notamment à la baisse ses objectifs en matière d'infrastructures routières pour affecter des ressources supplémentaires aux autres composantes qui se chargent de la mise en valeur agricole, l'appui aux groupements ruraux et la gestion du projet.

Ainsi, des ressources supplémentaires ont donc été allouées à certaines composantes du projet sans que les objectifs globaux ne soient révisés, significativement à la hausse. Ces réallocations étaient très bénéfiques pour l'efficacité d'ensemble mais pesaient sur l'efficience.

La composante finance rurale qui a réalisé l'ensemble de ses objectifs avec le budget initialement prévu est à la fois efficace et efficiente.

D'un ratio de 42/58 initialement prévu entre les investissements en infrastructure physiques et la somme investissement social, fonctionnement, ce ratio a basculé à 31/69, ce qui a contribué à la réduction des réalisations physiques du projet, en contrepartie du renforcement des ressources opérationnelles « soft » et fonctionnelles.

Le pilotage du projet a proposé ces réductions, après avoir constaté certains problèmes sur l'efficacité d'ensemble du projet, avant la RMP. Les réallocations ont eu, pour objectifs, de renforcer les ressources et de laisser une partie des objectifs physiques, que le projet a jugé ne plus pouvoir atteindre.

L'augmentation des ressources utilisées avec une certaine réduction au niveau de la réalisation physique a quelque peu affecté l'efficience du projet.

.



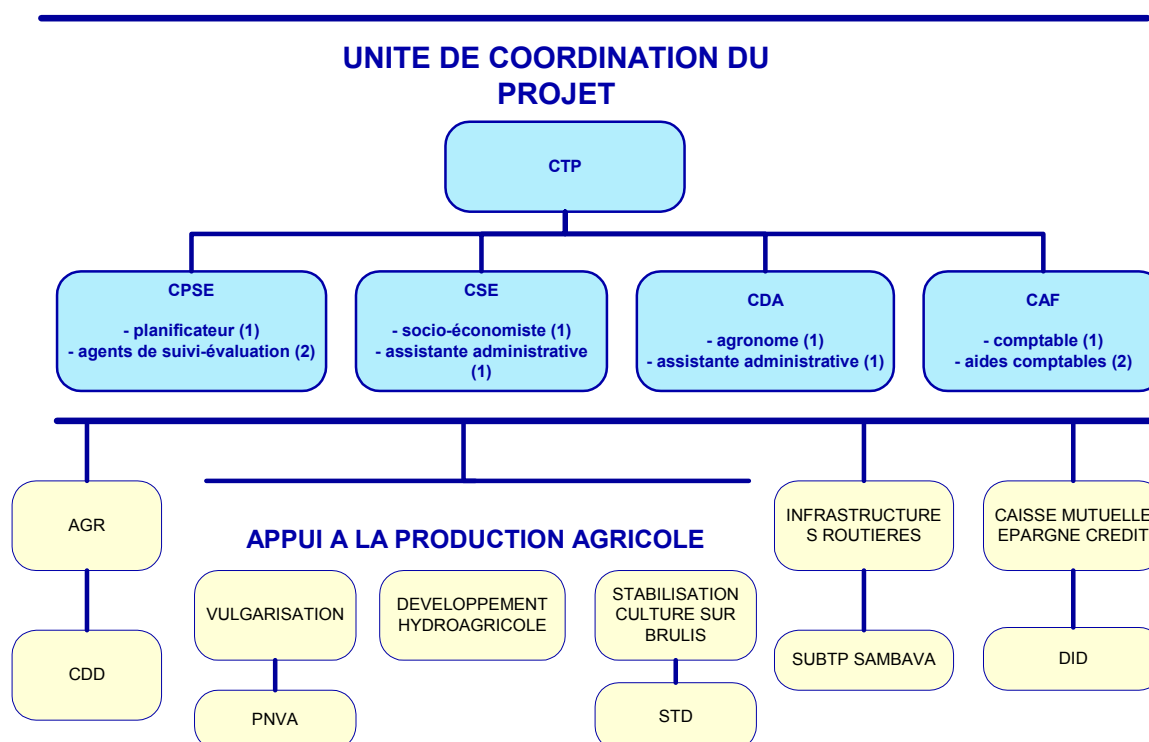
### **III RESULTATS RELATIFS A LA PERFORMANCE DES STRUCTURES**

Le cœur de la structure PADANE est constitué de sa Gestion de Projet (GDP) sur lequel est axé particulièrement la présente évaluation. Ainsi, les résultats sont présentés dans le présent rapport à partir de celle de la GDP PADANE avant d'aborder ceux des autres entités de la structure.

### III.1. PRESENTATION GENERALE DE LA GDP PADANE

#### III.1.1. ORGANIGRAMME GENERAL D'AVANT AVRIL 2000

L'organigramme suivant donne la structure du projet depuis son début en 1997 jusqu'en avril 2000 date de la grande restructuration de l'unité d'exécution du projet.



Cette structure est à l'origine du retard dans le démarrage et le faible avancement du projet dans sa première phase, pour les différentes raisons suivantes :

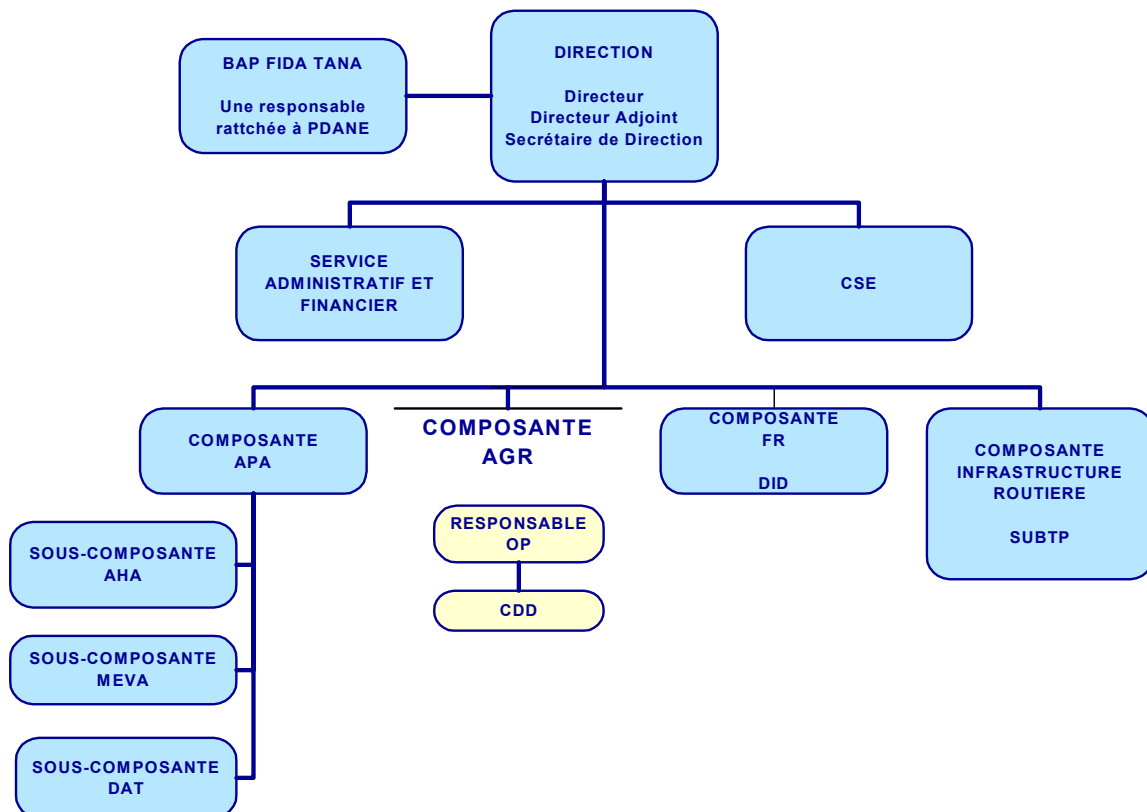
- L'organigramme présenté, ne met pas en évidence de façon claire les liaisons hiérarchiques entre l'UCP et les organes opérationnels, chargés de l'exécution des objectifs. Il présente un certain nombre de points faibles :
  - ✓ Seules l'UCP et la sous-composante « développement hydro-agricole » et la sous-composante « vulgarisation » disposent d'organe opérationnel, les autres composantes sont exécutées par des organes « indépendants » du projet (DID, CDD et SUBTP) ;
  - ✓ Les principaux cadres du projet sont regroupés dans l'UCP et les liaisons hiérarchiques entre chaque cellule de l'UCP et les organes opérationnels sont mal définies ;



- La compétence et la personnalité même du CTP :
  - ✓ sur le plan opérationnel, il n'a jamais pu mettre en place aucun système d'organisation lui permettant de dresser des directives et de faire les contrôles nécessaires ;
  - ✓ sur le plan relationnel, il n'a jamais pu instaurer une ambiance de travail sereine au sein de l'équipe.
- Les problèmes d'incapacité professionnelle des membres de la CPSE à planifier et assurer le suivi-évaluation des activités du PADANE ;
- La complexité et les ambiguïtés entourant les montages entre les composantes du projet et les directions ou services des différents ministères (DGR, STD, PNVA, SUBTP) avec qui le projet a des conventions de partenariat pour l'exécution de certaines composantes ;
- L'inefficacité de l'UCP à assurer une réelle coordination des activités entre les différentes composantes.

### III.1.2. ORGANIGRAMME APRES AVRIL 2000

Depuis avril 2000, l'organigramme du PADANE a connu plusieurs refontes et d'accroissement d'effectif du personnel d'encadrement. L'organigramme final présente la structure suivante :



Cet organigramme dérive directement de l'organisation proposée lors de la mission de relance du projet (mai 2000) et qui a été confirmée lors de la revue à mi-parcours (octobre 2001). En effet, suite aux défaillances et lacunes constatées sur l'ancien organigramme, une refonte totale a été proposée à partir du mois d'avril 2000.

Ce qui se dégage dans un premier temps de cet organigramme est la dissolution de l'UCP et la création d'un poste de direction pour assurer la conduite du projet.



Ce nouvel organigramme met en évidence les différents organes opérationnels et fonctionnels du projet avec toutes les liaisons hiérarchiques, de coopérations et fonctionnelles.

Par rapport à l'ancien organigramme, des améliorations importantes sont apportées à la structure fonctionnelle avec la mise en place ou la mise la redéfinition des organes suivants :

- Le Bureau d'Appui aux Projets FIDA (BAP) au siège du Ministère de l'Agriculture à Antananarivo ;
- Le service administratif et financier ;
- La cellule de suivi-évaluation.

Au niveau opérationnel, les cadres concentrés auparavant dans l'UCP sont répartis dans les différentes composantes et sous-composantes avec des postes bien définis hiérarchiquement.

Cet organigramme n'a pas tenu en compte l'une des principales recommandations de la RMP concernant le poste de Chargé des Opérations qui aurait du se charger de la coordination et direction au niveau opérationnel, pour en décharger, en partie, le directeur du projet de ces tâches.

## III.2. LES COMPOSANTES DU PROJET

### III.2.1. COMPOSANTE AGR/CDD

#### a) STRUCTURE DE LA COMPOSANTE

La composante AGR a comme organe opérationnel l'ONG CDD qui s'est chargé de sa réalisation du début jusqu'à la fin du projet. Les prestations de la CDD sont réalisées conformément au contrat passé entre elle et le PADANE et ses avenants.

Aucune personne ressource ne se charge spécifiquement de cette composante au niveau de la GDP PADANE. La coordination se fait directement au niveau de l'intercomposante et le suivi, par la CSE.

Les activités de la composante consistent à constituer et formaliser les groupements et à réaliser des appuis permanents et continus. Elles donnent également des formations théoriques spécifiques pour différents thèmes concernant la fonctionnalisation et les activités propres aux groupements.

La description et analyse de la structure de la CDD seront traitées dans le cadre de l'analyse des ONG et prestataires de services (III.3.3)

#### b) EFFICACITE ET EFFICIENCE

La composante AGR, comme il a été analysée plus haut (partie II) n'a pas atteint en totalité ses objectifs. En effet, d'une manière générale, la composante a trop axé ses activités à la création, appuis et formations apportées aux groupements et a laissé quelque peu de côté les objectifs en matière d'adhésion. Par ailleurs, les niveaux de fonctionnalité atteint par ces groupements (notamment celle des AUE pour laquelle des évaluations ont été réalisées par le PADANE en 2004) ne sont pas tous élevés, avec quelques AUE à faible degré de maturité. Enfin, les GPPV créés n'ont, pour la plupart, pas pu jouer leur rôle dans la vente collective de vanille, un objectif difficile, que le projet n'a pas pu atteindre.

Avec des objectifs globalement similaires, d'une réallocation à l'autre, la composante a profité d'un supplément budgétaire important ce qui a affecté son efficacité.



Les éléments d'analyse de l'efficacité et d'efficience sont les suivants :

- **Suivi et évaluation des activités de la CDD**

La CDD se charge elle-même de la coordination interne de ses activités mais le suivi et l'évaluation, ainsi que le pilotage global relève de la GDP du projet PADANE. Comme il sera analysé plus tard, la cellule de suivi évaluation (CSE) du projet n'a jamais été réellement fonctionnelle. Il n'a pas joué son rôle de fournir à temps aux décideurs du projet, des informations leur permettant de piloter le projet. Ainsi, la DGP PADANE n'a pas eu d'outil lui permettant d'évaluer en profondeur l'atteinte des résultats de la CDD.

La GDP PADANE n'a dans sa structure, aucun responsable attribué de cette composante AGR que très tardivement. En effet, en 2004, un haut responsable de la DRDR a été nommé à ce poste. Cette nomination tardive n'est probablement pas la plus judicieuse pour un poste aussi important. En effet, la collaboration avec les services décentralisés ne devait pas priver la gestion de projet de personne responsable qui est rémunérée par le projet et qui ne travaille que pour l'atteinte des objectifs du projet. Par ailleurs, cette nomination a été trop tardive, à quelques mois seulement de l'achèvement du projet, ce qui n'a pas permis de remédier aux lacunes de la composante.

Le projet n'a fixé aucun critère de suivi objectivement vérifiable permettant de mesurer la fonctionnalité des groupements créés. Il n'a considéré comme indicateur de performance, le niveau de recouvrement des cotisations au niveau des AUE qu'assez tard (en 2003) sans avoir mis en œuvre les opérations de collectes nécessaires pour faire son évaluation et le suivi nécessaire.

Les missions de supervision conjointes de l'UNOPS/FIDA n'ont pas adressé des recommandations particulières à la composante AGR dans l'objectif d'améliorer les résultats du projet en matière d'adhésion. Elles n'ont pas, non plus, fait beaucoup de commentaire sur les rapports d'évaluations de la fonctionnalité des groupements, réalisés en 2004 et 2005, par la GDP PADANE.

Il est regrettable que le projet ait mis beaucoup d'intérêt dans des objectifs quantitatifs globaux et un peu moins dans les objectifs qualitatifs sur la fonctionnalité réelle des groupements et les applications des formations dispensées.

- **Coordination des activités de la composante avec les autres composantes**

L'efficacité de l'ensemble du projet est conditionnée par une bonne coordination entre composantes. Pour ce qui est de l'AGR, ses activités dépendaient fortement de celles des autres composantes et surtout la composante APA et FR. Pour qu'elle soit efficace, ses actions devaient être menées de concert avec celles des deux autres composantes. Cette coordination d'ensemble n'a pas été le point fort du projet.

- **Accroissement progressif des ressources utilisées**

L'accroissement progressif des ressources utilisées, sans redéfinition fondamentale des objectifs à atteindre a diminué l'efficience de cette composante. Les ressources allouées durant les dernières périodes de prolongation n'ont produit aucun résultat objectivement mesurable, étant donné que le niveau de réalisation physique a été atteint depuis 2003 et que les objectifs qualitatifs devant être atteints n'ont pas été clairement définis.



### c) FORCES ET FAIBLESSES

Les forces et avantages de la composante AGR se reposent sur les éléments suivants :

- Organe opérationnel indépendant du projet (CDD) :
  - o souplesse dans son mode d'organisation interne, par rapport à celui du projet (mode opératoire, procédure administrative et opérationnelle, etc.) ;
  - o organe spécialisé dans le domaine ;
  - o organe socialement bien implanté dans la zone du projet ;
  - o organe ayant bénéficié d'assistance technique et de renforcement de capacité important.
- Allègement de la gestion administrative au niveau de la gestion de projet ;
- Composante ayant pu bénéficier d'une réallocation budgétaire importante.

Les faiblesses sont principalement liées aux points suivants :

- Insuffisance dans le suivi et évaluation des activités de l'ONG, organe opérationnel, par la GDP ;
- Lacunes dans la priorisation des objectifs ;
- Lacunes dans la coordination avec le reste de la composante (FR, APA) ;
- Lacunes au niveau de la circulation d'informations entre l'organe opérationnel et la GDP.

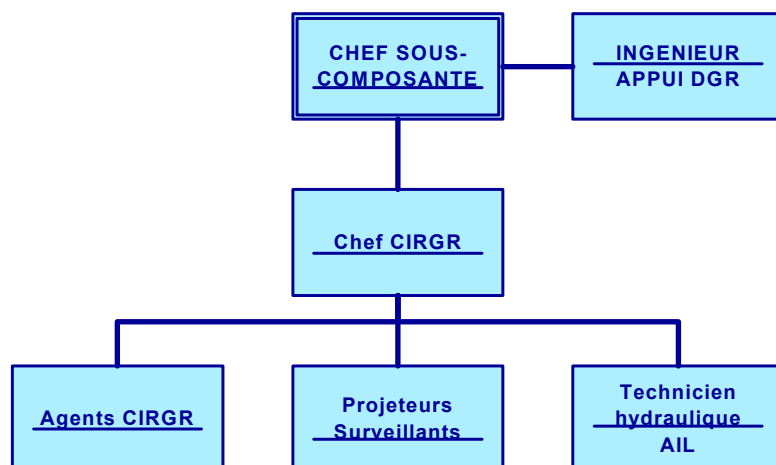
## III.2.2. COMPOSANTE APA

### a) STRUCTURE DE LA COMPOSANTE

La composante APA (Appui à la Production Agricole) comprend trois sous-composantes : AHA, MEVA et DAT. Cette composante a comme principal objectif le développement de la production agricole (riziculture en particulier) par l'intermédiaire de deux types d'interventions que sont l'aménagement hydroagricole (AHA) et la mise en valeur agricole (MEVA). La pérennisation qui doit passer par la préservation de l'environnement, passe par la sous-composante DAT qui mène des actions pour préserver les bassins versants des dégradations liées à l'environnement, et notamment de l'érosion.

Depuis 2000 (refonte en profondeur de l'organigramme) jusqu'en 2004, un responsable chef de composante s'est chargé de la coordination générale de ses activités. Ce poste est resté vacant durant la dernière année du projet.

La sous-composante AHA est structurée de la manière suivante (structure type depuis avril 2000) :



STRUCTURE DE LA SOUS-COMPOSANTE AHA



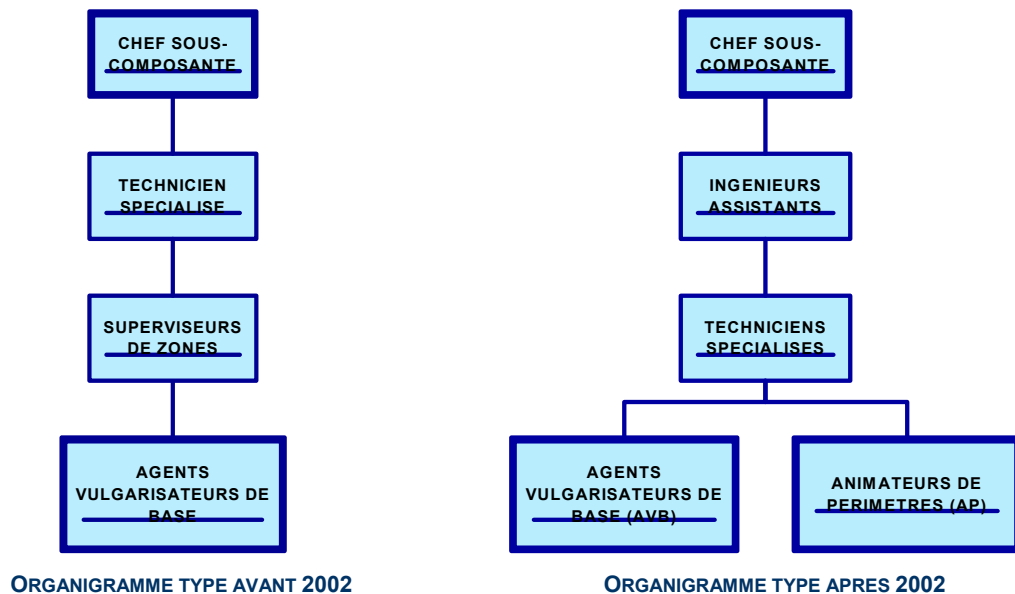
La sous-composante est dirigée par un ingénieur contractuel du projet qui se charge de la coordination générale et supervision des activités. La direction du génie rural (DAIR actuelle) a affecté un ingénieur pour l'appui au projet (en permanence avant 2000 et périodique après) pour un rôle de conseil et d'appui. L'organe opérationnel est dirigé par le chef CIRGR (SRAIR actuel) qui encadre les agents CIRGR (au nombre de deux), les projeteurs surveillants (8 contractuels du projet) et les deux techniciens agricoles (AIL). Cet effectif a été maintenu jusqu'à la dernière année du projet.

Comme l'indique cet organigramme, la sous-composante se charge également des activités d'Appuis aux Initiatives Locales (AIL), rattachées aux communes.

Dans le domaine de l'aménagement hydroagricole, cette sous-composante se chargeait de toutes les activités suivantes :

- prédiagnostic des micro-périmètres ;
- sélection des micro-périmètres avec l'intercomposante ;
- étude et élaboration des DAO des micro-périmètres ;
- passation des marchés ;
- contrôle et surveillance des travaux des micro-périmètres ;
- appuis techniques aux bénéficiaires pour la réalisation de leur contribution ;
- participation aux réceptions des travaux.

Concernant la sous-composante MEVA, l'évolution de son organigramme est représentée schématiquement par ce qui suit :



Avant 2000, à l'époque du PNVA (Programme National de Vulgarisation Agricole) au sein du ministère de l'agriculture, la mise en valeur agricole a été réalisée conjointement avec ce programme. Les ressources humaines ont été apportées majoritairement par le PNVA (80%) et le projet a fait des appuis au niveau de la logistique. Les contraintes relevées à l'époque concernaient des difficultés à assurer des bonnes coordination entre les deux entités dont les objectifs n'étaient pas tout à fait les mêmes.

La période 2000-2002 était une période de transition où le projet a continué à oeuvrer avec les ex-agents du PNVA (qui étaient retenus par le CIRAGRI). Pour alléger le système, le projet a réduit progressivement le nombre d'AVB et a recruté et formé des Animateurs de Périmètres (AP) pour travailler de concert avec les AVB. Les AP sont, en effet, des producteurs issus de la zone du projet, auxquels des formations spécifiques ont été apportées



pour qu'ils puissent appuyer, à leur tour, les producteurs dans leur zone. Le poste superviseur de zone a été supprimé et le nombre de techniciens spécialisés, réduit.

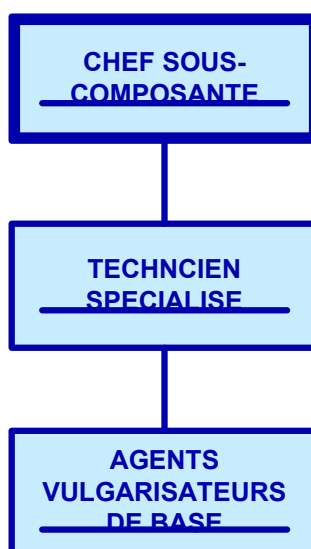
Après 2002, le cadre de la sous-composante a été renforcé avec la création de poste d'ingénieurs assistants et le recrutement d'un véritable chef de sous-composante. En effet, avant 2003, le chef de la composante APA s'est occupé également de la sous-composante MEVA.

Le tableau suivant donne l'évolution de l'effectif en personnel de la sous-composante MEVA (*source rapports d'activités, PADANE*) :

POSTE	EFFECTIF							
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Chef sous composante	0	0	0	0	0	1	1	1
Ingénieurs assistants	0	0	0	0	0	2	2	2
Techniciens spécialisés	11	10	10	3	5	6	6	6
Superviseurs de zones	10	10	10	4	6	0	0	0
Agents vulgarisateurs de base	113	106	94	40	56	61	59	42
Animateurs de périmètres	0	0	0	0	0	1	1	1
<b>TOTAL</b>	<b>134</b>	<b>126</b>	<b>114</b>	<b>47</b>	<b>67</b>	<b>71</b>	<b>69</b>	<b>52</b>

Les activités de la sous-composante étaient axées sur la formation et vulgarisation de techniques culturales productives et l'appui des producteurs sur le terrain pour faciliter l'adoption des nouvelles techniques. Les thèmes les plus célèbres vulgarisés étaient le SRI et SRA. La sous-composante a également fourni des appuis précieux en matière de production et multiplication de semences améliorées, résistantes aux maladies (virose, etc.), qui a permis de sauver la filière riz de toute la région.

La sous-composante DAT n'a jamais eu une véritable structure propre. Jusqu'en 2002, ses activités ont été coordonnées directement par le chef de la composante APA. Après 2002, le chef de la sous-composante MEVA s'est chargé également de la DAT. La structure se présente comme suit :



Les activités de la sous-composante, outre les appuis et formations apportées aux AGT, comprenaient également l'opération ODOC sur les sites ciblés. L'opération ODOC a été réalisée auprès du Service de la Topographie et du Domaine (STD) qui a affecté deux



personnes pour la réaliser. Le projet a fourni toute la logistique y compris les appareils topographiques utilisés.

#### **b) EFFICIENCE ET EFFICACITE**

Les activités de la composante se basent sur l'aménagement hydroagricole qui conditionne la faisabilité et l'efficacité des autres activités d'appuis à la production agricole.

Les objectifs du projet en matière d'aménagement hydroagricole n'ont pas été totalement atteints comme le montre les indicateurs suivants :

- les objectifs physiques et notamment en matière de superficie irriguée/drainée n'ont pas été totalement atteints ;
- les objectifs qui visent la pérennité des ouvrages et du moins, leur tenue jusqu'à la période de l'entretien périodique, semblent être ne pas réellement atteints étant donné les travaux confortatifs importants réalisés sur les micro-périmètres en 2004.

Concernant le taux d'atteinte des objectifs en matière de superficie irriguée/drainée, les écarts les plus importants ont été mesurés au niveau des grands périmètres d'irrigation et de drainage. En ce qui concerne les micro-périmètres, l'écart est également assez important 35% mais peut être expliqué en partie par des erreurs dans la détermination des superficies lors de l'évaluation à mi-parcours (RMP) qui a fixé l'objectif à atteindre.

Par ce qui a précédé, on peut conclure que l'insuffisance dans l'atteinte de la superficie irriguée/drainée est tributaire surtout des grands périmètres. Le problème vient ici des décisions de ne réaliser que les travaux d'urgence sur ces grands périmètres. Ces travaux d'urgence étaient définis comme des travaux qui apporteraient des améliorations ponctuelles et immédiates aux conditions de la maîtrise de l'eau, sur une partie seulement du périmètre.

Concernant maintenant la mauvaise qualité de certaines réalisations, ces problèmes concernaient en grande partie les micro-périmètres dont environ 50% d'entre eux qui ont bénéficié en 2004 des travaux confortatifs, peu de temps après les réceptions.

Sur cet aspect, la structure de la sous-composante a une part de responsabilité, pour les raisons suivantes :

- Etudes d'avant-projet :
  - o inexistence de cellule d'études indépendantes ou de personnes responsables attirées des études, ce qui est à l'origine des études quelque peu superficielles et quelques cas d'erreur dans la conception technique des ouvrages (voir Rapport d'Evaluation de la fonctionnalité des infrastructures hydroagricoles aménagées ou réhabilitées dans le cadre du projet PADANE, PADANE 2004) ;
  - o insuffisance du système de contrôle et assurance qualité au niveau des études (peu d'exigence en matière de contenu et même de production de rapports d'études) ;
  - o structure d'encadrement opérationnelle saturée parfois par l'abondance des tâches à réaliser et ne pouvant plus assurer une bonne coordination et contrôle interne.
- Inerties dans les procédures de passation de marchés ayant causé certains retards dans l'exécution des travaux, situation remédiée par l'appui de la DAIR (ex-DGR) en 2003.
- Contrôle et surveillance des travaux :
  - o Inadéquation périodique entre le nombre des travaux à contrôler et l'effectif des agents.



Le tableau suivant donne les résultats d'une simulation réalisée afin de calculer le taux de présence théorique maximal qu'un agent peut passer sur chacun des chantiers dont il est le responsable de surveillance.

	ANNEE				
	1999	2000	2001	2002	2003
Nombre de travaux en cours	30	45	13	13	48
Ratio d'encadrement	3.75	5.63	1.63	1.63	6.00
Nb jour des travaux	600	900	260	260	960
Taux de présence agent	29%	20%	68%	68%	18%

Source, rapports d'activités PADANE

La première ligne de ce tableau donne les nombres de travaux sur les micro-périmètres, lancés par le projet, par année jusqu'en 2003. Le ratio d'encadrement donne le nombre moyen de périmètres encadrés par agent, par année. Avec une moyenne de 160 jours de travaux nécessaires par chantier (calculé à partir des données PADANE, composante AHA) de la date de l'OSE à la réception provisoire, la troisième ligne donne le nombre total de « jour de travaux x chantier », que chaque agent est en charge de surveillée par année. Enfin en supposant que 2/3 du temps de l'agent durant les jours ouvrables soit consacré au contrôle et surveillance (les agents se chargeaient de beaucoup d'autres tâches telles que les études), la dernière ligne donne le taux de présence maximal possible de chaque agent sur chaque site des travaux.

Outre les années 2001 et 2002 où les activités ont été particulièrement faibles, les agents ont au maximum pu assurer un taux de présence maximum de moins de 30% ce qui est largement insuffisant compte tenu du fait que normalement, une présence permanente est exigée.

A noter, que certains dirigeants d'AUE ont mentionné lors des entretiens tenus avec eux de l'insuffisance du temps de présence des agents de surveillance sur certains chantiers. 26% ont remarqué des présences insuffisantes si 28% ont poussé plus loin en n'ayant remarqué presque aucune présence tout au long des chantiers.

- Insuffisance du suivi interne des activités de contrôle et surveillance (peu d'exigence en matière de production de rapport de chantier) ;

Concernant la sous-composante MEVA, les principaux objectifs dans la vulgarisation et l'adoption par les producteurs des techniques améliorées, ainsi que la hausse des rendements moyens ont tous été atteints et parfois, même dépassés.

En début du projet cependant, et notamment à l'époque de la collaboration avec le PNVA, la mission de supervision de l'UNOPS/FIDA a remarqué peu de résultats avec beaucoup trop de charge correspondant aux appuis apportés par le PADANE au PNVA. Les raisons qui expliquent cette lenteur au départ sont le manque de coordination et certaines divergences entre les objectifs du PNVA et du PADANE. Des problèmes de confusion dans le financement entre les deux entités constituaient également d'obstacles. Ces problèmes ont continué, même après la fin du PNVA ce qui a amené la mission de supervision d'adresser des directives en vue de ramener l'organigramme à celui du type après 2002.

La structure de la sous-composante durant cette époque d'avant 2002 a été mise en cause dans ce problème de coordination et d'organisation des activités de la MEVA. En effet, à cette époque la MEVA était constituée presque à 100% d'agents de terrain avec peu de personnel d'encadrement au niveau de la GDP du PADANE. Le recrutement des cadres de la sous-composante a été fortement recommandé par la mission de supervision 2002 et cette mission



a même donné un ordre formel à ce que ce recrutement ait lieu avant la fin de l'année 2003, vu le retard accusé par la sous-composante.

Le recrutement de ces personnels cadres et le contrat de prestations de formations des bénéficiaires, avec l'ONG TEFY SAINA, en technique améliorée SRI, a apporté des améliorations très appréciables dans les activités du projet. Les producteurs étaient formés par vagues successives aux techniques améliorées et les AVB (appuyés plus tard par les AP) assuraient des appuis et assistances techniques continus sur terrain.

Les animateurs des périmètres (AP) avaient contribué pour beaucoup aux bons résultats de la sous-composante en fin du projet. Etant producteurs originaires de leur zone d'intervention respective, les AP sont très bien intégrés socialement et par ailleurs, ils peuvent garantir une pérennité des actions en restant actif sur place même après la fin du projet.

La sous-composante mettait au point un système d'activation et de suivi des collectes de données par la descente régulière de ses cadres sur le terrain pour assembler les chiffres auprès de la base et de faire les recoupements et vérifications qui s'imposent.

Pour ce qui est de l'efficience, le tableau suivant donne les ratios d'encadrement technique en fin de projet :

	ANTALAHA	SAMBAVA	VOHEMAR	TOTAL
Nombre agent AVB et AP	13	27	9	49
Nombre total de périmètres encadrés	48	77	26	151
Ratio d'encadrement périmètre	3,69	2,85	2,89	3,08
Nombre d'exploitation encadrée	1292	1797	802	3891
Ratio d'encadrement exploitant	99	67	89	79

*Source, base de données PADANE*

L'approche en matière d'appui et encadrement privilégié par le projet est l'approche par groupement et non à l'individuel. Avec un ratio d'encadrement moyen de 3,08 groupements par agent, le taux semble a priori adéquat. Toutefois, dans le cadre d'appuis techniques agricoles, l'approche individuelle est quelquefois incontournable, étant donné que chaque producteur peut éprouver ses propres difficultés en liaison avec ses caractéristiques propres. De ce point de vue, le taux d'encadrement est assez élevé pour Antalaha et de Vohémar et moyen pour celui de Sambava. En effet, avec un encadrement moyen de 5 exploitants par jours, un agent n'aurait l'occasion d'encadrer le même exploitant qu'à peine une fois par mois, ce qui est assez faible (Antalaha et Vohémar) et à peu près deux fois en trois mois pour Sambava. Cette analyse confirme en partie les appréciations des producteurs membres d'AUE, des appuis apportés par l'AVB/AP. En effet, 41% d'entre eux seulement ont jugé les appuis suffisants et efficaces contre 27% les ayant jugés de niveau moyen et 32% qui ont jugé n'ayant bénéficié que peu ou pas d'appui. Les problèmes évoqués sont en liaison avec le décalage entre le passage ou la disponibilité des agents par rapport à la manifestation des besoins d'appuis chez les producteurs.

Concernant la sous-composante DAT, les problèmes rencontrés étaient en liaison avec le caractère trop ambitieux et innovant du programme d'aménagement de terroir que le projet entendait mettre en œuvre. Le projet n'a pas pu assurer une bonne coordination et n'a pas pu appliquer le plan opérationnel défini. Les activités se sont déroulées de façon quelque peu désordonnée. La décision de faire réaliser les plans d'aménagement sur un certain nombre de sites sans avoir de plan opérationnel pour leur mise en œuvre, illustre notamment cette difficulté à organiser les activités complémentaires pour l'atteinte d'un objectif commun.

Du côté structure, on a constaté des très nombreuses rotations dans le personnel cadre de la sous-composante ce qui a quelque peu affecté la continuité d'actions.



### c) FORCES ET FAIBLESSES

Les forces et avantages de la composante APA se reposent sur les éléments suivants :

- AHA :
  - o Procédure simple avec peu d'inertie dans la mise en œuvre des activités concernant les études, contrôle et surveillance des micro-périmètres réalisés en régie ;
  - o Mode opératoire peu coûteux (en régie) ;
  - o Procédure de passation des marchés conforme aux réglementations des marchés publics ;
  - o Sous-composante ayant bénéficié d'appuis continus de la DAIR ;
  - o Sous-composante prioritaire aux yeux du projet.
  
- MEVA :
  - o Bonne approche générale avec une bonne complémentarité entre formations apportées par des professionnels, appuis continus et activités de support (multiplication de semences par exemple) ;
  - o Structure légère mais efficace avec une bonne coordination et organisation générale interne (à partir de 2003) ;
  - o Suivi et contrôle interne par des descentes périodiques sur terrain et recoupement des chiffres obtenus de la base avec des observations directes ;
  - o Implication d'organisme spécialisé dans des activités nécessitant des compétences particulières (FOFIFA, TEFY SAINA, etc.)
  - o Renforcement de la capacité technique très bien assimilé et apprécié par les agents de la sous-composante.
  
- DAT :
  - o l'implication du Service de la Topographie et du Domaine dans la réalisation de l'opération ODOC ;
  - o l'utilisation des AUE existantes pour réaliser des activités de protection de tanety.
  
- Logistique généralement de bon niveau et suffisante surtout durant la deuxième moitié du projet.

Les faiblesses sont principalement les suivantes :

- Faiblesse dans la structure de AHA :
  - o absence de cellule d'études indépendante ;
  - o manque de rigueur sur certains aspects de la réalisation des activités d'études
  - o ratio d'encadrement périodiquement trop élevé en matière de contrôle et surveillance des micro-périmètres ;
  - o système de suivi interne qui ne permet pas toujours de contrôler entièrement et continuellement les activités.
  
- Faiblesse dans la structure de MEVA :
  - o structure lourde et inadéquate durant la première moitié du projet, marquée par des incompatibilités dans le mode d'exécution avec le PNVA ;
  - o ratio d'encadrement élevé durant la deuxième moitié du projet.
  
- Faiblesse dans la structure de DAT :
  - o programme d'aménagement de terroir, ambitieux et innovant ;



- rotation fréquente du personnel de la composante ne permettant pas une réelle continuité des activités ;
  - problème de coordination.
- Problème de coordination des activités autant à l'intérieur de l'APA qu'avec les autres composantes du projet ainsi qu'au niveau du suivi et évaluation des activités.

### III.2.3. COMPOSANTE DIR

#### a) STRUCTURE DE LA COMPOSANTE

La composante DIR (Infrastructure routière) est exécutée au niveau opérationnel par la Subdivision des Travaux Publics (SUBTP) de Sambava. Aucune structure ni personne responsable particulière n'a été désignée pour cette composante, ni au niveau du PADANE, ni au niveau de la SUBTP qui a réalisé les activités de la composante avec ses ressources normales.

#### b) EFFICIENCE ET EFFICACITE

Cette composante a quelque peu failli dans l'atteinte de ses objectifs pourtant révisés à la baisse, lors de la RMP. Outre des problèmes importants dans l'exécution des travaux par les prestataires des services, et dans la définition des objectifs et du budget de la composante durant la phase de préparation (RPE), la structure a également sa part de responsabilité dans les problèmes rencontrés.

Le montage consistant à désigner le Ministère des Travaux Publics comme étant le maître d'œuvre des travaux sur les infrastructures routières n'a pas réellement fonctionné pour différentes raisons :

- problème de coordination entre PADANE et la SUBTP ;
- ambiguïté du montage et notamment au niveau du pouvoir décisionnel : le maître d'œuvre qui faisait le suivi technique des travaux n'avait qu'un pouvoir décisionnel limité (les décisions importantes relevaient du maître de l'ouvrage délégué qui est le ministère de l'agriculture) ce qui était, notamment, à l'origine des longues périodes de flottement dans la prise de décision pour la résiliation de contrats de certains prestataires des services défaillants, contribuant pour beaucoup à la défaillance de la sous-composante ;
- problème au niveau de la réalisation de l'appui logistique devant être apporté par PADANE à la SUBTP.

Pour lever ces contraintes, la mission de supervision a recommandé en 2001 le recrutement d'un ingénieur au niveau du projet pour prendre en charge la coordination opérationnelle des activités de la composante et de se dégager progressivement de la dépendance vis-à-vis de la SUBTP. Ce recrutement n'a pas eu lieu et la mission de supervision, en 2002, n'a plus réitéré cette recommandation. A la place de l'ingénieur prévu, un adjoint technique a été recruté plus tard mais son profil ne cadrait pas réellement à ce poste.

Pas suffisamment efficace et apparemment ne constituait plus réellement la priorité du projet depuis la RMP (c'est l'une des composantes pour lesquelles il a été prévu initialement d'attribuer le plus de financement, juste après la composante APA), le projet a réalloué la grande partie des ressources financières prévues à cette composante à d'autres postes budgétaires, ne lui laissant que le tiers de ce qui a été prévu initialement (RPE).

#### c) FORCES ET FAIBLESSES

Les points forts imaginés à l'époque du montage du projet, de tirer avantages des ressources et compétences du ministère des travaux publics pour mener à bien les activités de la composante ne donnaient pas, finalement, entière satisfaction au vu du déroulement des activités de la composante.



Les points faibles du montage tirent leur origine, dès le commencement du projet, de l'absence de personne responsable du volet infrastructures routières auprès de la GDP PADANE, ce qui n'a pas permis la mise en place d'une forme de collaboration et de coordination réellement efficace entre la SUBTP et la GDP du projet.

### **III.2.4. COMPOSANTE FR/OTIV**

#### **a) DESCRIPTION DE LA STRUCTURE**

L'ONG, Développement International Desjardins (DID) a été désigné par le Gouvernement et le FIDA pour l'exécution de la composante « caisses mutuelles d'épargne et de crédit » ou finance rurale, du projet PADANE. La mise en œuvre de la composante allant de la création des caisses constituant le réseau à sa fonctionnalisation incombe ainsi au DID. Par ailleurs, le DID contribue au financement du projet par la prise en charge de l'assistance technique et de l'audit des caisses.

Aucune personne responsable attirée de la composante n'a jamais été désignée auprès du projet PADANE.

La structure du réseau OTIV à la fin de l'intervention du projet est constituée de 18 caisses (dont la caisse mère implantée à Sambava) couvrant l'ensemble des 43 communes, zone du projet.

D'un autre côté, en parfaite harmonie avec les activités de la constitution et fonctionnalisation des caisses, se déroulaient les activités de sensibilisation et de facilitation de l'accès au crédit à travers des groupements tels que les GPPV, GCV et AEF, des activités menées par la composante AGR.

#### **b) EFFICACITE ET EFFICIENCE**

##### **Collecte et fructification de l'épargne :**

A la lumière des tableaux de bord mis à disposition par l'OTIV entre l'année 1999 et 2002, le niveau et le volume de l'épargne ne cessaient d'augmenter pendant cette période. Cette situation traduit l'efficacité des actions entreprises, de mobilisation et de sensibilisation des bénéficiaires (ménages et GPPV) qui ont su attirer la sympathie et l'adhésion des paysans planteurs et préparateurs au mouvement mutualiste d'épargne et de crédit. Le niveau sans cesse croissant de l'épargne pendant cette période témoigne de cette confiance au système mis en place.

##### **Rétrocession de l'épargne en crédit :**

Durant cette période (1999-2002), compte tenu de la hausse incessante du cours de la vanille pour atteindre son apogée en 2003, beaucoup de membres des GPVV épargnants ont décidé de contracter des emprunts à court terme pour assurer la campagne allant de Janvier à Juillet de l'année. C'est ainsi que les GPPV créés ont été mobilisés de façon à ce que les membres individuels n'obtiennent de crédit sans la caution et la garantie solidaires des autres membres du groupement. Ce mode d'octroi exigeait donc la discipline de groupe et l'auto éducation de chacun des membres dans la gestion des fonds empruntés.

Les problèmes qui se sont produits au niveau du recouvrement de certains crédits non remboursés ne relèvent pas de la composante finance rurale comme telle, mais de la relation avec le système de facilité d'octroi de crédit auprès des groupements et notamment l'approche globale en terme d'épargne et de remboursement des crédits.

C'est à ce niveau que se mettent en exergue, les résultats des travaux de sensibilisation et d'IEC (Information, Education et Communication) menés par le projet PADANE à l'endroit des



membres des GPPV. Ces travaux, pourtant de caractère permanent, s'avéraient être insuffisants et comportaient des lacunes en matière de la culture d'épargne. Une proportion non négligeable (40%) des producteurs ayant contracté de crédits auprès de l'OTIV avait ressenti beaucoup de problème à honorer les remboursements des dus, indexés des intérêts de prêt à l'échéance, suite à la détérioration des conditions socio-économiques de la région, suite à la chute du prix de la vanille en 2004. Un certain manquement dans les missions d'encadrement de ces groupements en n'ayant pas pu transmettre aux producteurs le réflexe permanent de mettre de côté une partie des revenus issus de la commercialisation de la vanille est ainsi constaté.

Du côté de l'OTIV, les rémunérations attendues dans le cadre d'octroi des prêts se sont évaporées et constituent un manque à gagner important tendant à remettre en question la viabilité et la durabilité du réseau. En effet, le réseau OTIV a dû renoncer, après maintes négociations avec les clients débiteurs, à la perception des intérêts de prêt et des intérêts de retard dus au non respect des échéances de remboursement. L'essentiel pour les responsables de l'OTIV est de récupérer la part du capital emprunté qui était mis à leur disposition par le projet PADANE au démarrage de la composante finance rurale.

Comme il a été évoqué dans la partie traitant de l'efficacité et efficience du projet dans son ensemble, la composante finance rurale a atteint tous ses objectifs physiques (création des caisses) et financiers en ce qui concerne les octrois de crédits et le volume d'épargne, ainsi qu'en nombre et effectif des membres. Les problèmes en relation avec la difficulté de récupération des crédits alloués relève, premièrement, comme il est évoqué plus haut, surtout de l'échec de l'éducation d'épargne qui, pour les membres des groupements privilégiés, relève en premier lieu de la composante AGR qui devait assurer cette éducation.

A ne pas oublier que quoi qu'il en soit, la première responsabilité dans le manquement au remboursement des crédits alloués revient aux bénéficiaires du crédit.

### **c) ANALYSE DES FORCES ET FAIBLESSES**

Les forces dans la structure FR sont :

- le choix judicieux de collaboration avec un ONG spécialisé, de renommée internationale comme le DID ;
- zone et période d'intervention favorable, marquées par des flux monétaires importants apportés par la vanille ;
- action combinée FR/AGR facilitant l'atteinte des objectifs dans l'accès des producteurs aux crédits ruraux.

Les faiblesses dans la structure sont :

- manque de coordination générale entre les activités de la composante FR et la composante AGR ;
- fragilité du système à faire face aux aléas de la conjoncture économique ;
- population agricole n'ayant pas encore inculqué la culture d'épargne.

## **III.2.5. COMPOSANTE GESTION DU PROJET**

### **a) COORDINATION**

La coordination du projet relève d'une entité qui était l'UCP (Unité de Coordination du Projet) selon l'organigramme d'avant 2000, et la direction du projet selon l'organigramme d'après. Ce rôle de coordination prend trois aspects fondamentaux :

#### **o Gestion financière :**

La gestion financière débute, annuellement, par la préparation du PTBA (Programme de Travail et de Budget Annuel), qui donne la prévision technique et financière des activités de l'année. Les PTBA sont élaborés à partir de la base, c'est-à-dire, chaque



composante du projet. L'intercomposante fait la coordination et vérifie la cohérence d'ensemble des activités prévues. La finalisation, à partir de la proposition de l'intercomposante, est à la charge de la direction, avec les deux organes fonctionnels qui l'assistent, le service administratif et financier pour l'aspect financier, et la cellule de suivi-évaluation pour la cohérence technique avec les objectifs du projet et le niveau de réalisation. Le PTBA passe, par après, au niveau du comité de pilotage pour approbation et de l'UNOPS pour approbation et non objection.

Avant 2001, les PTBA étaient chargés de coordonner les soumissions des communes individuelles qui serviront de base à l'élaboration des PTBA par le projet. Lesdits PTBA sont soumis au comité de pilotage au sein duquel se trouvent trois représentants du comité de maire. Après 2001, cette procédure n'était plus opportune car les activités du projet commençaient à être définies en détail et il n'était plus, réellement question d'élaborer les PTBA à partir de nouvelles demandes émanant des bénéficiaires.

Les PTBA d'avant 2001 ont tous eu beaucoup de difficulté à passer par le circuit d'approbation du bailleur de fonds. Autant la forme que le fond ont été fortement critiqués. Après la refonte de l'organigramme et la proposition par l'UNOPS d'un format type en 2001, l'approbation des PTBA ne posait plus beaucoup de problème et les remarques se sont limitées à quelques retouches sur la forme.

L'autre aspect de la gestion financière et la préparation et l'émission de Demandes de Retrait de Fond (DRF) à l'endroit du FIDA. Le principe est de constituer un compte spécial de fonctionnement qui est renfloué périodiquement. Une première demande (DRF1) est accordée par le projet en début du projet et les DRF suivantes sont émises avec des comptes-rendus détaillés de l'utilisation des DRF précédentes (avec toutes les pièces justificatives).

Le tableau suivant donne le nombre de DRF émises par année :

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Nb DRF	2	6	12	20	12	13	7	4

Une des recommandations de la RMP (2001) est l'envoi mensuel de DRF. La mission a cependant constaté en 2004 et 2005, des ralentissements importants de la cadence d'émission de DRF. Ce manquement à l'émission à temps des DRF a contribué aux retards dans le paiement de certaines factures de quelques prestataires de services et fournisseurs. Les missions de supervision ont beaucoup insisté sur l'importance de production de DRF à temps et l'accélération des procédures de paiement des factures.

- **Gestion des ressources :**

Le projet PADANE a connu un certain nombre de péripétie en ce qui concerne la gestion des ressources humaines.

L'organigramme initial du projet a été élaboré dans un souci de limiter autant que possible l'effectif du personnel dépendant directement du projet, afin d'alléger la structure et faciliter la gestion. C'est la principale raison du montage consistant à mettre tous les organes opérationnels en dehors du projet et de ne disposer à l'interne que de l'Unité de Coordination du Projet (UCP). Ainsi, en dehors de l'UCP le personnel du projet était limité à celui de la composante AHA et des agents vulgarisateurs sur le terrain. Même si les agents vulgarisateurs du PNVA et ceux de la CDD ne dépendaient pas directement du projet en terme de gestion, ils font partie des ressources humaines du projet.



A l'époque du PNVA, le souci principal du projet était d'assurer une bonne coordination et une bonne utilisation des ressources partagées avec le PNVA. Fin 1999, début 2000, le projet a traversé une crise profonde dont l'origine remontait en partie de problèmes sur la gestion des ressources humaines. Des divergences avaient lieu entre l'UCP et les autres composantes concernant des différences au niveau des traitements du point de vue logistique et salarial. Des divergences internes avaient lieu au sein de l'UCP même à cause des ambiguïtés dans la définition des rôles et attributions (flou de l'organigramme), mais à cause également du comportement et attitude de l'ancien CTP qui n'a jamais pu mettre en place un environnement professionnel sain.

Le tandem UNOPS/FIDA a tenté de démêler progressivement ces problèmes en procédant comme suit :

- refonte totale de l'organigramme, avec la dissolution de l'UCP ;
- directive pour l'élaboration d'une grille salariale formelle ;
- compression progressive du personnel de la CIRAGRI travaillant pour le projet au profit d'animateurs de périmètres qui sont des simples producteurs formés spécifiquement.

Durant la deuxième moitié de la vie du projet, les problèmes concernant la gestion du personnel subsistaient mais sous une autre forme, moins spectaculaire mais avec de conséquences, assez graves. L'organigramme type proposé, au départ par la mission de relance (mai 2000), confirmé à la RMP, prévoyait le recrutement de personnes chargées de l'opérationnel pour l'ensemble des composantes du projet, à l'exception des composantes FR et AGR.

Le premier et le plus important est la personne chargée des opérations, qui en quelque sorte était prévue pour appuyer le directeur du projet au niveau opérationnel et notamment au niveau de la coordination, formulation des directives et suivi des activités des composantes opérationnelles du projet. Ce recrutement a été évoqué pour la première fois en 2000 (mission de relance), réitéré en 2001 (rapport de supervision et RMP), et en 2003, année du recrutement du directeur adjoint, qui en est l'alternative.

Le même problème a été rencontré au niveau de la composante DIR, où le recrutement d'un ingénieur des travaux publics pour assurer l'exécution de la composante, recommandé dès 2001 n'a jamais eu lieu. A la place, un adjoint technique a été recruté quelques années plus tard, mais son profil ne correspondait pas au poste. N'étant pas capable de remplir son rôle auprès de la DIR, cette personne a, plus tard, été affectée à un autre poste.

Le manque de personnel cadre auprès de la composante APA n'a jamais été réellement résolu, qu'en partie, avec le recrutement d'un chef de sous-composante et des ingénieurs assistants en 2003, du côté MEVA.

Tous ces retards ou omissions ont contribué aux quelques problèmes cités auparavant ayant entamé l'efficacité du projet.

Concernant la logistique, si le projet a, durant la première moitié de son existence, connu un certain nombre de problème de logistique (moyens de déplacement et matériels informatiques), ces problèmes se sont presque résolus, et les contraintes en terme de logistique vécues plus tard ne relevaient pas du projet mais de la conjoncture régionale et même nationale, comme le problème d'approvisionnement en carburant en 2002 – 2003 et le délestage.



○ **Gestion technique :**

La gestion technique est l'aspect opérationnel de la direction du projet. Dépourvu d'outil de suivi-évaluation servant de tableau de bord à temps réel, pour influencer les prises de décision, la direction du projet n'a pas pu jouer pleinement son rôle.

Par ailleurs, la vacance du poste de chargé des opérations a rendu très difficile la coordination et suivi opérationnel du projet.

La non fonctionnalité de la cellule de suivi évaluation et la vacance, durant une longue période, du poste de chargé de programmes constituaient des handicaps n'ayant pas permis à la direction de la GDP de jouer, à fond, son rôle dans la gestion du projet.

**b) RAPPORTAGE**

En absence de diagramme de flux d'information formel, le projet PADANE utilise un système de rapportage consistant à recueillir les informations à partir des bases, à les traiter, analyser et synthétiser au niveau de chaque sous-composante et composante, à les confronter et mettre en cohérence au niveau de l'intercomposante et à valider auprès de la direction.

La GDP du projet a envisagé une fréquence de transmission des informations tous les mois, avec production de rapport de synthèse trimestriel, semestriel et annuel, mais dans la pratique, seuls les rapports annuels ont réellement été rédigés au complet. Ce sont ces rapports annuels qui constituent les documents officiels à présenter au comité de pilotage et l'institution coopérante l'UNOPS.

Le projet a connu quelques problèmes à avoir, à temps les rapports de toutes les composantes et à mettre en cohérence les données de sources différentes. Ainsi, on a constaté dans les rapports présentés par le projet quelques cas d'incohérence de chiffre, d'une composante à l'autre et d'une année à l'autre.

La direction du projet n'a aucun moyen de vérification physique des données fournies par les composantes à part la confrontation des chiffres obtenus de différentes sources.

Par ailleurs, la direction des systèmes d'informations (DSI) au sein du MAEP, a mis en place à partir de 2002, un système de tableau de bord à remplir périodiquement. Le projet a pu envoyer les informations nécessaires jusqu'en fin 2003. En 2004, les informations venant du projet se faisaient rare jusqu'en 2005, année où la DSI a décidé d'organiser des missions périodiques de terrain au siège du projet, pour sa propre collecte d'informations et pour appuyer le projet à la mise en place de son système de base de données.

**c) SUIVI EVALUATION**

Le montage initial du projet et la révision à mi-parcours ont mis la cellule de suivi évaluation au cœur du système de gestion du projet en se constituant de tableau de bord, par les informations assemblées, traitées et analysées fournies régulièrement à la cellule dirigeante et de pilotage.

Les attentes étaient cependant restées, longtemps, vaines étant donné que la cellule de suivi-évaluation du projet n'a pas, réellement, pu fonctionner.

Dès le départ, l'effectif et les profils du personnel de la cellule ne répondaient pas aux exigences :

- la cellule ne comprenait aucun spécialiste compétent pour la mise en place et la fonctionnalisation d'un système de SE ;
- la cellule ne comprenait aucun spécialiste d'aucune des composantes et ne peut pas prétendre capable de planifier et de faire le suivi-évaluation des activités du projet.



La mise en place d'un véritable système de SE n'est effective que depuis une année (le MAEP a apporté ses appuis et les services des prestataires externes, expert et BE, ont été requis) mais le système est resté non fonctionnel jusqu'à l'achèvement du projet et n'a pas réellement joué son rôle, surtout de tableau de bord.

Le système de base de données tel qu'il a été présenté à la fin de l'année 2005 est remarqué par sa convivialité, l'abondance des informations et son côté multimédia avec différents types de présentation des données, allant de simples tableaux, à des graphiques et cartes SIG. Le problème constaté dans sa conception est lié à l'absence de repère par rapport à la situation initiale d'avant le projet et le niveau d'atteinte des différents objectifs. Ces deux derniers types d'informations sont essentiels aux utilisateurs du système à des fins réels de suivi évaluation.

Les principales réorientations du projet sont décidées lors des missions de supervision de l'institution coopérante et du bailleur de fond, pour pallier à la non fonctionnalité du système de SE.

#### **d) FORCES ET FAIBLESSES**

Les forces de la composante gestion du projet (structure d'après avril 2000) sont liées aux points suivants :

- structure légère centralisée autour du directeur de projet ;
- approche relationnelle efficace durant la relance du projet ;
- structure ayant pu, dans la plupart du temps, appliquer les directives et recommandations émanant des missions de supervisions de l'UNOPS/FIDA ;
- structure ayant gardé des bonnes relations d'ensemble avec les différentes entités et notamment le ministère tutelle.

Les faiblesses de la composante gestion du projet (structure d'après avril 2000) sont liées aux points suivants :

- le système de suivi évaluation qui n'a pas été réellement fonctionnel ce qui n'a pas permis à la structure de jouer son rôle dans la gestion technique du projet ;
- retard d'application des décisions prises sur le renforcement de la structure d'encadrement du projet ;
- certain manque de rigueur dans la coordination générale des activités et notamment dans l'exigence en matière de compte rendu.



### III.3. LES PRESTATAIRES DE SERVICE

#### III.3.1. BUREAUX D'ETUDES

##### a) MODE D'INTERVENTION

Les services des bureaux d'études n'ont été que peu sollicités dans le cadre de l'exécution du PADANE. Les bureaux d'études ont été consultés au niveau opérationnel, uniquement dans la réalisation des études contrôle et surveillance sur les grands périmètres et les travaux routiers, l'élaboration des plans d'aménagement et la mise en place du système de base de données informatisées du projet.

Concernant, les grands périmètres, l'efficacité des bureaux d'études n'a pas pu être mesurée étant donné que la plupart des études réalisées n'ont pas été suivies d'actes. Côté efficacité, les services des bureaux d'études ne l'étaient pas étant donné que des études sans travaux ne donnent rien comme résultat tangible et sont restées des dépenses superflues.

Concernant les travaux routiers, ne se trouvant pas à la place des premiers responsables dans l'échec du volet, les bureaux d'études peuvent cependant avoir une certaine part de responsabilité dans les retards d'exécutions des travaux. Une bonne coordination d'ensemble et un bon système de circulation d'information auraient pu prévoir ces problèmes et permettraient d'anticiper les propositions de résiliations des entreprises défaillantes. Comme il a été mentionné plus haut, le retard dans la prise de décision de résilier les entreprises se situait à un tout autre niveau et ne concernait que très peu, finalement, les actions des bureaux d'études.

Malgré certains retards et quelques imperfections dans la mise en œuvre, les bureaux d'études responsables de l'élaboration de la base de données et des plans d'aménagement ont donné satisfaction au projet.

##### b) ANALYSE DES FORCES ET FAIBLESSES

Les avantages donnés par le recours aux services des bureaux d'études concernent les compétences éprouvées de ceux là, qui sont tous des bureaux d'études d'envergure nationale ayant des références sûres en matières de maîtrise d'œuvre.

Les faiblesses sont dans les coûts élevés de leurs prestations et encore, des prestations à qui le projet n'a que partiellement profité avec les nombreuses dépenses en études qui n'étaient pas suivies de travaux.

#### III.3.2. ENTREPRISE DE TRAVAUX

##### a) MODE D'INTERVENTION

Le projet a fait appel abondamment aux services d'entreprises et surtout de PME dans le cadre des travaux de construction de réseaux hydroagricoles. En effet, les travaux hydroagricoles ont nécessité 207 contrats attribués à un ensemble de 96 PME, pour un montant total de l'ordre de 2,653 milliards de ARIARY. Par ailleurs, des travaux confortatifs ont été confiés à des tâcherons : 69 contrats totalisant 250 millions d'ARIARY attribués à 55 tâcherons.

Les travaux routiers ont été confiés à trois entreprises de travaux, pour un montant total de l'ordre de 1,043 milliards d'ARIARY.



Les PME locales étant jugées très peu fiables en début du projet, le projet a organisé des chantiers écoles dont le principal objectif était de former les PME locales aux travaux de construction d'ouvrages de génie civil.

L'audit technique réalisé par le projet en début de l'année 2004, sur la fonctionnalité des ouvrages hydroagricoles, a décelé une part de responsabilité non négligeable des PME sur les problèmes constatés. Ces problèmes d'exécution sont de diverses natures, allant de la difficulté à reproduire correctement les ouvrages tels qu'ils sont présentés dans les plans d'exécution à des malfaçons et problèmes de mise en œuvre, surtout au niveau de la finition. Des manques de ressources et de moyens étaient également constatés chez les PME, causant des retards très importants dans l'exécution des travaux. En effet, des travaux prévus à être exécutés en 90 jours ont pris, en moyenne 160 jours, ce qui représente une prolongation moyenne de délai de 78%.

Concernant les travaux routiers, la capacité et compétence des entreprises sont mises en cause dans la défaillance de la composante DIR. Des retards importants sont constatés et un des axes n'a même pas été réalisé, le contrat de l'entreprise titulaire étant résilié. Pour les deux axes réhabilités, une moyenne supérieure à un (1) mois de travaux par kilomètre réhabilité a été nécessaire si l'objectif dans la construction de route en terre est de réaliser un kilomètre en 0,2 à 0,3 mois. Les manques de moyens, de ressources et de savoir-faire sont les principales causes de cette inefficacité, avec les problèmes de coordination déjà mentionnés en ce qui concerne la composante DIR.

A noter cependant que quelques facteurs environnementaux ont contribué à ces défaillances des entreprises des travaux. Le plus important est en relation avec la filière vanille qui a brassé des sommes d'argent très importantes dans la région, faisant détourner l'attention des employés des activités de chantier, pour des activités plus lucratives en relation avec la vanille.

Du point de vue efficience, si la prévision initiale en matière d'aménagement hydroagricole visait un coût de réhabilitation à l'hectare de 700.000 AR, le coût à l'hectare moyen des réalisations est le double (1,4 millions d'ARIARY) sans compter les travaux confortatifs. A noter cependant qu'un phénomène d'inflation très important a sévi durant ces années d'activités du projet ce qui a rendu impossible l'exécution des travaux avec les prévisions de la RMP.

Le coût au kilomètre des travaux de réhabilitation des pistes de l'ordre de 30,634 millions d'AR/km reste, quant à lui, dans les normes par rapports à des travaux équivalents réalisés à Madagascar.

#### **b) ANALYSE DES FORCES ET FAIBLESSES**

Les forces et avantages du système sont des natures suivantes :

- promotion de la compétence locale par le recours à des PME régionales ;
- renforcement de capacité des PME par les formations administrées par le projet en matière de construction de génie civil ;
- PME locales mieux intégrées dans l'environnement physique et socio-économique du projet ;
- entreprise des travaux publics d'envergure nationale (pour les travaux routiers).

Les faiblesses sont les suivantes :

- manque de ressources, de capacité et de compétence de certaines PME locales ;
- problème d'organisation générale et insuffisance de certaines ressources et compétences chez les entreprises de travaux routiers ;
- manque de motivation de la part des ouvriers des entreprises qui avaient tendance à délaisser les travaux des chantiers pour des activités lucratives en relation avec la vanille.



### III.3.3. ONG

#### a) MODE D'INTERVENTION

Le projet a travaillé avec trois principaux ONG dont les deux premiers qui se sont chargés entièrement, du côté opérationnel de deux des composantes du projet, l'AGR et la FR.

#### ONG DID :

L'ONG DID (Développement International Desjardins) fait partie du groupe Canadien Desjardins qui travaille dans plusieurs pays du monde dans le secteur bancaire et du crédit. Se chargeant de la création et fonctionnalisation de l'OTIV dans la zone du projet, il a parfaitement rempli son rôle en atteignant à temps tous les objectifs physiques et financiers du projet. A noter, que DID a apporté une partie du financement du projet par la prise en charge des assistances techniques durant trois ans et des audits financiers des caisses.

#### ONG CDD :

L'ONG CDD (Coordination Diocésaine pour le Développement) se charge de l'aspect opérationnel de la composante AGR. Son premier contrat de 2 ans à partir de juin 1998 a été suivi d'un avenant de 7 mois pour compléter l'année 2000 et de 12 mois pour couvrir l'année 2001. Puis viennent ensuite des prolongations dont la première de janvier 2002 à décembre 2003, puis la seconde jusqu'à la fin de l'année 2004 et la dernière jusqu'à 2005.

Une évaluation de la performance de cet ONG, en décembre 2001, a donné une réorientation de ses activités pour se concentrer sur les aspects socio-organisationnels en délaissant les aspects techniques.

Les activités de l'ONG diffèrent d'un type de groupement à l'autre mais peuvent être présentées par le tableau suivant pour une association type.

#### *Activités réalisées au niveau de chaque association (source CDD)*

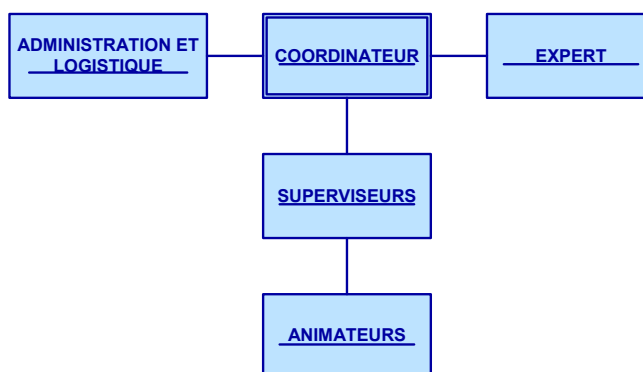
NATURE DU TRAVAIL	DURÉE D'EXÉCUTION (JOUR)
I – Phase de la constitution des associations <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identification des bénéficiaires</li> <li>• Réunion de sensibilisation</li> <li>• Formation sur l'élaboration de statut</li> <li>• Assemblée constitutive de l'association</li> </ul>	0,5 2 1 0,5
II – Phase d'appui <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rédaction</li> <li>• Dépôt au niveau concerné pour récépissé</li> </ul>	15 0,5
III – Phase de renforcement <ul style="list-style-type: none"> <li>• Formation en organisation</li> <li>• Formation en gestion financière</li> </ul>	2 2
IV – Phase d'appui post-formation	Un mois après les formations et tous les 15 jours pendant 2 à 4 mois.
V – Phase de contrôle	0,5
VI – Phase de rapport	Indéterminé

Ne pouvant pas disposer d'informations plus détaillées sur les formations et les modalités d'évaluation et contrôle, les remarques suivantes sont émises à partir du tableau présenté plus haut :



- la phase de renforcement qui détermine la pérennité de l'action est trop courte et en principe ne doit pas être limité dans le temps, jusqu'à la fin du mandat de l'ONG ;
- la durée de la rédaction des statuts et règlement intérieur est jugée trop longue.

L'organigramme général de l'ONG est présenté par ce qui suit :



Le tableau suivant donne l'évolution de l'effectif en opérationnel de l'ONG :

	1998	1999-2001	2002-2004	1 <sup>er</sup> semestre 2005	2 <sup>e</sup> semestre 2005
<b>Effectif</b>	10	16	22	18	13

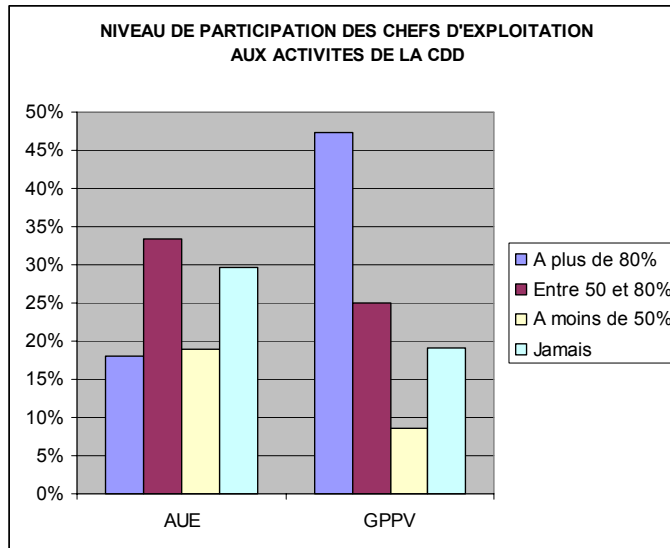
Source CDD

Au plus fort des interventions de l'ONG, le ratio d'encadrement moyen (groupement encadré par agent) est de 15,11, qui à priori semble être élevé, mais la confrontation avec le tableau d'activités par association présenté plus haut, montre la possibilité de réaliser les activités avec ce ratio.

Du côté des bénéficiaires, l'appréciation des activités de la CDD se résume par ce qui suit :

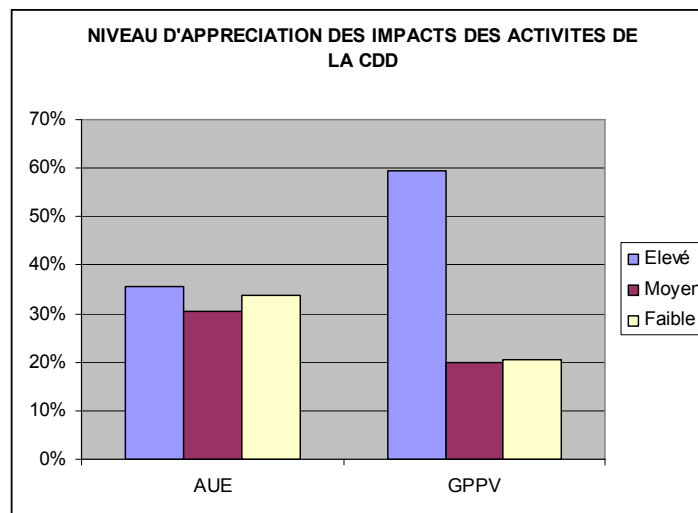
- Appréciations des responsables de groupements AUE et GPPV :
  - o appréciations très positives concernant les activités de sensibilisation et d'appuis à la création (74% à 89% des dirigeants de groupements ayant émis de jugements favorables concernant ces deux critères) ;
  - o appréciations positives certes un peu nuancées, concernant les appuis à la fonctionnalisation et appuis au micro-crédit auprès des membres de GPPV, avec 63 à 69% d'appréciations favorables ;
  - o appréciations négatives concernant les appuis à la commercialisation de vanilles, chez les dirigeants de GPPV, avec 95% d'appréciations défavorables.
- Niveau de participation des chefs d'exploitations aux activités dispensées par la CDD





Ces histogrammes montrent que d'une manière générale, les membres des GPPV étaient plus intéressés par les activités et formations dispensées par la CDD, avec presque la moitié d'entre eux ayant participé à plus de 80% de ces activités. Chez les membres d'AUE, ce pourcentage est assez faible (un peu plus de 15%) et se situe largement en dessous de la proportion de ceux qui n'y ont jamais participé (33%). Même chez les membres de GPPV, ce dernier pourcentage reste également élevé (19%).

- Niveau d'appréciation des chefs d'exploitation des impacts de ces activités sur leur personne, les exploitations et les groupements.



Chez les producteurs membres des GPPV, les impacts ressentis sont majoritairement élevés (60%), ceux qui n'ont senti que des impacts faibles sont généralement ceux qui ont manifesté peu d'enthousiasme à participer aux activités de la CDD. Chez les membres des AUE, les appréciations sont beaucoup plus mitigées avec un pourcentage quasi-identique entre ceux qui ont senti des impacts élevés, moyens et faibles.

Cette analyse en profondeur de la CDD donne des explications sur les lacunes constatées en matière de l'atteinte des objectifs, surtout qualitatifs. D'abord, au niveau des dirigeants d'associations qui sont les premiers bénéficiaires des activités de la CDD, environ 30 à 40%



d'entre eux ont ressenti des lacunes sur les appuis à la fonctionnalisation des groupements. Les campagnes de sensibilisation étaient fortement appréciées par la plupart des dirigeants des groupements, même si les objectifs d'adhésion n'étaient pas atteints.

Chez les chefs d'exploitation, le pourcentage assez élevé (20% et 30 % chez les membres respectifs de GPPV et d'AUE) de chef d'exploitation n'ayant jamais assisté aux activités menées par l'ONG est un indicateur d'une certaine lacune dans son efficacité opérationnelle. Les 66% et 40% des membres respectifs d'AUE et de GPPV n'ayant ressenti que des impacts moyens ou faibles sont également des proportions assez élevées étant donné que l'ONG a assuré un encadrement continu durant plusieurs années.

### ONG TEFY SAINA

L'ONG TEFY SAINA s'est chargé entre 2002 et 2005 de former, pour le compte du projet, et plus particulièrement de la sous-composante MEVA, les bénéficiaires en SRI et en maîtrise de l'eau dans les rizières. Ce deuxième thème a été décidé à la suite du constat de certains problèmes de la maîtrise de l'eau, concernant le système de drainage. A l'issue de la formation, les producteurs auraient la possibilité d'œuvrer de leur propre chef pour la réalisation des travaux de nivellement des parcelles de rizières et de création d'un système de drainage.

L'ONG a réalisé les formations sur des sites prédéfinis et avec des producteurs désignés par le projet qui s'est occupé de tous les aspects organisationnels et logistiques.

Les formations ont été exécutées par vagues (deux vagues par an depuis 2003) intéressantes, au départ 200 producteurs par vague pour aller jusqu'à 600 en fin de projet. Elles comportaient des aspects théoriques (durant 3 jours) et des aspects pratiques (2 jours). L'ONG a un système d'évaluation à chaque fin de formation et qui porte sur des questionnaires à répondre par les producteurs. Par ailleurs, l'ONG évaluait également les résultats obtenus en comparant la productivité obtenue sur les champs de démonstration, par le comptage du nombre moyen de grains par épis, à des seuils théoriques.

L'ONG étant relativement satisfait de ses prestations avec 80% des producteurs ayant acquis les connaissances de manière satisfaisante, et les 20% restant, passablement.

Ces formations ont contribué fortement aux résultats positifs obtenus par le projet en matière d'adoption de techniques améliorées.

#### b) ANALYSE DES FORCES ET FAIBLESSES

##### ONG DID :

Dans le domaine très particulier de promotion du crédit rural, l'intervention d'organisme spécialisé et de renommé comme le DID est un atout très appréciable et auquel, l'on ne peut pas s'en priver. Les points forts concernent les compétences éprouvées de l'organisme en la matière et sa bonne assise financière.

##### ONG CDD :

Le tableau suivant donne les éléments d'analyse des forces et faiblesses de la CDD.

CAPACITES	POINTS FORTS	POINTS FAIBLES
Capacité humaine	Le recrutement des animateurs locaux a constitué un atout pour la structure car il a facilité les approches auprès de la	- Le départ et le recrutement fréquents d'animateurs ont baissé le niveau de performance de la structure à cause de



CAPACITES	POINTS FORTS	POINTS FAIBLES
	population bénéficiaire	problèmes sur la continuité du travail. Seuls ceux qui ont été recrutés au début du projet ont pu bénéficier des formations. - La mise en confiance des bénéficiaires n'était plus assurée en voyant leurs animateurs qui changent de temps en temps.
Capacité technique	Les personnels ont pu bénéficier plusieurs types de formation jugés suffisants pour pouvoir honorer les engagements de la CDD	- La mise en application de ces formations acquises pour diverses raisons (problème humain et matériel, ...) n'est pas effective et dans certains cas, met en doute l'effectivité du transfert de technologie aux populations bénéficiaires. - Certaine méthodologie appliquée est inadaptée à la réalité, comme les formations pas toujours faciles à suivre par les bénéficiaires.
Capacité organisationnelle	Malgré les quelques problèmes identifiés, la CDD a, quand même, pu remplir ses engagements vu les réalisations faites suivant le PTA élaboré, du moins en ce qui concerne les objectifs en nombre de formation administrée et de groupements créés.	- Inexistence d'outils de suivi des travaux au niveau de la structure. - Manque de rigueur à un certain niveau et notamment en ce qui concerne la coordination avec le PADANE, au niveau assistance aux réunions et remise de rapports. - Organisation perturbée par des fréquents retards dans le paiement de factures et attachements.

### ONG TEFY SAINA :

Des nombreux points forts ont été relevés concernant les interventions de cet organisme :

- approche théorique et pratique à la portée directe des paysans producteurs ;
- supports de formations simples et opportuns ;
- personnels formateurs ayant généralement des bonnes capacités techniques et d'approches ;
- système d'auto-évaluation des résultats des formations ;
- bonne entente générale avec la MEVA.

Les points faibles se situent particulièrement au niveau du manque de rigueur à la production des rapports d'activités.



### III.4. LES GROUPEMENTS BENEFICIAIRES

Dans l'exécution des activités du projet, les groupements bénéficiaires se situent à la base. Ils participent à la réalisation par les apports bénéficiaires, l'assistance aux activités de formations et d'appuis et par l'adoption et application des techniques transmises et du système de crédit rural. Ils participent à la pérennisation par les travaux d'entretien des infrastructures, la participation active aux groupements (et notamment le paiement de cotisation) et la poursuite de l'intensification du système de production et du crédit rural.

Concernant la participation à la réalisation :

- les bénéficiaires membres des AUE ont, en grande majorité, eu de problèmes à réaliser à temps leur part de contribution, surtout en travaux de creusement de canaux mais, ils ont presque tous fini par les réaliser après ;
- l'assistance aux activités du groupement, comme il est abordé dans le rapport traitant des impacts ressentis par les bénéficiaires est assez élevée avec plus de la moitié des producteurs qui participaient à plus de 80% des activités des groupements ;
- l'assistance aux activités d'appuis et formations apportés par l'AGR montre un certain laisser-aller de la part des chefs d'exploitations membres (20 à 30% n'ayant jamais participé à aucune de ces activités) ;
- l'adoption des techniques transmises, même si elle reste faible en absolu, dépasse les objectifs fixés par le projet ;
- les producteurs membres de groupements ayant des facilités d'accès aux crédits (GPPV, AGR, GCV) ont fortement participé au système de crédit rural.

Concernant la participation à la pérennisation, les chiffres parlent d'un niveau d'entretien global de 80% pour les réseaux d'irrigation. Le niveau de recouvrement reste très faible pour la moitié des AUE, mais la poursuite de l'intensification du système de production et de l'adoption de la technique améliorée suit une courbe ascendante. Concernant le crédit rural, le faible taux de recouvrement des crédits alloués semble porter préjudice au fonctionnement du système.

Cette analyse montre que les bénéficiaires, la majorité, éprouvent des besoins réels de développement et contribuaient autant que possible à la réussite du projet. Le cas du crédit rural présente une grande part de responsabilité des bénéficiaires, même si le projet a une certaine part, par le manque de sensibilisation en matière de culture d'épargne.

Néanmoins, il existe toujours une minorité relative qui ne participe presque à rien et pour qui le projet risque de ne produire aucun impact.

### III.5. LE PILOTAGE DU PROJET

#### III.5.1. LE COMITE DE PILOTAGE

Un comité de pilotage existe. Son rôle consiste à assurer le respect des procédures nationales et spécifiques, approuver le PTBA et les rapports périodiques du projet. Il est composé actuellement des directions techniques du MAEP (DAIR, DAPAG, DAPP, DSI) et présidé par le Secrétaire Général du MAEP. Le Comité de pilotage tient deux réunions par an. Dans la pratique cette fréquence est réduite à une réunion qui consiste surtout à examiner le PTBA.

Le comité de pilotage n'a pas réellement rempli son rôle de pilotage du projet. Il a tenu ses réunions annuelles prévues mais d'une manière globale, le projet n'a pas tiré d'avantages tangibles du comité de pilotage. Le comité rédige à l'issue de chaque séance annuelle des



procès-verbaux avec des recommandations écrites mais aucun suivi sur la mise en application n'a réellement lieu. Les missions de supervision de l'UNOPS/FIDA qui assurent le véritable pilotage du projet, par l'intermédiaire de leurs rapports annuels de supervision, ne tenaient pas réellement compte des recommandations du comité.

### **III.5.2. TANDEM UNOPS/FIDA**

Par ses missions de supervision, le tandem UNOPS/FIDA s'est chargé réellement du pilotage du projet.

Le FIDA par le biais de la Banque Mondiale comme Institution Coopérante pour l'administration du prêt et la supervision des activités sur le terrain au départ (jusqu'en 1999), et de l'UNOPS par la suite, a en effet, assuré plusieurs missions sur le terrain à raison d'une visite par an en moyenne et pour une dizaine de jours. Chaque mission était souvent assurée par le Portfolio Manager de l'UNOPS et un consultant international, souvent le même, ce qui présentait beaucoup d'avantages dans le cadre du suivi des opérations mais qui pouvait limiter aussi les points de vue sur certains aspects spécifiques du projet.

L'analyse des rapports de supervision laisse entrevoir le sérieux dans le suivi. Beaucoup de recommandations sont émises en tenant compte des points faibles et des points forts constatés. Il faut mentionner toutefois que dès fois, ces recommandations ne sont pas suffisamment discutées avec les parties prenantes et que malgré leurs pertinences elles ne sont suivies d'actions que tardivement (cas des recommandations sur la commercialisation de la vanille par le système de vente groupée, recommandations émises non seulement tardivement mais qui n'a pas fait l'objet d'une approche approfondie pour être réellement opérationnelle au niveau du projet).

La mission de supervision a notamment joué un rôle très important dans la relance du projet après la crise qu'il a traversée en 2000, en ayant pu adresser des recommandations très efficaces et pertinentes.

A noter toutefois que tout comme la direction de la GDP PADANE, en absence d'un système de suivi évaluation fonctionnel, les missions de supervision se sont contentées des rapports d'activités, des entretiens et observations réalisés durant les quelques jours de mission pour apporter les analyses et recommandations.

Il est regrettable que les missions de supervision n'aient pas pu analyser en profondeur les aspects qualitatifs sur les réalisations en se basant prioritairement sur les résultats quantitatifs.

### **III.5.3. COMITES DES MAIRES**

Le Comité des Maires est une organisation prévue initialement pour représenter les bénéficiaires, orienter le projet et coordonner les demandes issues des communes. Trois membres du Comité des Maires font partie normalement du Comité de pilotage. Si cette organisation a été fonctionnelle de 1999 à 2001, malheureusement elle ne l'est plus depuis 2003.

### **III.5.4. COMMUNE**

Dans l'ensemble les relations du projet avec les communes sont bonnes. Il faut mentionner toutefois le manque de communication entre le projet et les nouveaux maires élus en 2004. Pour assurer l'efficacité du transfert de certaines responsabilités aux communes, la reprise des informations des maires sur le projet s'avère indispensable.

### **III.5.5. GTDR**

Contrairement au PSDR où il joue un rôle important, le GTDR se sent isolé vis-à-vis du projet. Ses relations avec le PADANE ne sont pas clairement définies.



## III.6. LES PARTENAIRES FINANCIERS

### III.6.1. FIDA

Sur le plan des décaissements, à l'exception des problèmes causés par le départ précipité du Contrôleur financier en juin 2004 qui a entraîné une longue période de flottement en matière de DRF, le projet n'a pas trop souffert de retard. Le FIDA procédait régulièrement aux remboursements au fur et à mesure de la réception des DRF. La réalisation à la date du 30 septembre 2005 s'élève à 7, 014 millions de DTS, soit 87% de la réallocation qui est de 8,05 millions de DTS.

### III.6.2. LE GOUVERNEMENT

L'Accord de prêt a été respecté et le fonds de contrepartie assuré. La contribution du Gouvernement a fait régulièrement l'objet d'inscription au PIP et a été mise en vigueur par la Loi des Finances.

## III.7. APPUIS DU MINISTERE TUTELLE

### III.7.1. DIRECTION DES SYSTEMES D'INFORMATIONS (DSI)

Le Ministère tutelle a apporté des appuis de taille dans le cadre de la mise en place du système de suivi évaluation du projet PADANE. Comme il est déjà mentionné plus haut, la CSE du projet PADANE n'a jamais pu remplir son rôle et le suivi évaluation du projet est resté longtemps au point mort. Les missions de supervision de l'UNOPS/FIDA ont constaté depuis longtemps l'incapacité de la structure mise en place, en matière de suivi évaluation, sans avoir pu proposer des solutions fiables.

L'aide pour le redressement de la situation est venue en 2002 du ministère tutelle qui, par son service de suivi évaluation a assisté le projet dans l'élaboration du système, à partir de la conception des cadres logiques. En effet, l'exigence du ministère en matière de suivi évaluation, qui doit impliquer tous les organes en sa tutelle (y compris donc le projet PADANE) lui a obligé d'apporter son aide au projet, vu que les informations et rapports exigés (mensuels, trimestriels, semestriels et annuels) n'arrivaient qu'au compte goutte.

Les appuis réels ont débuté en 2005, en parallèle avec les activités des experts et prestataires de services, chargés par le projet d'opérationnaliser le système de suivi évaluation. Des agents de la DSI se chargeaient d'appuyer le projet à la conception du système et à la vérification, confrontation et traitement des données fournies par les différentes composantes. Ces agents de la DSI ont réalisé des descentes régulières sur le terrain et ont contribué physiquement à l'élaboration de la base de données.

Ces appuis ont des impacts positifs importants et ont contribué fortement à la réalisation de la base de données relationnelles, actuelle du projet.

### III.7.2. DIRECTION D'APPUI AUX INVESTISSEMENTS RURAUX.

Cette direction (ancienne Direction du Génie Rural) a apporté des appuis continus et très appréciables au projet, depuis son début. Il s'agit des appuis techniques apportés, dans un premier temps, par un ingénieur affecté en permanence par le projet, et dans un deuxième temps, depuis 2000, par un ou plusieurs ingénieurs qui assuraient des missions périodiques sur le terrain.



Durant la première période, l'ingénieur affecté par le génie rural a assisté en permanence le responsable du volet AHA dans la coordination et conduite des activités de la sous-composante.

Les missions d'appui d'après 2000 avaient surtout comme objectif d'appuyer le projet dans les passations des marchés et le contrôle des travaux à la réception provisoire. Ces appuis très appréciés par le projet ont fortement contribué aux relances des activités, dans le domaine de l'AHA, après la période de changement d'organigramme et à atteindre les objectifs de passation de marchés en 2003, année où le projet a relevé un défi très important afin de rattraper les retards accumulés.

### **III.7.3. DIRECTION D'APPUI A LA PRODUCTION AGRICOLE.**

Jusqu'à la clôture du PNVA en juin 2000, cette direction, anciennement dénommée « Direction de la Vulgarisation Agricole », a joué un rôle important dans le cadre de la sous-composante « Vulgarisation agricole » (application de la convention signée entre le PADANE et le PNVA en 1997). Après 2000, la direction du PADANE a pris des mesures pour se séparer de plus de la moitié des AVB et de supprimer certaines obligations liées à la collaboration du projet avec le PNVA et depuis ce changement, aucune intervention particulière sur les aspects techniques du projet n'a été signalée de la part de cette direction.

### **III.7.4. DIRECTION D'APPUI A LA PROFESSIONNALISATION DES PRODUCTEURS.**

Cette direction a été assez active dans le cadre du suivi de la mise en œuvre de deux composantes du projet : AGR et FR. On a pu noter en effet plusieurs missions d'appui effectuées par cette direction à la demande du PADANE.

Les objets de ses appuis consistaient à évaluer et vérifier auprès des caisses OTIV et des groupements GPPV, le niveau réel d'adhésion des producteurs au système de micro-crédit et d'adresser à la GDP PADANE des recommandations sur les ajustements à faire pour améliorer le fonctionnement du système OTIV/GPPV. Les éléments les plus importants du suivi et appuis concernaient la réalisation d'épargne par les bénéficiaires de crédits et la bonne utilisation des crédits obtenus.



## **IV PROPOSITIONS RELATIVES AUX STRUCTURES DE RELEVÉ**

Après l'achèvement d'un projet, on constate souvent un vide ou une rupture, parfois brutale, avec le passé. Pour éviter de telles situations et dans le but de valoriser et surtout de pérenniser les acquis, il y a lieu de réfléchir sur les différentes structures possibles, capables d'assurer la poursuite des activités d'une manière efficace.

L'idée est de développer une structure en mesure de,

- constituer un relais technico-économique,
- assurer la capitalisation des acquis,
- dynamiser et renforcer la liaison entre la demande paysanne et l'offre des partenaires et prestataires de services
- assurer l'appui et le suivi technico-économique des producteurs anciennement encadrés par le projet

Cette idée peut être vue au niveau de la région, de chaque zone concernée par le projet (Antalaha, Sambava, Vohémar) ou des communes.

### **Au niveau de la Région.**

Compte tenu de son rôle qui doit être recentré progressivement sur des missions essentielles de service public, la DRDR doit assurer provisoirement le relais et préparer la vraie relève par le transfert des fonctions dans le domaine des différentes prestations, aux acteurs privés et aux organisations professionnelles agricoles. Elle doit cibler la responsabilisation des partenaires du développement rural et agricole pour la mise en œuvre des actions de terrain, y compris l'appropriation du développement agricole par les organisations paysannes (OP/OPA)

Une action importante doit être menée dans le cadre du renforcement des capacités des OP de manière à ce qu'elles puissent jouer un rôle dans ce processus de responsabilisation et assurer leur propre promotion : appuyer la structuration des OP à la base et de leurs unions, y compris la formation de relais techniques au niveau des associations de base et des unions.

### **Au niveau de chaque zone concernée par le projet**

Le Tranoben'ny Tantsaha (Chambre d'Agriculture) installé à ce niveau devrait assurer les fonctions de prestations de services aux agriculteurs (informations, formations et conseils agricoles), y compris la formation, l'appui technique et économique en soutien à la mise en marché (interne et exportation) de leurs produits, en relation avec d'autres fournisseurs de services spécialisés (ONG, etc.).

### **Au niveau des communes**

En prenant en compte le processus de décentralisation, un rôle important doit être attribué aux communes dans la définition et la mise en œuvre de leur plans locaux de développement rural. Le conseil communal doit recevoir la formation nécessaire pour servir de plate-forme des partenaires du développement agricole local. Dans le cas du PADANE, une importante information sur l'état final du projet dans chaque commune doit être donnée aux maires et aux autres responsables communaux de telle sorte que ces derniers soient bien au courant de ceux qui existent et en mesure de concevoir et mettre en place progressivement une organisation capable d'apporter un appui efficace à la capitalisation des acquis du projet.



## **V RECOMMANDATIONS POUR LES PROJETS FUTURS**

### **V.1. AU NIVEAU DE L'UNITE D'EXECUTION**

- Renforcement de la coordination au niveau opérationnel ;
- Rôle de suivi et évaluation à renforcer par composante ;
- Renforcement approfondi de la capacité des prestataires de service et critère de sélection rigoureux
- Choix judicieux des partenaires techniques et respect des clauses et dispositions contractuelles.

### **V.2. AU NIVEAU PILOTAGE**

- Meilleure définition du pouvoir décisionnel, des rôles et attribution du comité de pilotage et de sa composition, en donnant une place importante aux communes qui servent d'interface entre les bénéficiaires et le projet ;
- Meilleure collaboration entre le comité de pilotage, la supervision de l'institution coopérante et le bailleur de fond.

### **V.3. AU NIVEAU DE LA DEFINITION DES OBJECTIFS**

- Objectifs définis par une approche réellement participative tenant compte de tous les acteurs et plus particulièrement les communes ;
- Objectifs devant être défini avec beaucoup de réalisme et de précision en tenant compte de toutes les variables, et notamment économiques (inflation, etc.) ;
- Indicateurs de suivi détaillés à fixer dès le départ, incluant les aspects qualitatifs.



## **VI CONCLUSIONS**

Le projet, durant ses neuf années d'activités, a pu réaliser plusieurs résultats très satisfaisants comme en ce qui concerne le volet finance rurale et l'intensification agricole.

Un assemblage de choix judicieux et d'initiatives très positives a abouti à ces bons résultats. Les interventions de l'ONG TEFY SAINA, l'option portée sur les AP et le recrutement de cadres pour s'occuper de la coordination de la MEVA sur l'aspect opérationnel ont contribué aux résultats positifs concernant l'intensification agricole. Le bon choix porté sur l'ONG DID qui a pu mettre en valeur ses expériences et compétences en matière d'appuis aux crédits ruraux a abouti au succès de la composante FR.

Les autres composantes ont toutes pu réaliser une partie très importante des objectifs prévus même s'ils ne sont pas tous atteints à l'achèvement du projet.

Toutefois, la performance des structures PADANE dans l'exécution du projet et l'atteinte des objectifs dans les conditions techniques et financières prévues initialement a été quelque peu mise en cause pour différentes raisons.

Au niveau de l'exécution, elle a été mise en cause par la faille dans l'atteinte de certains objectifs physiques tels que la superficie irriguée, le nombre de producteurs adhérant aux groupements, le nombre de kilomètres de routes réhabilitées ou la superficie ou nombre de bassins versants, aménagés. Les objectifs qualitatifs n'étant pas définis de façon explicite, des lacunes en matière de qualité sont également observées sur certains groupements constitués et infrastructures aménagées.

Les entités concernées par l'exécution ont des parts de responsabilités dans ce manque d'efficacité à l'exécution et notamment :

- certains bénéficiaires dans l'exécution de leur part de contribution aux travaux, la participation aux activités de groupements et l'adoption et mise en pratique des connaissances acquises ;
- certains prestataires de services dans leur incapacité à réaliser les prestations selon les qualités requises, les temps et financement prévus ;
- certaines composantes du projet par des problèmes d'organisation (manque de personnel) et autres manques de rigueur.

Le suivi évaluation du projet avaient des lacunes avec les difficultés à mettre en place un système de suivi évaluation fonctionnel durant la période d'activités du projet et une lacune structurelle par l'absence d'une personne responsable de la coordination des différentes composantes et de réaliser une vraie gestion opérationnelle.

Le pilotage du projet par le comité de pilotage n'a pas réellement fonctionné et l'institution coopérante et le bailleur de fonds, par leurs missions de supervision et les recommandations qui en sont issues, l'ont suppléé à ce rôle.

Par ailleurs, des éléments totalement en dehors du projet ont perturbé son bon déroulement et sa performance telle que la conjoncture économique de l'année 2004 marquée par la chute du prix de la vanille et la grande inflation à l'échelle nationale, ou les passages des cyclones hudah et gafilo qui ont détruit des infrastructures et démoralisé des bénéficiaires ou encore la crise socio-politique de l'année 2002.

Coté efficience, certains échecs dans la construction d'ouvrages d'envergure ainsi qu'un certain nombre de problèmes liés à l'élaboration même des documents du projet avec des visions trop optimistes en matière de réalisation physique, ont poussé le pilotage du projet à revoir fortement à la baisse ces objectifs (RMP). En parallèle, pour pallier à certains manques d'efficacité de certaines composantes à la réalisation de certaines activités, il a été décidé de réallouer les fonds provenant de la revue à la baisse des budgets prévus pour la réalisation physique à des prestations purement fonctionnelles, consistant à des assistances techniques.



Par ailleurs, les prolongations de la durée du projet nécessitaient du surplus de financement du côté fonctionnel.

Le ratio investissement pour des réalisations physiques par rapport aux investissements en opérationnels « soft » et fonctionnement est passé de 42/58 à 31/69, ce qui a affecté l'efficacité du projet.

