



BANQUE OUEST AFRICAINE  
DE DÉVELOPPEMENT

# ENSEIGNEMENTS DES EVALUATIONS

DIRECTION DE L'ÉVALUATION DES RÉSULTATS DE DÉVELOPPEMENT DES PROJETS (DERP) Numéro 09 | Décembre 2018

## Evaluation rétrospective de performances

### SYNTHESE DE L'ÉVALUATION DE PORTEFEUILLE DES PROJETS PUBLICS FINANCES PAR LA BOAD AU TOGO SUR LA PERIODE 2005-2015 PROGRAMME D'APPUI AU DEVELOPPEMENT A LA BASE (PRADEB)

#### Page 1

- 1. PRESENTATION SOMMAIRE DU PROJET
- 2. PRESENTATION SOMMAIRE DES OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION
- 3. RESULTATS DE L'ANALYSE DE LA PERFORMANCE

#### Page 2

- 3. RESULTATS DE L'ANALYSE DE LA PERFORMANCE (suite)

#### Page 3

- 4. NOTATION DE LA PERFORMANCE GLOBALE

#### Page 4

- 5. ENSEIGNEMENTS TIRES
- 6. RECOMMANDATIONS FORMULEES
- 7. CONCLUSION SIGLES ET ACRONYMES

#### 1. PRESENTATION SOMMAIRE DU PROJET

Le Programme d'Appui au Développement à la Base (PRADEB), approuvé en mars 2012, avait pour objet le soutien aux activités des groupements d'intérêt économique (GIE), l'installation de plateformes multifonctionnelles (PTFM) et la promotion de l'emploi des jeunes.

L'objectif global du PRADEB était de contribuer à la réduction de la pauvreté à travers l'appui au développement à la base et la promotion de l'emploi des jeunes. Les objectifs spécifiques du Programme étaient : i) de consolider les bases institutionnelles et professionnaliser les groupements d'intérêt économique ; ii) de faciliter l'accès des populations rurales à des services énergétiques modernes et iii) de réduire le chômage des jeunes. Les principaux résultats attendus étaient : i) 500 groupements d'intérêt économique sont encadrés et ont accès aux crédits ; ii) 200 plateformes multifonctionnelles sont installées et fonctionnelles et iii) 3.750 micro et petites entreprises sont créées ou consolidées au profit de jeunes diplômés et artisans.

Le groupe cible du Programme comprenant : i) des groupements d'intérêt économique (GIE) ; ii) des populations des localités rurales comptant entre 500 et 2.000 habitants qui ne sont pas susceptibles d'être raccordées au réseau électrique conventionnel avant dix (10) ans et iii) des jeunes diplômés ou artisans âgés de 18 à 40 ans.

Le Programme comprenait cinq (05) composantes ci-après : i) soutien aux activités économiques des groupements ; ii) appui à l'installation des plateformes multifonctionnelles ; iii) appui à la promotion de l'emploi des jeunes ; iv) suivi-évaluation et appui à

l'encadrement et v) organisation et gestion du Programme. Le coût du projet ressortait à 7 105 MFCFA, financé respectivement par la BOAD à hauteur de 6 000 MFCFA, les bénéficiaires à hauteur 633 M FCFA et l'Etat togolais à hauteur de 472 M FCFA.

Tableau 1  
Fiche signalétique des projets.

Approbation	29.03.2012
Montant financé	6 000 MFCFA
Durée d'exécution prévisionnelle	5 ans
État <sup>1</sup>	En cours, avec un taux d'exécution moyen de 71%

#### 2. PRESENTATION SOMMAIRE DES OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION

L'évaluation du PRADEB s'est inscrite dans l'évaluation du portefeuille des projets non marchands financés par la Banque au Togo sur la période 2000 à 2015. Elle a été conduite du 03 octobre au 29 décembre 2017. Elle a permis de vérifier dans quelle mesure les objectifs du programme ont été atteints. Le cadre d'analyse a été celui du Comité d'Aide au Développement de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (CAD/OCDE).

#### 3. RESULTATS DE L'ANALYSE DE LA PERFORMANCE

Les critères de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE). Il est basé sur les critères suivants : la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la durabilité, la performance des parties prenantes.

#### 3.1. Pertinence

Le PRADEB s'inscrivait dans les priorités de la politique socio-économique du Gouvernement togolais. Il s'est inscrit dans le contexte d'un développement participatif équilibré et durable, conformément à la Stratégie de Croissance Accélérée et de Promotion de l'Emploi (SCAPE) 2013 - 2017. Il correspondait à un besoin réel de la majorité de la population vivant en zones rurales et n'ayant pas accès à l'électricité et aux financements. En outre, le programme s'inscrivait dans les Objectifs de Développement Durable (ODD), visant l'accélération de la croissance économique et la réduction de la pauvreté. Il était également en cohérence avec la stratégie d'intervention de la BOAD dans le développement agricole et rural des pays membres de l'UEMOA.

#### 3.2. Efficacité

3.2.1. Actions conduites dans le cadre du PRADEB

- Soutien aux activités économiques des groupements

Plusieurs activités ont été menées, à savoir : i) la réalisation de séances de sensibilisation populaires dans les cantons et sur les radios de proximité ; ii) la conduite du diagnostic organisationnel participatif auprès de 618 GIE ; iii) l'organisation de 39 sessions de formation sur la comptabilité simplifiée, l'organisation, le fonctionnement des sociétés coopératives, la vente groupée et les techniques de création des activités génératrices de revenus (AGR) et iv) l'octroi de crédits à 305 GIE pour la création des Activités Génératrices de Revenus AGR, la mobilisation de l'épargne initiale et l'encadrement pour la mise en œuvre des activités GIE.

<sup>1</sup> Données recueillies lors de la conduite de l'évaluation en octobre 2017

# 2

• Appui à l’installation des plateformes multifonctionnelles (OTFM)

Les activités réalisées concernent : (i) la sensibilisation dans 246 cantons et la réalisation d’émissions sur les radios rurales ; (ii) la réalisation de 352 pré-études et 266 études de faisabilité participative, (iii) la mise en place de 182 comités de gestion PTFM ; (iv) la formation de 164 comités de gestion sur la gestion opérationnelle des PTFM ; (v) l’appui-accompagnement des communautés pour la construction de 188 abris pour les PTFM et (vi) l’acquisition, l’installation de 164 PTFM standard.

• Appui à la promotion de l’emploi des jeunes

Les activités réalisées sont : (i) la formation de 3 402 jeunes en phase de création d’entreprises (1 192 femmes et 2 210 hommes) dont 2 041 diplômés et 1361 artisans âgés de 18 à 40 ans ; (ii) la formation de 1 333 jeunes (360 femmes et 973 hommes) en gestion d’entreprise dont 534 diplômés et 799 artisans ; (iii) l’octroi de crédits d’un montant de 455 468 449 FCFA à 764 jeunes pour la création des micro-projets d’entreprises et (iv) la mise en place et l’opérationnalisation de la Centrale d’achat – vente des produits agro-sylvo-pastoraux et artisanaux.

3.2.2. Impacts socio-économiques

• Diminution du temps de travail consacré aux tâches pénibles des femmes

Une réduction sensible de l’utilisation des meules traditionnelles et des mortiers pour la mouture des céréales et le décortiquage du riz a été noté. Ainsi, il est observé une baisse des corvées des femmes. L’allègement des travaux a permis aux femmes de sortir des contingences traditionnelles des travaux domestiques et champêtres pour exercer, une gamme variée d’activités telles que la gestion des PTFM, le commerce, la transformation des fruits et légumes, la transformation des produits halieutiques, etc.

• Consolidation de la paix dans les ménages

Le manque de moulins conduisait les femmes à des déplacements et des absences de la maison. Cette difficulté d’accès aux moulins entraînait des retards dans les tâches ménagères provoquant des violences faites aux femmes. L’installation des PTFM a réduit ces conflits dans les ménages.

Le tableau synthétique des réalisations du projet est présenté ci-dessous :

Tableau 2 : Tableau synoptique de la réalisation des objectifs<sup>2</sup>

Indicateurs	Objectifs Prévus	Objectifs Réalisés	Ecart	%	Commentaires
<b>Composante 1 « Soutien aux activités économiques des GIE »</b>					
Nombre de GIE formés	500	570	70	114%	
Nombre de crédits octroyés aux GIE	500	305	-195	61%	
<b>Composante 2 « Appui à l’installation des PTFM »</b>					
PTFM installées	200	164	-36	82%	
<b>Composante 3 « Appui à la promotion de l’emploi des jeunes »</b>					
Nombre de jeunes inscrits au dispositif du PRADEB	5500	5 729	229	104%	

<sup>2</sup>Situation du programme en novembre 2017

Indicateurs	Objectifs Prévus	Objectifs Réalisés	Ecart	%	Commentaires
Nombre de jeunes entrepreneurs dont les capacités techniques sont renforcées	3 750	3 402	-348	91%	2 041 diplômés 1361 artisans 1 192 femmes 2 210 hommes
Nombre de jeunes entrepreneurs dont les capacités managériales sont renforcées	1 500	1 333	-167	89%	534 diplômés 799 artisans 360 femmes 973 hommes
Nombre de crédits octroyés aux jeunes	1 500	764	-736	51%	290 diplômés et 435 artisans 204 femmes 521 hommes.
Nombre d’emplois créés par les jeunes entrepreneurs	3 000	1 441	-1 559	48%	

Source : dépouillement de la mission de terrain

• Renforcement de l’autonomisation des femmes

Au plan social, le PRADEB a permis d’avoir des avancées significatives, notamment en ce qui concerne la place de la femme en milieu rural dans les zones d’intervention du Programme. En effet, les femmes sont devenues plus autonomes en disposant de capacités de production et d’organisation. Elles satisfont mieux aux besoins de leurs familles et participent plus efficacement aux différentes activités économiques et sociales des villages cibles.

Le regroupement des femmes autour des PTFM et l’émergence des GIE donnent l’opportunité aux partenaires au développement d’avoir des interlocuteurs organisés sur le terrain. Cette structuration du milieu rural facilite le ciblage des femmes. Elle a développé l’esprit d’autonomie et la participation des femmes dans plusieurs domaines de la vie sociale, économique et politique. Les femmes ont amélioré leur statut socio-économique en se positionnant comme partenaires des hommes. Elles sont de plus en plus présentes au niveau des centres de décision dans les villages bénéficiaires.

• Augmentation du taux de fréquentation scolaire

La garantie de la sécurité alimentaire et l’accroissement des revenus dans les ménages grâce aux PTFM ont favorisé l’engouement des parents à assurer la scolarisation des enfants. Par ailleurs, il a été noté la diminution des retards à l’école et les absences liées à la quête des moulins pour moudre les céréales ou décortiquer le riz pour les repas familiaux.

• Interaction positive entre la production agricole, la production animale et les activités des PTFM

Il a été observé, notamment à Cinkassé qu’un GIE a bénéficié à la fois d’une PTFM et d’un financement pour les activités agricoles. Des échanges avec les bénéficiaires, il est ressorti que cette expérience a été une belle réussite en raison de l’interaction positive entre la production agricole, la production animale et les activités de la PTFM. En dehors des prestations en faveur des non membres, la plateforme permet de faire une première transformation des productions agricoles (mouture de maïs et décortiquage du riz) du GIE. Enfin, les fèces (excréments) des porcs sont utilisées pour fertiliser leurs parcelles agricoles. Toutes choses contribuant ainsi à la croissance du niveau d’activités de la Plateforme. De même, les sons du riz décortiqué servent à l’alimentation des porcs appartenant au GIE.

- Développement du savoir-faire et des compétences

Les GIE et les Jeunes entrepreneurs (JE) ont acquis des compétences à travers les formations organisées par le PRADEB. Ces formations ont impacté positivement la réussite des projets développés. Les participants sont en mesure d'élaborer leur propre compte d'exploitation (prévisionnel et réel) et d'en tirer les écarts.

- Effet d'entraînement généré par les jeunes entrepreneurs installés

Il a été noté au niveau de plusieurs jeunes entrepreneurs une tendance naturelle à la diversification horizontale ou verticale.

A titre illustratif, l'installation des jeunes entreprises a induit la création d'activités connexes. Ainsi, l'installation d'une scierie à Wahala a fait renaître l'activité de menuiserie jadis délaissée, faute d'équipements appropriés pour le gros œuvre. De ce fait, des jeunes menuisiers ont repris leurs activités. De même, une bénéficiaire du PRADEB, productrice de la moutarde de Niamtougou (Baga), a formé gratuitement d'autres groupements dans ce domaine. A travers ce renforcement de capacité, les autres productrices formées ont pu mobiliser de financements et subventions pour le développement de leurs activités de production de moutarde.

### 3.3. Efficience

Le PRADEB a été approuvé en 2012 avec une Date Limite de Mobilisation (DLM) fixée au 08 novembre 2019. Ses différentes activités majeures sont achevées. Toutefois, Le PRADEB est toujours en cours d'exécution (phase de clôture) pour l'élaboration des audits et du rapport d'achèvement. Par ailleurs, le Programme est resté dans la limite du financement alloué. Le plan de financement initialement retenu n'a pas connu de modification.

### 3.4. Durabilité

#### 3.4.1. Durabilité technique

L'évaluation a permis d'identifier certaines difficultés, à savoir : (i) des problèmes de génie-civil (accessibilité/précarité des bâtiments), (ii) des problèmes de sécurité et la prolifération des activités nocturnes dans les zones d'implantation des plateformes, (iii) des problèmes de maintenance, (iv) des problèmes d'encadrement et d'appui conseil dans le domaine agricole, (v) des problèmes de suivi des GIE et (vi) des difficultés dans le suivi effectué par les bénéficiaires des formations de courte durée organisées dans le but d'assurer la plénitude de leur appropriation.

#### 3.4.2. Durabilité au plan juridique

Il est à noter les problèmes fonciers, marqués par des exploitations agricoles non sécurisées, car installées sur des parcelles louées ou prêtées par les GIE. Il en est de même pour les entreprises installées sur des parcelles louées ou prêtées par les promoteurs. En outre, les parcelles héritées ne disposent pas d'actes juridiques (bail), ni de titres de propriété. L'évaluation suggère donc que le PRADEB requiert les services d'un conseil juridique pour la sécurisation des baux.

#### 3.4.3. Durabilité au plan commercial

Au plan commercial des préoccupations concernant la vente des produits sur les marchés ont été relevées. Ces préoccupations sont résumées comme suit : (i) insuffisance/manque de magasins de stockage, (ii) absence de débouchés et inaccessibilité du marché (relativement au problème tarifaire), (iii) besoin affiché de promotion des Jeunes Entrepreneurs et (iv) certification des intervenants en agroalimentaires (agrément de qualité). Pour régler

ces problèmes, le PRADEB pourrait solliciter les services d'experts en commercialisation dans le milieu rural pour proposer les zones d'implantations idéales aux bénéficiaires éligibles à son financement.

#### 3.4.4. Durabilité au plan financier

Le programme est confronté à certaines difficultés affectant négativement sa durabilité. Au nombre des difficultés : (i) le non-respect des conventions signées avec certaines SFD, (ii) l'obligation faite par la BCEAO aux SFD de constituer pour tout crédit, un fonds de capitalisation de 15% en guise de fonds propre, et (iii) le niveau élevé des charges d'exploitation, constituées essentiellement du coût d'acquisition des PTFM.

#### 3.4.5. Durabilité au plan environnemental

Le programme est classé en catégorie B, suivant la classification de la BOAD, avec des incidences négatives limitées qui peuvent être réduites par l'application de mesures d'atténuation et un suivi adéquat. L'exploitation des PTFM se traduit par la dégradation du sol due à la gestion des huiles usagées qui constituent un problème environnemental. En outre, il a été relevé des problèmes relatifs au déboisement (Néré-défrichement pour les exploitations agricoles). Relativement à ces constats, les exploitants sont encouragés à faire du reboisement intensif.

#### 3.4.6. Durabilité au plan structurel et organisationnel

L'évaluation a relevé une implication insuffisante des représentants locaux des structures étatiques d'encadrement à la base ainsi que le manque d'enthousiasme et de motivation des Agents Relais Locaux (ARL) sur le terrain. Par ailleurs, l'absence d'un spécialiste en passation de marché public au sein du programme a constitué un goulot d'étranglement, amenant souvent à observer des délais de 3 à 8 mois dans les Avis de Non Objection (ANO).

## 4. NOTATION DE LA PERFORMANCE GLOBALE

Le résumé des notes attribuées par les évaluateurs est présenté ci-dessous :

CRITÈRES	NOTE SUR 4	APPRÉCIATIONS
Pertinence	4	Très satisfaisante
Efficacité	3	Satisfaisante
Efficience	3	Satisfaisante
Durabilité	3	Satisfaisante

### 4.1. Performance de l'Emprunteur

Le projet a bénéficié d'un engagement élevé de l'Emprunteur. Ce dernier s'est montré disponible lors de la phase de préparation du programme. Des dispositions institutionnelles et financières ont été prises pour assurer la mise en œuvre. Toutefois, certaines mesures d'accompagnements prévus, sont restées timides dans leurs concrétisations. Au nombre des mesures non satisfaites, la part du décaissement de la contrepartie de l'Etat qui ressortait à environ 70% et l'accompagnement des structures étatiques pour assurer un meilleur suivi des Jeunes Entrepreneurs.

### 4.2. Performance de la Banque

La Banque a répondu favorablement à la requête des Autorités togolaises. Elle a pris une part active aux côtés de l'emprunteur, lors de l'évaluation du programme. Sa contribution a été globalement satisfaisante. Cependant, les problèmes techniques et environnementaux ont été moins approfondis. L'analyse de certains risques liés à l'exploitation des unités de production (PTFM, JE et GIE) a été insuffisante.

# 4

## 5. ENSEIGNEMENTS TIRES

Le PRADEB a contribué : (i) à consolider les bases institutionnelles et professionnelles des groupements d'intérêt économique ; (ii) à faciliter l'accès des populations rurales à des services énergétiques modernes et (iii) à créer des opportunités d'emplois pour les jeunes.

Le programme a permis (i) la diminution du temps de travail consacré aux tâches pénibles des femmes, (ii) la consolidation de la paix dans les ménages, (iii) le renforcement de l'autonomisation des femmes, (iv) l'augmentation du taux de fréquentation scolaire, (v) l'interaction positive entre la production agricole, la production animale et les activités des PTFM, (vi) le développement du savoir-faire et des compétences et (vii) des effets d'entraînement générés par les jeunes entrepreneurs installés.

Toutefois des contraintes restent à lever pour une durabilité des acquis.

A défaut d'organiser le système de distribution au niveau national, dans le sens de lever les contraintes d'étranglement du marché, les activités génératrices des revenus que mènent les GIE et les Jeunes Entrepreneurs (JE) ne peuvent dépasser le stade de production de petite échelle, essentiellement vouée à satisfaire la demande locale et les besoins de subsistance.

Les PTFM actuellement installées ont des capacités sous utilisées. Plusieurs autres modules peuvent être installés et opérer au même moment que le moulin. Mais il y a lieu de régler les problèmes électromécaniques relevés par l'évaluation. L'installation des PTFM de nouvelles générations pourrait être la solution, en réduisant la consommation de gas-oil.

Le raffermissement de la pérennisation actuelle des acquis du PRADEB n'est possible qu'avec des moyens matériels et financiers suffisants. Le remplacement physique des PTFM au-delà de leur durée de vie normale est précaire car les marges dégagées ne peuvent pas suffire pour leur amortissement.

De même, le mécanisme de Facilité d'Accès aux Crédits (FAC) pour les bénéficiaires du PRADEB doit être soutenu après l'achèvement du Programme en vue de maintenir un canal de financement durable.

## 6. RECOMMANDATIONS FORMULEES

### 6.1. A l'Emprunteur

- > Consolider le processus de pérennisation des acquis du PRADEB aux niveaux : (i) de l'administration centrale en exploitant les leçons tirées de l'exécution de ce programme et (ii) des bénéficiaires afin de renforcer l'appropriation des résultats du programme.
- > Développer une approche filière, branche et/ou corps de métier avec la création de centrales d'achat et de vente de matières premières et de produits finis.
- > Associer et faire signer à toutes les structures déconcentrées de l'Etat central, des conventions en vue de l'encadrement et de l'accompagnement des bénéficiaires du programme. En d'autres termes il faudrait contractualiser avec des structures pérennes de proximité pour l'appui/conseil aux bénéficiaires.

### 6.1. A la Banque

- > Assurer la durabilité du programme en accompagnant l'Etat togolais dans le cadre d'une éventuelle formulation de la phase 2 du programme tout en prenant le soin de corriger les dysfonctionnements techniques, institutionnels, organisationnels, financiers et d'encadrement relevés par l'évaluation.

## 7. CONCLUSION

Les différents constats effectués sur le terrain ainsi que les données et informations analysées montrent que le programme d'appui au Développement à la Base a participé significativement au renforcement des capacités des femmes et des jeunes, grâce à un programme approprié d'alphabetisation fonctionnelle et à la formation en identification, élaboration, planification et gestion des projets rentables.

Les bénéficiaires directs continuent à valoriser les extrants du PRADEB à savoir la bonne gestion des PTFM, les activités génératrices de revenus menées de façon communautaire et individuelle. Toutefois, l'enclavement des collectivités rurales, les problèmes électromécaniques, les problèmes de débouchés commerciaux et d'approvisionnement, qui n'ont pas été ciblés par le PRADEB à la formulation, constituent des défis majeurs de durabilité qu'il convient de considérer comme une contrainte pour les populations.

## SIGLES ET ACRONYMES

<b>ARL</b>	: Agents Relais Locaux
<b>BCEAO</b>	: Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
<b>BOAD</b>	: Banque Ouest Africaine de Développement
<b>CAD</b>	: Comité d'Aide au Développement
<b>CGP</b>	: Cellule de Gestion du Programme
<b>DLM</b>	: Date Limite de Mobilisation
<b>FAC</b>	: Facilité d'Accès aux Crédits
<b>GIE</b>	: Groupement d'Intérêts Economiques

<b>IEC</b>	: Information Education et Communication
<b>JE</b>	: Jeunes Entrepreneurs
<b>MFCFA</b>	: Millions Francs Communauté Financière Africaine
<b>OCDE</b>	: Organisation de Coopération et de Développement Economiques
<b>PME</b>	: Petites et Moyennes Entreprises
<b>PMI</b>	: Petites et Moyennes Industries
<b>PRADEB</b>	: Programme d'Appui pour le Développement à la Base
<b>PTFM</b>	: Plateforme Multifonctionnelles
<b>SFD</b>	: Systèmes Financiers Décentralisés
<b>UEMOA</b>	: Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

## POUR EN SAVOIR PLUS :

Banque Ouest Africaine de Développement, 68 Avenue de la Libération, BP 1172 Lomé-Togo  
Téléphone : +228 22 21 59 06 ; Fax : + 228 22 21 52 67 ; Email : boadsiege@boad.org

## DIRECTION DE L'EVALUATION DES RESULTATS DE DEVELOPPEMENT DES PROJETS (DERP)

- *M. Patrice GBAGUIDI, Directeur de la DERP ;*
- *M. Didier Serge Damit AMANY, Directeur Adjoint de la DERP, Chef de Division de la DETPP ;*
- *M. Hassan TAMBOURA, Chef de Division de la DAREP.*

