

**BIE**



**FIDA**

Investir dans les populations rurales

Bureau Indépendant de l'Évaluation

# République Togolaise Projet national de promotion de l'entrepreneuriat rural

PROJECT PERFORMANCE EVALUATION







**République du Togo**

**Projet national de promotion de l'entrepreneuriat rural**

**Évaluation de la performance du projet**

**Juillet 2023**

**Rapport n° 6513-TG**

**Document du Fonds international de développement agricole**

Photos des activités appuyées par le Projet national de promotion de l'entrepreneuriat rural

Page couverture: Une bénéficiaire en activité dans son usine de transformation de soja, Samragou, Kara.

Page de garde: Le troupeau de moutons d'un bénéficiaire, Guimga, Kara (gauche) ; une bénéficiaire dans son usine de fabrication de savon artisanal, Kara (droite).

©FIDA/Edem Togbenu

Le présent rapport est publié par le Bureau indépendant de l'évaluation du Fonds international de développement agricole (FIDA) et les résultats et conclusions qui sont présentés dans ce rapport ne reflètent pas nécessairement le point de vue des États membres du FIDA ou de leurs représentants au Conseil d'administration. Les appellations employées et la présentation des données dans cette publication n'impliquent pas l'expression, de la part du FIDA, d'une quelconque opinion concernant le statut juridique d'un pays, d'un territoire, d'une ville ou d'une zone, ou de leurs autorités, ou concernant le tracé de leurs frontières ou limites. Les appellations «pays développé» ou «pays en développement» répondent à un souci de commodité statistique et n'expriment pas nécessairement un jugement sur le stade atteint par un pays ou une zone donnés dans le processus de développement.

Tous droits réservés.

©2023 Fonds international de développement agricole (FIDA)

## **Avant-propos**

*Ce rapport présente les résultats de l'évaluation de la performance du Projet national de promotion de l'entrepreneuriat rural (PNPER), la première à être menée au Togo par le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA.*

*Le chômage et le sous-emploi des jeunes sont des problèmes majeurs de la société togolaise, particulièrement aigus dans les zones rurales. Il existe une solide culture de l'entrepreneuriat au Togo, mais elle est fortement limitée par l'offre de services non financiers et financiers de qualité. Le PNPER avait pour but d'aider à résoudre certains de ces problèmes, en se concentrant sur les primo-entrepreneurs, les coopératives et les micro et petites entreprises rurales (MPER) dirigées par des jeunes et des femmes.*

*La pertinence d'un tel projet par rapport aux besoins des jeunes ruraux et aux priorités du Gouvernement est évidente. Cependant, la conception du PNPER s'est avérée trop complexe et irréaliste par rapport aux capacités institutionnelles des principales parties prenantes. La décision de changer le ministère de tutelle et les partenaires sur le terrain a pris trop de temps pour permettre de tester le modèle afin d'améliorer l'offre de services non financiers et la professionnalisation et la durabilité des services financiers offerts aux entrepreneurs dans les zones rurales.*

*Le projet a réussi à former et à accompagner dans la formulation de leurs plans d'affaires plusieurs milliers d'entrepreneurs ruraux. Toutefois, l'évaluation n'a pas constaté d'impact significatif sur ce groupe. En outre, l'évaluation a révélé des lacunes dans la mise en œuvre de la stratégie de ciblage et des efforts insuffisants pour s'assurer que des groupes clés, tels que les jeunes femmes rurales, puissent bénéficier du soutien du PNPER. Le projet a appuyé l'augmentation des revenus et a aidé à créer des emplois pour un petit nombre de MPER qui ont reçu un financement.*

*Une recommandation de l'évaluation est que suffisamment de temps et de ressources doivent être alloués pour cibler correctement les entrepreneurs ruraux. Les institutions et les partenaires existants ayant une expérience préalable devraient être privilégiés, au lieu de proposer de nouvelles structures.*

*J'espère que les leçons incluses dans cette évaluation informeront la réforme en cours, menée par le Gouvernement, des politiques et stratégies de soutien aux microentreprises et à l'entrepreneuriat et renforceront les résultats de la collaboration entre le Gouvernement du Togo et le FIDA.*

*Indran A. Naidoo*

**Indran A. Naidoo, PhD**  
Directeur  
Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA

## **Foreword**

*This report presents the results of the performance evaluation of the National Rural Entrepreneurship Project (PNPER), the first conducted in the Togolese Republic by the Independent Office of Evaluation of IFAD.*

*Youth unemployment and underemployment are major problems in Togolese society and are particularly high in rural areas. While Togo has a strong culture of entrepreneurship, it is severely hampered by the availability of good-quality non-financial and financial services. PNPER was intended to help address some of these problems, by focusing on first-time entrepreneurs, cooperatives, rural microenterprises and small businesses run by young people and women.*

*Such a project is clearly relevant to the needs of rural young people and to the Government's priorities. However, PNPER's design proved overly complex and unrealistic for the main stakeholders' institutional capacities and the decision to change the line ministry and partners on the ground took too long. This left insufficient time for the model to be tested in order to improve the provision of non-financial services and the professionalization and sustainability of financial services offered to rural entrepreneurs.*

*The project successfully trained and assisted several thousand rural entrepreneurs in the development of their business plans. Nevertheless, the evaluation found no significant impact on this group. In addition, the evaluation identified shortcomings in the targeting strategy and a failure to ensure that key groups, such as young rural women, were able to benefit from PNPER support. The project helped to boost incomes and create jobs for a small number of rural microenterprises and small businesses that received financing.*

*One of the evaluation's recommendations is that sufficient time and resources should be allocated to target rural entrepreneurs effectively. Existing institutions and partners with prior experience should be favoured, rather than proposing new organizations.*

*I trust that the learnings included in this evaluation will inform the Government's ongoing reform of policies and strategies to support microenterprises and entrepreneurship and strengthen the results of collaboration between the Government of Togo and IFAD.*

*Indran A. NAIDOO*

*Indran A. Naidoo, PhD  
Director*

*Independent Office of Evaluation of IFAD*

## **Remerciements**

L'équipe de l'évaluation de la performance du projet a été dirigée par Mónica Lomeña-Gelis, responsable principale de l'évaluation à BIE, et comprenait Maria Donnat, consultante internationale principale, Richard Kossi Amoussou, consultant national principal, expert en finance rurale, et Edem Togbenu, enquêteur-statisticien basés au Togo. Enfin, Antonella Sisti et Christiane Kuhn, assistantes d'évaluation de le BIE, ont apporté un soutien administratif à la mission. L'examen par les pairs au sein du Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA a été mené par Fabrizio Felloni, directeur adjoint de le BIE, ainsi que par Johanna Pennarz et Kouessi Maximin Kodjo, responsables en chef d'évaluation, IOE.

Le BIE apprécie la collaboration du Gouvernement du Togo et de l'équipe du PNPET, les responsables du programme FIDA au Togo, ainsi que celle de toutes les parties prenantes interrogées au cours de l'évaluation.

## **Acknowledgements**

The project performance evaluation team was led by Mónica Lomeña-Gelis, Senior Evaluation Officer at the Independent Office of Evaluation of IFAD (IOE) and included Maria Donnat, senior international consultant, Richard Kossi Amoussou, senior national consultant, rural finance expert and Edem Togbenu, Togo-based researcher and statistician. Antonella Sisti and Christiane Kuhn, IOE evaluation assistants, also provided administrative support during the assignment. The IOE peer review was led by Fabrizio Felloni, IOE Deputy Director, and Johanna Pennarz and Kouessi Maximin Kodjo, IOE lead evaluation officers.

IOE is grateful for the collaboration of the Government of Togo and the National Rural Entrepreneurship Project team, the IFAD programme managers in Togo, and all the stakeholders interviewed during the evaluation.



# Table des matières

<b>Équivalents monétaires, poids et mesures</b>	<b>ii</b>
<b>Sigles et acronymes</b>	<b>ii</b>
<b>Carte de la zone du projet</b>	<b>iii</b>
<b>Résumé exécutif</b>	<b>iv</b>
<b>Executive summary</b>	<b>vii</b>
<b>Réponse de la direction du FIDA</b>	<b>x</b>
<b>IFAD Management's response</b>	<b>xiii</b>
<b>I. Le contexte du projet</b>	<b>1</b>
A. Contexte du pays	1
B. Description du projet	1
<b>II. Objectifs, méthodologie et processus d'évaluation</b>	<b>4</b>
<b>III. Principaux constats de l'évaluation</b>	<b>6</b>
A. Pertinence	6
B. Efficacité	8
C. Efficience	13
D. Impact sur la pauvreté rurale	16
E. Durabilité des résultats	22
F. Égalité des sexes et autonomisation des femmes	24
G. Performance des partenaires	26
H. Aperçus thématiques clés	29
<b>IV. Conclusions et enseignements issues de l'expérience</b>	<b>33</b>
A. Conclusions	33
B. Recommandations	34
<b>Annexes</b>	
I. Informations de base sur le projet	35
II. Définition et notation des critères d'évaluation utilisés par BIE et comparaison avec les notations de PMD	36
III. Tableau comparatif des notes attribuées	38
IV. Document d'orientation de l'évaluation	39
V. Figures et tableaux, preuves additionnelles et analyse	54
VI. Liste des personnes clés rencontrées	66
VII. Méthodologies des enquêtes quantitatives et qualitatives réalisées sur le terrain par l'EvPP	74
VIII. Bibliographie	79

# Équivalents monétaires, poids et mesures

## Taux de change

Devise utilisée = XOF (Franc CFA)

1 USD = 587,3 XOF (2022)

1 USD = 485 XOF (à la conception)

## Poids et mesures

1 kg = 1000 g

1 000 kg = 2,204 livres

1 kilomètre (km) = 0,62 mile

1 mètre = 1,09 verge

1 mètre carré = 10,76 pieds carrés 1 acre = 0,405 hectare

1 hectare = 2,47 acres

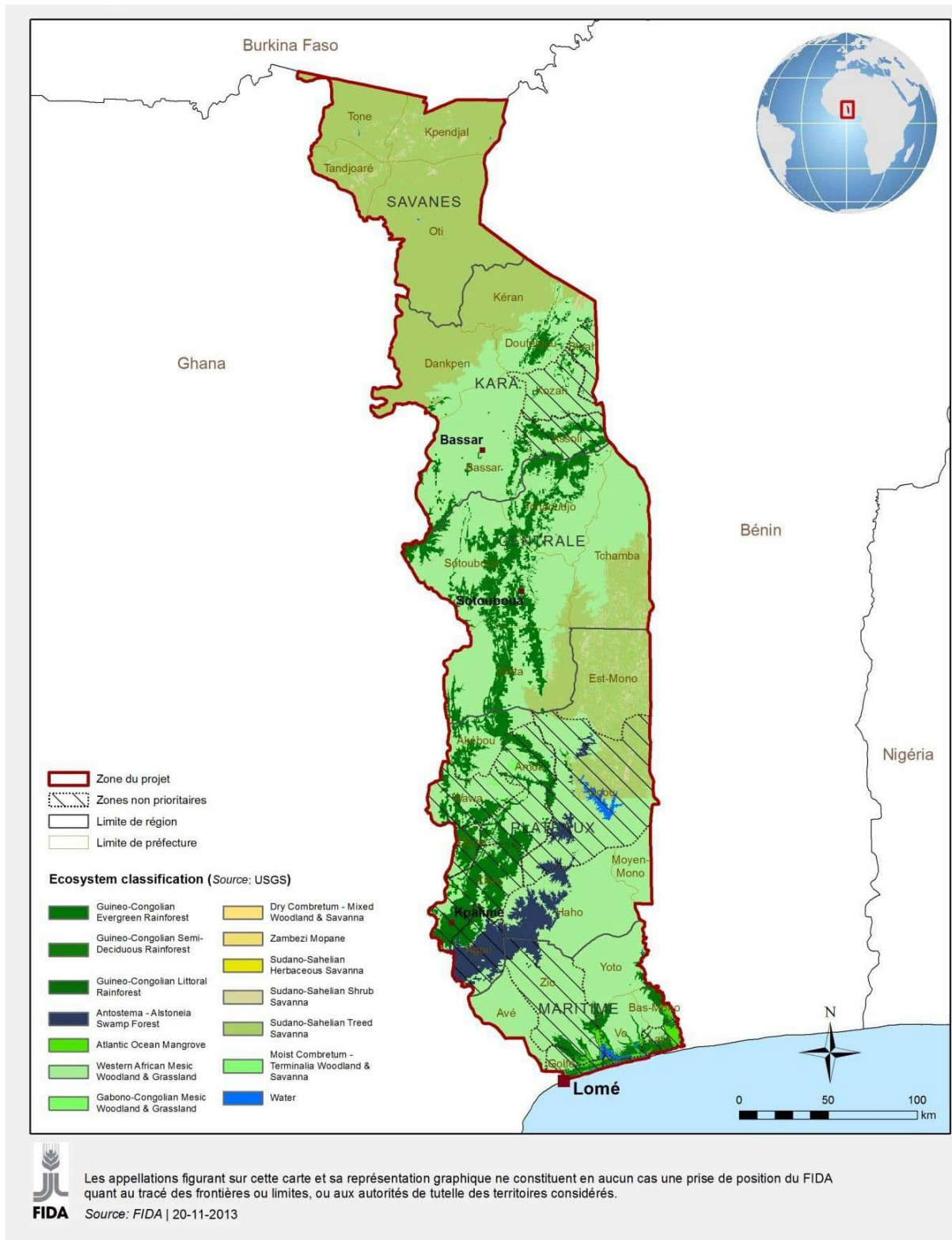
## Sigles et acronymes

BAD	Banque africaine de développement
BIE	Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA
COD	Coordination opérationnelle déléguée
CPES	Cellule présidentielle d'exécution et de suivi
CTOP	Coordination togolaise des organisations paysannes
DCP	document de conception du projet
DOSI	Délégation à l'organisation du secteur informel
DSID	Direction des statistiques agricoles, de l'information et de la documentation
EvPP	évaluation de la performance du projet
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FAIEJ	Fonds d'appui aux initiatives économiques des jeunes
FCFA	Franc de la communauté financière d'Afrique
FNFI	Fonds national de la finance inclusive
GIZ	Agence allemande de coopération internationale
IMF	institution de microfinance
MAEDR	Ministère de l'agriculture, de l'élevage et du développement rural
MAEP	Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche
MIFSI	Ministère de l'inclusion financière et de l'organisation du secteur informel
MPER	micro et petite entreprise rurale
ICAT	Institut de conseil et d'appui technique
PA	plan d'affaires
PADAT	Projet d'appui au développement de l'agriculture au Togo
PAEIJ-SP	Projet d'appui à l'employabilité et à l'insertion des jeunes dans les secteurs porteurs
PAR	portefeuille à risque
PNPER	Projet national de promotion de l'entrepreneuriat rural
RAP	rapport d'achèvement du projet
RMP	revue à mi-parcours
SEPIFSI	Secrétariat d'État auprès de la Présidence de la République chargé de l'inclusion financière et du secteur informel
TdC	théorie du changement
UGP	unité de gestion du projet
USD	Dollar des États-Unis

# Carte de la zone du projet

## République du Togo

Projet national de promotion de l'entrepreneuriat rural



## Résumé exécutif

1. **Introduction.** Le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (BIE) a réalisé une évaluation de la performance de projet (EvPP) du Projet national de promotion de l'entrepreneuriat rural (PNPER), dans le cadre du plan de travail 2022 de le BIE approuvé par la 133<sup>e</sup> session du Conseil d'administration. L'objectif global du PNPER était de contribuer à la réduction de la pauvreté et à l'amélioration des conditions de vie dans les zones rurales et au développement de l'entrepreneuriat rural, en particulier pour les jeunes et les femmes. Pour atteindre cet objectif, le projet visait à faciliter l'accès à des services non financiers appropriés (services de formation et de mentorat) puis à des services financiers pour les primo-entrepreneurs, les coopératives et les micros et petites entreprises rurales (MPER) déjà établies et gérées par des jeunes.
2. Le projet a été mis en œuvre de mai 2014 au 31 décembre 2021 et a connu deux phases distinctes: de 2014 à 2017, sous la tutelle du Ministère de l'agriculture, de l'élevage et du développement rural (MAEDR), avec un résultat opérationnel quasi nul et, à partir de mi-2018, sous la tutelle du Secrétariat d'État à la Présidence de la République en charge de l'inclusion financière et du secteur informel (SEPIFSI). Le coût total prévu du projet était de 39,57 millions dollars des États-Unis (USD). La conception du projet prévoyait un cofinancement de 3,56 millions d'USD, sans identifier les sources potentielles. Cette somme n'a finalement pas été mobilisée et le coût réel s'est élevé à environ 23 millions d'USD (taux de décaissement de 65%).
3. **Portée et approche de l'évaluation.** L'EvPP a été entreprise conformément à la politique d'évaluation révisée du FIDA<sup>1</sup> et au Manuel d'évaluation du FIDA (troisième édition, 2022). Les objectifs de cette évaluation étaient d'évaluer la pertinence, l'efficacité, l'efficacités, l'impact et la durabilité du projet et de tirer des enseignements pour améliorer la conception ou la mise en œuvre d'interventions similaires à l'avenir. En plus d'une étude documentaire approfondie et d'entretiens à distance, l'évaluation a entrepris deux enquêtes de terrain pour recueillir les points de vue d'un échantillon d'entrepreneurs ruraux, de membres de coopératives et des principaux partenaires de mise en œuvre au niveau local (agents d'institutions de microfinance (IMF) et consultants qui ont soutenu les entrepreneurs).

### Principales conclusions et résultats

4. **Pertinence et ciblage.** La littérature et l'expérience sur l'entrepreneuriat rural dans d'autres pays tendent à démontrer la validité de l'approche du PNPER, qui proposait de faciliter l'accès des nouveaux entrepreneurs aux services financiers, en particulier au capital d'investissement, offerts en même temps que des services non financiers<sup>2</sup>. La forte demande reçue par le projet a prouvé la nécessité de ce type de soutien dans les zones rurales du Togo. Cependant, le ciblage s'est avéré difficile, en raison de l'ambiguïté de la définition des primo-entrepreneurs par la conception du projet et de la courte durée de mise en œuvre effective.
5. **Les problèmes de conception et de gestion du projet ont grandement affecté son efficacité.** La conception du projet ne proposait pas de mécanisme de mise en œuvre adéquat compte tenu du contexte institutionnel et des capacités du pays. D'une part, le projet proposait la création d'institutions ex-nihilo pour mettre en œuvre les activités, option qui a été abandonnée à mi-parcours. D'autre part, il a surestimé la capacité et la motivation des principaux acteurs comme, par exemple, la volonté des IMF de participer au projet sans garantie ni système de partage des risques, ou la capacité des jeunes entrepreneurs et des femmes à contribuer à hauteur de 10% du montant total au financement des plans d'affaires (PA). En outre, la rotation anormalement élevée des directeurs nationaux du FIDA et les hésitations

<sup>1</sup> Politique d'évaluation révisée du FIDA, avril 2021. <https://webapps.ifad.org/members/eb/132/docs/EB-2021-132-R-5-Rev-1.pdf>

<sup>2</sup> Cela a également été démontré par l'évaluation récente du projet sur les entreprises rurales.

internes quant à l'ancrage institutionnel adéquat de l'unité de gestion du projet (UGP) ont retardé davantage la mise en œuvre et ont entravé la compréhension de l'environnement institutionnel du pays et la qualité de la communication avec le Gouvernement.

6. Le principal résultat du projet pour la majorité de ses participants a été la formation technique et le mentorat en matière d'entrepreneuriat. Le projet a réussi à former 3 263 personnes à la création et à la gestion d'entreprise, 1 116 porteurs de projets aux aspects techniques, et à accompagner le développement d'environ 10 000 plans d'affaires. Ces chiffres sont importants pour une mise en œuvre de courte durée (seulement deux ans et demi, en pleine pandémie de covid-19), mais n'ont pas réussi à contribuer à produire des résultats de qualité et durables.
7. **Le mécanisme de financement de l'entrepreneuriat rural n'a pas été entièrement testé et consolidé.** Le PNPER visait à tester un modèle de soutien à l'entrepreneuriat rural combinant des services financiers et non financiers, ciblant à la fois les MPER établies et les primo-entrepreneurs/coopératives. En ce qui concerne le premier objectif, aucune des 500 MPER établies ciblées n'a été effectivement soutenue par la ligne de crédit attendue des IMF et un système de garantie gouvernemental. En ce qui concerne le second objectif, le système a été testé pour 943 primo-entrepreneurs, permettant la création ou la consolidation de 918 MPER et 50 coopératives. La contribution finale du projet sous forme de subvention (coup d'épaulage) dans le cadre de ce dispositif a finalement été plus élevée que prévu lors de la conception, et le projet a réussi à mobiliser des fonds de crédit auprès des IMF, couplés à l'apport personnel des entrepreneurs ruraux. Cependant, l'articulation entre les services non financiers et financiers n'a pas fonctionné comme prévu dans la conception dans tous les cas: seuls 30% des bénéficiaires de la formation de base et 10% des promoteurs dont les plans d'affaires ont été approuvés ont reçu un financement, ce qui a entraîné la déception et la frustration d'un grand nombre de jeunes ou de membres de coopératives.
8. **Des impacts prometteurs sur le sous-ensemble des entrepreneurs qui ont reçu un financement.** L'évaluation a révélé un impact positif sur le chiffre d'affaires et les revenus d'un certain nombre du quasi millier de MPER qui ont bénéficié du «coup d'épaulage» et ont créé de nombreux emplois permanents et saisonniers. Cependant, les données manquent pour estimer le pourcentage de MPER générant des bénéfices, alors qu'au moins un quart de celles qui ont reçu un financement ne seraient plus fonctionnelles. En outre, la diversité des chaînes de valeur présente un risque de dilution de l'impact ou de dispersion des efforts le long d'une même chaîne de valeur.
9. **Questions relatives à la durabilité.** Globalement, les perspectives de durabilité des réalisations du projet sont faibles et la mise en œuvre de sa stratégie de sortie n'avait pas encore commencé au moment de l'évaluation. D'une part, la poursuite des services non financiers pour les MPER et les coopératives est compromise, car le projet n'a pas réussi à établir un véritable réseau organisé de consultants ou de mentors capables d'apporter un soutien local, et aucune institution nationale n'est en place pour continuer à faciliter l'accès à ce type de service. D'autre part, les performances très mitigées du portefeuille du PNPER auprès des institutions de microfinance partenaires ne sont pas de nature à modifier leur perception du risque lié au financement des MPER et des primo-entrepreneurs. Quant à la pérennité économique des MPER soutenues, elle dépendra avant tout de l'évolution de l'environnement économique local et national et du climat des affaires.

## **Recommandations**

10. Afin de répondre plus efficacement et durablement aux problèmes des MPER et des jeunes porteurs de projets au Togo et d'améliorer les interventions futures, les recommandations suivantes sont formulées.

11. **Recommandation 1. Prévoir suffisamment de temps, de ressources et d'expertise pour le ciblage des entrepreneurs ruraux.** Dans le secteur informel rural, la notion de «primo-entrepreneur» est souple, ce qui complique la définition de critères de sélection et l'adaptation de l'appui à chaque type de cible. Afin de cibler les entrepreneurs ruraux, une couverture nationale est plus adéquate que le ciblage géographique. Pour les projets d'appui à la création de micro et petite entreprises rurales, il convient également de prévoir un accompagnement technico-économique qui soit personnalisé et soutenu pendant plusieurs années.
12. **Recommandation 2. Renforcer le partenariat avec le Gouvernement du Togo pour des résultats durables.** Malgré la politique de mobilité du personnel du FIDA, il est nécessaire de maintenir une présence plus constante de l'équipe en charge du portefeuille du Togo au sein du FIDA afin d'asseoir une relation de confiance et de collaboration avec le Gouvernement, ainsi que pour s'assurer de la cohérence des orientations stratégiques et de la compréhension approfondie du contexte institutionnel.
13. **Recommandation 3. Consolider le modèle pour la promotion de l'accès des MPER aux services financiers et non financiers.** Quelques conseils peuvent être tirés de l'expérience du PNPER: (i) assurer la mise en place d'un mécanisme de garantie et/ou de partage de pertes en cas d'impayés quand les IMF sont incitées à cibler une clientèle avec un profil plus risqué que celui de leur clientèle habituelle; (ii) prioriser une analyse d'approche filière afin d'optimiser la rentabilité des entrepreneurs, d'assurer le remboursement de leurs crédits et d'accroître leurs revenus; (iii) améliorer l'articulation entre appuis non financiers (formation et accompagnement technico-économique) et financiers; (iv) prioriser le développement de produits financiers nouveaux pour les «vrais» jeunes primo-entrepreneurs, et prévoir des financements graduels par tranches avec des durées de remboursement plus longues pour ce type de cible.
14. **Recommandation 4. Assurer la mise en œuvre des bonnes pratiques de gestion de projets.** L'expérience du PNPER démontre l'importance de doter l'unité de gestion d'un projet de personnel qualifié dans tous les domaines de compétences requis et de leur garantir une autonomie de pouvoir décisionnel suffisante, ainsi que d'éviter de les surcharger de travail avec la gestion de plusieurs projets pour une période prolongée. Pour ce qui est du suivi-évaluation, le suivi des aspects liés à la qualité des résultats (voire aux expériences vécues par les entrepreneurs et les prestataires de services) doit compléter celui des indicateurs quantitatifs. Les décisions de raccourcissement anticipé de la durée de mise en œuvre d'un projet, ou de tout autre terme de l'accord de financement, doivent être préalablement discutées avec le FIDA et doivent être prises en considération des risques que cela fera poser sur la consolidation des acquis du projet et de leurs perspectives de pérennité.

## Executive summary

1. **Introduction.** The Independent Office of Evaluation of IFAD (IOE) conducted a project performance evaluation (PPE) of the National Rural Entrepreneurship Project (PNPER), under the work programme of IOE for 2022 approved by the 133<sup>rd</sup> session of the Executive Board. The PNPER's overall objective was to help reduce poverty and improve living conditions in rural areas, and to develop rural entrepreneurship, particularly for young people and women. To achieve this objective, the project aimed to facilitate access to appropriate non-financial services (training and mentoring) and financial services for first-time entrepreneurs, cooperatives and rural microenterprises, and small businesses established and managed by young people.
2. The project was implemented between May 2014 and 31 December 2021 and comprised two distinct phases: between 2014 and 2017, under the supervision of the Ministry of Agriculture, Livestock and Rural Development, when it achieved almost no operational output and, from mid-2018, under the supervision of the Office of the President of the Republic in charge of financial inclusion and the informal sector. The project's total estimated cost was US\$39.57 million. The project design included co-financing of US\$3.56 million but failed to identify potential sources. Ultimately, this amount was not secured and the actual cost amounted to around US\$23 million (65 per cent disbursement rate).
3. **Evaluation scope and approach.** The PPE was carried out in accordance with the Revised IFAD Evaluation Policy<sup>3</sup> and the 2022 IFAD Evaluation Manual. The objectives of this evaluation were to assess the relevance, efficiency, effectiveness, impact and sustainability of the project and to draw lessons to improve the design or implementation of similar future projects. The evaluation involved comprehensive desk research and remote interviews, as well as two field surveys to gather the views of a sample of rural entrepreneurs, cooperative members and key local implementing partners (microfinance institution officers and consultants supporting the entrepreneurs).

### Key findings and outcomes

4. **Relevance and targeting.** The literature on and experience of rural entrepreneurship in other countries would tend to support the validity of the PNPER approach, which aimed to facilitate new entrepreneurs' access to financial services, especially investment capital, provided in conjunction with non-financial services.<sup>4</sup> The high demand for the project demonstrated the need for such support in rural Togo. However, targeting proved to be a challenge, given the ambiguous definition of first-time entrepreneur in the project design and the short duration of effective implementation.
5. **Project design and management problems greatly affected its effectiveness.** The project design did not provide for an adequate implementation mechanism taking into account the institutional context and country capacities. Firstly, the project proposed the creation of institutions ex nihilo to implement the activities, an option that was abandoned halfway through the project. Secondly, it overestimated key stakeholders' capacities and motivation, such as the readiness of MFIs to participate in the project without a guarantee or risk-sharing scheme, or the ability of young entrepreneurs and women to contribute up to 10 per cent of the total financing of the business plans. In addition, the unusually high turnover of IFAD country directors and internal indecision over the appropriate organizational anchoring of the project management unit further delayed implementation and hampered understanding of the country's institutional environment and the quality of communication with the Government.

---

<sup>3</sup> [Revised IFAD Evaluation Policy](#) (April 2021).

<sup>4</sup> This has also been demonstrated by the recent evaluation of the rural enterprise project.

6. **The main project outcome for most participants was technical training and mentoring in entrepreneurship.** The project successfully trained 3,263 people in business creation and management and 1,116 project leaders in technical aspects, and helped to develop around 10,000 business plans. While these figures are high for a short implementation period (only two-and-a-half years and in the middle of the COVID-19 pandemic), they failed to contribute to high-quality and sustainable outcomes.
7. **The financing mechanism for rural entrepreneurship was not fully tested and consolidated.** The aim of the PNPER was to test a rural entrepreneurship support model combining financial and non-financial services, targeting both established rural microenterprises and small businesses and first-time entrepreneurs/cooperatives. Regarding the first objective, none of the 500 established microenterprises and small businesses targeted by the project was effectively supported by the expected line of credit from MFIs and a government guarantee scheme. As to the second objective, the scheme was tested for 943 first-time entrepreneurs, thereby creating or consolidating 918 microenterprises and small businesses and 50 cooperatives. The project's overall contribution through a grant ("helping hand") within this framework was ultimately higher than anticipated at the design stage, and the project succeeded in mobilizing credit funds from MFIs, combined with rural entrepreneurs' personal contributions. However, the non-financial and financial services did not always operate in tandem as intended at the design stage: only 30 per cent of basic training beneficiaries and 10 per cent of promoters whose business plans were approved received financing, leading to disappointment and frustration among many young people and cooperative members.
8. **Promising impacts on the subset of entrepreneurs who received financing.** The evaluation found a positive impact on the turnover and income of a number of the almost 1,000 microenterprises and small businesses that benefited from the helping hand and that created many permanent and seasonal jobs. However, there is insufficient data to estimate the percentage of microenterprises and small businesses making a profit, while at least a quarter of those that received financing are reportedly no longer operational. The diversity of value chains also carries the risk of weakening impact or fragmenting efforts along the same value chain.
9. **Sustainability concerns.** Overall, sustainability prospects for the project's outputs are low and implementation of its exit strategy had not yet begun at the time of the evaluation. Firstly, the continued provision of non-financial services for microenterprises and small businesses and cooperatives is at risk, as the project failed to establish a truly organized network of consultants and mentors to provide local support, and there are no national institutions in place to continue facilitating access to this type of service. Secondly, the PNPER portfolio's very mixed performance with partner MFIs is unlikely to change their view of the risk involved in financing microenterprises and small businesses and first-time entrepreneurs. The economic sustainability of the supported microenterprises and small businesses will largely depend on developments in the local and national economic environment and the business climate.

## **Recommendations**

10. To respond more effectively and sustainably to the challenges faced by microenterprises, small businesses and young project owners in Togo, and to improve future activities, the following recommendations have been made.
11. **Recommendation 1: Allocate sufficient time, resources and expertise to the targeting of rural entrepreneurs.** In the rural informal sector, the concept of "first-time entrepreneur" is elusive, making it difficult to establish selection criteria and to tailor support to each target group. To target rural entrepreneurs, national coverage is more appropriate than geographic targeting. For projects supporting the



creation of rural microenterprises and small businesses, personalized and ongoing technical and economic assistance should also be provided over several years.

12. **Recommendation 2: Strengthen the partnership with the Government of Togo to achieve sustainable outcomes.** Despite IFAD's staff mobility policy, the IFAD team in charge of the Togo portfolio needs to maintain a more constant presence in order to build a trusting and collaborative relationship with the Government, and to ensure consistency in strategic guidance and a thorough understanding of the institutional context.
13. **Recommendation 3: Strengthen the model for promoting access to financial and non-financial services for microenterprises and small businesses.** A number of lessons can be drawn from the experience of the PNPER: (i) ensure that a guarantee and/or loss-sharing mechanism is set up in case of non-payment, where MFIs are encouraged to target a clientele with a riskier profile than their usual clientele; (ii) prioritize a sector-based analysis to optimize entrepreneurs' profitability, ensure their loan repayment and increase their income; (iii) improve coordination between non-financial support (training and technical and economic assistance) and financial support; and (iv) prioritize the development of new financial products for "real" young first-time entrepreneurs, and provide for phased financing in instalments with longer repayment schedules for this target group.
14. **Recommendation 4: Ensure the implementation of good project management practices.** The experience of the PNPER demonstrates the importance of staffing the project management unit with personnel qualified in all the required areas of expertise and providing them with sufficient decision-making authority, and of avoiding overloading them with the management of several projects for an extended period. With regard to monitoring and evaluation, the monitoring of aspects related to outcome quality (and possibly the experiences of entrepreneurs and service providers) should go hand-in-hand with the monitoring of quantitative indicators. Any decision to reduce the implementation period of a project, or any other terms of the financing agreement, should be discussed in advance with IFAD and should consider the risks that this will pose to the consolidation of the project's achievements and their sustainability prospects.

## Réponse de la direction du FIDA<sup>5</sup>

1. La Direction accueille avec intérêt les conclusions de l'évaluation de la performance du Projet National de Promotion de l'Entrepreneuriat Rural (PNPER) au Togo, réalisée par le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE).
2. La Direction note avec satisfaction le fait que l'approche d'évaluation ait été participative prenant en compte un grand nombre et une diversité d'acteurs ainsi que les feedbacks des parties prenantes. Elle salue la qualité des échanges qui sont intervenus à chaque étape du processus d'évaluation telle que reflétée dans le rapport, de même que l'intégration dans le rapport d'évaluation final des observations formulées par l'équipe pays.
3. L'évaluation de la performance du projet (EvPP) reconnaît la pertinence du PNPER par-rapport aux besoins des jeunes ruraux et aux priorités du Gouvernement malgré une conception qui s'est avérée trop complexe par-rapport aux capacités institutionnelles des principales parties prenantes. La Direction prend acte de ce que les futurs projets devront s'assurer de la cohérence de la conception avec les capacités institutionnelles dans le pays.
4. La Direction adhère à l'évaluation globale du programme, ainsi qu'aux notes attribuées. Elle partage les analyses faites, notamment pour ce qui concerne la conception, le rôle des parties prenantes, les forces et les faiblesses du projet les résultats et impacts, ainsi que les aspects pour lesquels les ambitions n'ont pas été atteintes. La mise en œuvre de la stratégie de ciblage n'a pas permis d'assurer que des groupes clés tels que les jeunes femmes rurales, puissent bénéficier pleinement du soutien du PNPER.
5. Les prochaines conceptions de projets devront par conséquent prendre en compte les faiblesses constatées dans la formulation et la mise en œuvre du PNPER pour un impact plus durable sur les groupes cibles clés des projets.
6. L'appréciation des recommandations proposées par BIE est présentée comme suit :
7. **Recommandation 1.** Prévoir suffisamment de temps, de ressources et d'expertise pour le ciblage des entrepreneurs ruraux. Dans le secteur informel rural, la notion de « primo-entrepreneur » est fluide, ce qui complique la définition de critères de sélection et l'adaptation de l'appui à chaque type de cible. Afin de cibler les entrepreneurs ruraux, une couverture nationale est plus adéquate que le ciblage géographique. Pour les projets d'appui à la création de micro et petite entreprises rurales, il convient également de prévoir un accompagnement technico-économique qui soit personnalisé et soutenu pendant plusieurs années.
8. **Approuvé :** Les leçons tirées de la mise en œuvre et de l'évaluation du PNPER seront partagées à travers la Division Afrique de l'Ouest et du Centre afin que la formulation des nouveaux projets s'en inspire, notamment en ce qui concerne le temps nécessaire au ciblage des entrepreneurs ruraux lors de la formulation et la mise en œuvre des projets.
9. En outre, en ce qui concerne l'appui à la création de micro et petites entreprises une attention particulière sera portée afin qu'un accompagnement technico-économique personnalisé et soutenu puisse être apporté aux bénéficiaires à long terme.
10. Enfin, le ciblage géographique à la formulation du projet visait à limiter les risques de saupoudrage des interventions afin de maximiser l'impact. Les résultats de la présente évaluation témoignent de la nécessité de définir dans les projets à venir, la couverture géographique des interventions en fonction du contexte.

---

<sup>5</sup> Le Département gestion des programmes a envoyé la réponse finale de la direction au Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA le 20 décembre 2022.

11. **Recommandation 2.** Renforcer le partenariat avec le Gouvernement du Togo pour des résultats durables. Malgré l'existence d'une politique de mobilité du personnel du FIDA, maintenir une présence plus constante de l'équipe en charge du portefeuille du Togo au sein du FIDA pour assoir une relation de confiance et de collaboration avec le Gouvernement, ainsi que pour s'assurer de la cohérence des orientations stratégiques et une compréhension approfondie du contexte institutionnel.
12. **Approuvé :** Malgré l'existence d'une politique de mobilité du personnel du FIDA, les dispositions nécessaires seront prises par la Direction pour assurer la stabilité de l'équipe pays en charge de la mise en œuvre du programme pays aussi bien au Togo qu'au Bénin et particulièrement en ce qui concerne le Directeur pays. En outre, afin de renforcer la performance du programme pays au Togo, l'ouverture d'un bureau à Lomé animé par un Chargé d'Appui programme Pays (CPO) est envisagée.
13. **Recommandation 3.** Consolider le modèle pour la promotion de l'accès des MPER aux services financiers et non-financiers. Quelques conseils peuvent être dégagés de l'expérience du PNPER: (i) assurer la mise en place d'un mécanisme de garantie et/ou de partage de pertes en cas d'impayés quand les IMF sont incitées à cibler une clientèle avec un profil plus risqué que celui de leur clientèle habituelle; (ii) prioriser une analyse d'approche filière afin d'optimiser la rentabilité des entrepreneurs, d'assurer le remboursement de leurs crédits et d'accroître leurs revenus; (iii) améliorer l'articulation entre appuis non-financiers (formation et accompagnement technico-économique) et financiers; (iv) prioriser le développement des produits financiers nouveaux pour les «vrais» jeunes primo-entrepreneurs, et prévoir des financements graduels par tranches avec des durées de remboursement plus longues pour ce type de cible.
14. **Approuvé :** Sur la base des expériences du PNPER, la restructuration du ProMIFA Togo, actuellement en cours, a déjà pris en compte les éléments importants de la présente recommandation. De plus, les leçons tirées de la mise en œuvre du PNPER seront prises en compte dans la formulation de nouveaux projets. Les contributions de PMI en matière d'accès au financement en milieu rural seront également mises à profit.
15. **Recommandation 4.** Assurer la mise en œuvre des bonnes pratiques de gestion de projets. L'expérience du PNPER démontre l'importance de doter l'unité de gestion d'un projet d'un personnel qualifié dans tous les domaines de compétences requis et leur garantir une autonomie de pouvoir décisionnel suffisante, ainsi que d'éviter de les surcharger de travail avec la gestion de plusieurs projets pour une période prolongée. Par-rapport au suivi-évaluation, le suivi des aspects liés à la qualité des résultats (voire aux expériences vécues par les entrepreneurs et les prestataires de services) doit compléter celui des indicateurs quantitatifs. Les décisions de raccourcissement anticipé de la durée de mise en œuvre d'un projet, ou de tout autre terme de l'accord de financement, doivent être préalablement discutées avec le FIDA et doivent être prises en considération des risques que cela pourrait entraîner sur la consolidation des acquis du projet et leurs perspectives de pérennité.
16. **Approuvé :** Sur la base de l'expérience du PNPER, la Direction veillera à ce que les prochaines formulations de projets intègrent dans les unités de gestion des projets les compétences nécessaires afin de mieux répartir les tâches et les responsabilités et permettre d'atteindre avec plus d'efficacité les objectifs du projet.
17. En ce qui concerne le suivi-évaluation, les changements intervenus dans l'équipe et dans la dynamique de mise en œuvre du projet n'ont pas permis un suivi continu et efficace des aspects liés à la qualité des résultats. La Direction en prend acte et veillera à la prise en compte de cet aspect dans les projets en cours et à venir.
18. En ce qui concerne les décisions d'achèvement anticipé des projets, ou de tous autres termes liés aux accords de financement, la Direction assurera que la communication avec les Gouvernements soit renforcée lors de la formulation des projets et pendant

les négociations pour assurer une concertation préalable des deux parties avant la prise de décision sur les termes des accords de financement.

19. La Direction tient à remercier BIE pour cette approche d'évaluation participative, enrichissante et rigoureuse, et veillera à diffuser en interne les conclusions et les enseignements qui ont été tirés pour la mise en œuvre du PNPER afin d'améliorer davantage la performance des programmes et des projets financés par le FIDA dans le pays.

## IFAD Management's response<sup>6</sup>

1. Management welcomes the findings of the performance evaluation of the National Rural Entrepreneurship Project (PNPER) in Togo, carried out by IOE.
2. Management is pleased to note the participatory approach to the evaluation, which took into account a considerable number and range of actors and stakeholder feedback. It welcomes the quality of the discussions that took place at each stage of the evaluation process as reflected in the report, and the inclusion in the final evaluation report of the country team's observations.
3. The project performance evaluation recognizes the relevance of the PNPER to the needs of rural young people and to the Government's priorities, despite a design that proved overly complex for the main stakeholders' institutional capacities. Management notes the need for future projects to ensure consistency in design with institutional capacity in the country.
4. Management concurs with the overall assessment of the programme and the scores. It agrees with the analyses, including on the design, the role of stakeholders, the project's strengths and weaknesses, the outcomes and impacts, and the areas in which objectives were not met. The implementation of the targeting strategy did not ensure that key groups, such as young rural women, were able to benefit fully from PNPER support. Future project designs should therefore take into account the weaknesses identified in the PNPER's design and implementation to ensure a more sustainable impact on the projects' key target groups.
5. The assessment of IOE's proposed recommendations is as follows:
6. **Recommendation 1: Allocate sufficient time, resources and expertise to the targeting of rural entrepreneurs.** In the rural informal sector, the concept of "first-time entrepreneur" is elusive, making it difficult to establish selection criteria and to tailor support to each target group. To target rural entrepreneurs, national coverage is more appropriate than geographic targeting. For projects supporting the creation of rural microenterprises and small businesses, personalized and ongoing technical and economic assistance should also be provided over several years.
7. **Approved:** Lessons learned from the implementation and evaluation of the PNPER will be shared throughout the West and Central Africa Division to inform the design of new projects, particularly with regard to the time required to target rural entrepreneurs during project design and implementation.
8. In addition, with regard to support for the creation of microenterprises and small businesses, special attention will be paid in order to provide personalized and ongoing technical and economic assistance to beneficiaries over the long term.  
  
Finally, the geographic targeting at the time of the project's design aimed to reduce the risk of fragmenting activities in order to maximize the project's impact. The results of this evaluation reflect the need in future projects to define the geographic coverage of activities according to the context.
9. **Recommendation 2: Strengthen the partnership with the Government of Togo to achieve sustainable outcomes.** Despite the existence of IFAD's staff mobility policy, maintain a more constant presence of the team in charge of the Togo portfolio in order to build a trusting and collaborative relationship with the Government, and to ensure consistency in strategic guidance and a thorough understanding of the institutional context.
10. **Approved:** Despite the existence of IFAD's staff mobility policy, Management will take the necessary steps to ensure the stability of the country team in charge of

---

<sup>6</sup> The Programme Management Department sent the final Management's response to the Independent Office of Evaluation of IFAD on 20 December 2023.

implementing the country programme in both Togo and Benin, especially with regard to the country director. In addition, to strengthen the performance of the country programme in Togo, plans are under way to open an office in Lomé staffed by a country programme officer.

11. **Recommendation 3: Strengthen the model for promoting access to financial and non-financial services for microenterprises and small businesses.** A number of lessons can be drawn from the experience of the PNPER: (i) ensure that a guarantee and/or loss-sharing mechanism is set up in case of non-payment where MFIs are encouraged to target a clientele with a riskier profile than their usual clientele; (ii) prioritize a sector-based analysis to optimize entrepreneurs' profitability, ensure their loan repayment and increase their income; (iii) improve coordination between non-financial support (training and technical and economic assistance) and financial support; and (iv) prioritize the development of new financial products for "real" young first-time entrepreneurs, and provide for phased financing in instalments with longer repayment schedules for this target group.
12. **Approved:** Based on the experience of the PNPER, the current restructuring of the Togo Shared-risk Agricultural Financing Incentive Mechanism Support Project has already taken into account the important aspects of this recommendation. In addition, lessons learned from implementing the PNPER will be considered in the design of new projects. Input from the Sustainable Production, Markets and Institutions Division on accessing finance in rural areas will also be considered.
13. **Recommendation 4: Ensure the implementation of good project management practices.** The experience of the PNPER demonstrates the importance of staffing the project management unit with personnel qualified in all the required areas of expertise and providing them with sufficient decision-making authority, and of avoiding overloading them with the management of several projects for an extended period. With regard to monitoring and evaluation, the monitoring of aspects related to outcome quality (and possibly the experiences of entrepreneurs and service providers) should go hand-in-hand with the monitoring of quantitative indicators. Any decision to reduce the implementation period of a project, or any other terms of the financing agreement, should be discussed in advance with IFAD and should consider the risks that this will pose to the consolidation of the project's achievements and their sustainability prospects.
14. **Approved:** Based on the experience of the PNPER, Management will ensure that future project designs include the required expertise in the project management units to ensure that tasks and responsibilities are better distributed and that the project objectives are achieved more effectively.
15. With regard to monitoring and evaluation, changes in the team and in the dynamics of the project's implementation prevented continuous and effective monitoring of aspects related to outcome quality. Management notes this finding and will ensure that this aspect is considered in current and future projects.
16. With regard to decisions to reduce project implementation periods, or any other terms of financing agreements, Management will ensure that communication with governments is stepped up at the project design stage and during negotiations, to allow prior consultation between the two parties before decisions are made on the terms of financing agreements.
17. Management would like to thank IOE for its participatory, instructive and rigorous approach to this evaluation, and will ensure that the findings and learnings from the implementation of the PNPER are disseminated internally, with a view to further improving the performance of IFAD-financed programmes and projects in the country.

# République du Togo

## Projet national de promotion de l'entrepreneuriat rural

### Évaluation de la performance du projet

1. Cette évaluation de la performance (EvPP) du Projet national de promotion de l'entrepreneuriat rural (PNPER) est la première évaluation réalisée au Togo par le Bureau indépendant de l'évaluation (IOE) du FIDA. Conformément à la politique d'évaluation du FIDA de 2021<sup>1</sup>, le Conseil d'administration du FIDA a approuvé cette évaluation dans le plan de travail de le BIE en 2022<sup>2</sup>.

## I. Le contexte du projet

### A. Contexte du pays

2. Le Togo est un petit pays côtier d'Afrique de l'Ouest situé entre le Ghana et le Bénin et s'étirant sur environ 700 km du nord au sud avec une largeur n'excédant pas 150 km. Sa population, à dominante rurale et jeune, est estimée à 8,28 millions de personnes. Le pays a enregistré un taux de croissance moyen du produit intérieur brut positif pendant les dernières décennies, malgré la pandémie de covid-19. Le Togo est classé dans la catégorie «développement humain faible», avec des taux de pauvreté et d'inégalité relativement élevés. Les ménages dirigés par des femmes demeurent les plus pauvres (UE, 2020).
3. Après les troubles socioéconomiques de 1990 à 2005, le retour à la stabilité politique a permis la reprise de la coopération internationale au développement mais dans un contexte de capacités institutionnelles dégradées. Le Togo est sorti de la liste des «pays à situation fragile» établie par la Banque mondiale en 2020. La crise de la covid-19 a accentué les contraintes structurelles à la croissance et à la création d'emploi. Les secteurs du transport, de la fabrication et de l'agriculture/agro-industrie ont été les plus touchés. Par ailleurs, l'accès au financement est devenu plus difficile et environ 23% des entreprises ont constaté une baisse du financement disponible depuis 2019 (BAD, 2016). (Voir le document d'orientation de l'EvPP en annexe IV pour plus d'informations sur le contexte du pays).

Tableau 1  
Indicateurs socioéconomiques au Togo

	2013 ou avant	2017-2018
Taux de croissance moyen du PIB	2,7% (2006-2010); 5,3% (2011-2015)	4,9% (2019); 1,8% (2020); 4,8% (2021)
Indice de développement humain (IDH)	0,48 (167 <sup>e</sup> rang sur 189 pays)	0,51 (167 <sup>e</sup> rang sur 189 pays)
Revenu national brut par habitant	1 815 USD	2 067 USD
Population vivant sous le seuil de pauvreté (rural, urbain)	59% (milieu rural: 79%; milieu urbain: 37%)	53% (milieu rural: 59% rural; milieu urbain: 26%)

Sources: Direction générale du Trésor, 2019 ; PNUD, 2017 et 2019 ; Banque mondiale, 2013 et 2017.

### B. Description du projet

4. Dates clé. Approuvé par le Conseil d'administration du FIDA du 24 mars 2014, le projet est entré en vigueur le 23 mai 2014 et le premier décaissement a été effectué le 25 juin 2015. Les dates d'achèvement et de clôture financière avaient été

<sup>1</sup> <https://webapps.ifad.org/members/eb/132/docs/french/EB-2021-132-R-5-Rev-1.pdf>

<sup>2</sup> <https://webapps.ifad.org/members/eb/134/docs/french/EB-2021-134-R-3-Rev-1.pdf>

initialement fixées, respectivement, au 30 juin 2020 et 31 décembre 2021. Alors que la requête du Gouvernement pour reporter au 31 décembre 2021 la date d'achèvement du projet (et à juin 2022 sa date de clôture financière) avait été approuvée par le FIDA, le Gouvernement a notifié au FIDA en décembre 2021 sa volonté de clôturer le PNPER le 31 décembre 2021.

5. **Objectifs et composantes du projet.** L'objectif global du PNPER était de contribuer à la réduction de la pauvreté et à l'amélioration des conditions de vie en milieu rural, en particulier pour les jeunes et les femmes, et son objectif de développement était le développement de l'entrepreneuriat rural, notamment pour les jeunes au niveau local. Plus précisément, le projet visait à: i) la diversification des instruments de développement de l'entrepreneuriat rural; ii) l'amélioration de l'offre de services de qualité en formation, appui conseil, intermédiation par les organisations non gouvernementales (ONG) et les cabinets privés; et iii) l'augmentation de la production des biens et services par les micro et petites entreprises rurales (MPER). Les activités envisagées dans le document de conception du projet (DCP) étaient articulées autour de deux composantes:
  - **Composante A.** Facilitation de l'accès aux services non financiers (11,8 millions d'USD). Cette composante visait à promouvoir l'entrepreneuriat en milieu rural par le développement d'un marché et d'une offre professionnelle de services d'appui de proximité aux entreprises rurales, le but ultime étant le renforcement des capacités des petits entrepreneurs et la création ou consolidation des MPER. Les activités étaient regroupées au sein de deux sous-composantes: (i) A1: renforcement et diversification de l'offre de formation et d'appui-conseil; et (ii) A2: appui à la création, consolidation et promotion des MPER et de leurs produits et services.
  - **Composante B.** Facilitation de l'accès aux services financiers (20,5 millions d'USD). Cette composante avait pour objectif l'amélioration de l'accès des MPER aux services financiers dans le cadre d'une relation d'affaires durable avec des institutions financières viables. Il s'agissait de lever les contraintes de financement qui freinent l'émergence de nouvelles entreprises rurales, en particulier parmi les jeunes. L'appui était prévu à travers deux sous-composantes: (i) B1: appui à l'installation de primo-entrepreneurs, (ii) B2: développement de l'offre et renforcement des capacités.
6. **La stratégie d'intervention initiale** consistait en la mise en place d'un dispositif permettant la création et le renforcement d'un réseau d'acteurs et prestataires de services non financiers, lesquels devaient accompagner sur le plan technico-économique de jeunes promoteurs ou de nouvelles coopératives pendant deux à trois années. Dans un deuxième temps, et après cette formation initiale, la facilitation du projet devait permettre de mettre en relation les coopératives, promoteurs, et entreprises déjà établies avec les institutions financières afin que ces acteurs bénéficient de services financiers adaptés à leurs besoins. Pour les primo-entrepreneurs, le projet prévoyait de mettre à leur disposition une subvention équivalente à 25% du montant du plan d'affaires (dispositif «coup d pouce»), alors qu'un fonds de garantie devait être établi pour encourager les IMF à cibler les entreprises établies (lesquelles ne devaient pas recevoir de subvention du projet).
7. **Dispositif de gestion.** Le DCP prévoyait que la coordination stratégique du projet serait assurée par le Secrétaire général du Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche (MAEP), appuyé par une coordination opérationnelle déléguée (COD). À la demande du Gouvernement, l'ancrage institutionnel du projet s'est transféré en avril 2018 au Secrétariat d'État auprès de la Présidence de la République chargé de l'inclusion financière et du secteur informel (SEPIFSI). Une coordination nationale a remplacé la COD.
8. **Zone d'intervention et groupes cibles.** Le DCP prévoyait que le PNPER intervienne dans quatre préfectures de chacune des cinq régions administratives du



Togo<sup>3</sup>, devant être sélectionnées en fonction de leur potentiel de développement et de synergie avec le Projet d'appui au développement de l'agriculture au Togo (PADAT) - projet que le FIDA était en train de clôturer pendant la conception du PNPER. Dans les zones de concentration sélectionnées, il était prévu que le PNPER cible prioritairement les quatre groupes décrits dans le tableau suivant.

Tableau 2

**Cibles dans la conception du PNPER**

	Type de cible	Cible	Note
	Jeunes ruraux sans emploi porteurs d'initiatives économiques et capables de créer leur entreprise (« primo-entrepreneurs »)	1 100	Au moins 50% de femmes
Création et renforcement de MPER	MPER déjà établies par des jeunes	500	Au moins 50% de femmes
	Jeunes désirant devenir membres d'une nouvelle entreprise collective ou coopérative	200	Au moins 50% de coopératives gérées exclusivement par des femmes.
Formation	Jeunes autres que les membres des coopératives et MPER appuyées	40 000	

Source: FIDA, 2014a.

9. **Financement.** Le 24 mars 2014, le Conseil d'administration du FIDA a accordé à la République du Togo un prêt à des conditions particulièrement favorables d'un montant de 7,018 millions de droits de tirage spéciaux (DTS) (10,8 millions d'USD) et un don du même montant pour le financement du PNPER. Les autres sources de financement sont présentées dans le tableau 4 et, parmi elles, était prévu un montant de 3,5 millions d'USD mobilisé auprès d'autres bailleurs au cours de la mise en œuvre. Le coût total prévu du projet s'élevait à 39,57 millions d'USD.

<sup>3</sup> Régions des Plateaux, de la Kara, des Savanes, centrale et maritime.

## II. Objectifs, méthodologie et processus d'évaluation

10. **Objectifs de l'EvPP.** Les principaux objectifs de l'EvPP étaient les suivants: (i) apprécier la pertinence du projet tel que conçu et mis en œuvre; (ii) apprécier la performance et les résultats du projet, ainsi que les perspectives de pérennité des acquis; (iii) apprécier l'efficacité de la mise en œuvre et la performance des principaux acteurs de la mise en œuvre; et (iv) dégager des conclusions et enseignements utiles pour l'amélioration de la conception ou mise en œuvre d'interventions similaires dans le futur.
11. **Méthodologie.** Conformément à la politique d'évaluation du FIDA et au *Manuel de l'évaluation* du FIDA, la méthodologie détaillée de l'EvPP a été décrite dans un document d'orientation (mars 2022), lequel a également reconstitué la théorie du changement (Tdc) sous-jacente à la conception du projet (voir annexe IV), ce qui a permis de mieux comprendre la logique d'intervention et la pertinence des interventions, d'une part, et d'identifier les principaux domaines d'impact du PNER, d'autre part. L'EvPP a été conduite par une consultante internationale basée à Rome et appuyée, au Togo, par un consultant et un enquêteur établis dans le pays, sous la supervision de la chargée d'évaluation de l'IOE.
12. **Collecte de données.** Après une revue approfondie de toute la documentation disponible sur la mise en œuvre et les résultats du projet, l'équipe de l'EvPP a organisé depuis Rome 45 entretiens virtuels avec des partenaires ou parties prenantes de la mise en œuvre du projet (voir la liste en annexe V)<sup>4</sup>. Un atelier d'auto-évaluation a également été organisé en avril 2022 avec l'équipe du projet et quelques prestataires de services clés. Au Togo, deux enquêtes ont été menées: (i) une enquête quantitative comprenant des entretiens individuels de près d'une heure auprès d'un échantillon de 34 MPER ou coopératives ayant reçu un financement et de 19 bénéficiaires n'ayant bénéficié que d'une formation dans deux régions (Kara et Plateaux) sur la base d'un questionnaire standard; (ii) une enquête qualitative menée sur la base de discussions de groupes, dans ces deux régions, auprès de 20 agents de crédits d'IMF partenaires et d'entretiens individuels en face-à-face avec cinq consultants bénéficiaires du projet et des informateurs clés locaux (voir annexe VII). L'objectif de ces enquêtes était d'obtenir des informations plus approfondies sur l'expérience de ces bénéficiaires ou parties prenantes avec le projet, les éventuels problèmes rencontrés, les bénéfices générés par leur participation au PNER ainsi que leurs suggestions d'améliorations pour les futurs projets. Les rapports élaborés pour synthétiser les résultats de ces deux enquêtes ont constitué une source d'information très importante pour l'EvPP, et ont permis de compléter ou trianguler les autres sources.
13. **Réunion de restitution et rédaction du rapport.** Une réunion virtuelle a été organisée le 6 juillet 2022 pour la présentation des conclusions préliminaires de l'EvPP auprès des principales parties prenantes et le recueil de leurs commentaires préliminaires. Sur cette base, le rapport préliminaire a été élaboré, puis a fait l'objet d'une revue interne par les pairs au sein de le BIE du FIDA, avant d'être partagé avec les principales parties prenantes pour recueillir leurs commentaires finaux.
14. **Limitations de l'EvPP.** La portée de l'EvPP et la méthodologie proposée ont été influencées par un certain nombre de contraintes. Le rapport d'achèvement du projet (RAP) n'a été disponible pour l'équipe qu'à la fin du mois de mai 2022, et le rapport d'enquête sur les effets et les impacts du projet présente des lacunes qui ont restreint l'analyse de certains domaines d'impact, en particulier l'impact du projet sur les bénéficiaires n'ayant pas bénéficié de financements. Les nombreux mouvements du personnel au sein de la coordination nationale du projet et les changements

---

<sup>4</sup> Personnel des différentes unités de gestion du projet (UGP), membres du personnel du FIDA, responsables au sein des ministères de tutelle, partenaires de développement au Togo, partenaires de mise en œuvre des composantes du projet, membres du comité de rédaction du RAP. Seul le personnel de l'ancienne DOSI n'a pu être consulté par l'EvPP.

institutionnels intervenus lors de la mission de recadrage ont eu un impact négatif sur la disponibilité des données sur la mise en œuvre.

15. S'agissant des deux enquêtes menées sur le terrain par l'EvPP (voir méthodologie à l'annexe VII), des difficultés ont été rencontrées pour contacter l'ensemble des unités de l'échantillon initialement sélectionnées par tirage aléatoire à partir des listes fournies par l'unité de gestion du projet (UGP). Par ailleurs, la grande dispersion géographique des unités de l'échantillon dans les deux régions sélectionnées a représenté une contrainte logistique amenant à réduire, au final, la taille de l'échantillon initialement envisagée. En revanche, les visites de terrain en mai 2022 n'ont pas été perturbées par la covid-19.
16. Pour atténuer certaines de ces limitations, l'équipe de le BIE a tenu plusieurs échanges avec le comité de rédaction du RAP et avec l'équipe de la Direction des statistiques agricoles, de l'information et de la documentation (DSID) en charge de l'enquête sur les effets et les impacts, afin de clarifier certains points. En outre, un grand nombre d'anciens gestionnaires ou acteurs clés, notamment les anciens cadres du projet et les divers Directeurs de pays ou consultants du FIDA qui se sont succédé, ont été interviewés. Concernant l'enquête qualitative de l'EvPP, certains bénéficiaires ou partenaires clés ont été interrogés par téléphone lorsqu'ils n'étaient pas disponibles sur place au moment des travaux sur le terrain.

#### **Points clés**

- Doté initialement d'un budget de 36,01 millions d'USD, le projet a été approuvé en mars 2014. Il a été placé sous la tutelle du Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche (MAEP), puis sous celle du Secrétariat d'État auprès de la Présidence chargé de l'inclusion financière. Il a été mis en œuvre jusqu'au 31 décembre 2021, après avoir bénéficié d'un report de 18 mois de la date d'achèvement.
- Le PNPER visait au développement de l'entrepreneuriat rural pour les jeunes par la diversification des instruments, l'amélioration de l'offre de services de qualité en formation et appui-conseil et la facilitation de l'accès aux services financiers.
- Les interventions du PNPER étaient regroupées au sein de deux composantes opérationnelles. La composante A visait à la facilitation de l'accès des jeunes porteurs de projets, des entreprises déjà établies et des coopératives de jeunes aux services non financiers et la composante B concernait la facilitation de l'accès aux services financiers.
- Le PNPER a été mis en œuvre dans 20 préfectures des cinq régions administratives du Togo. Il visait à réduire la pauvreté et améliorer les conditions de vie de 50 000 jeunes bénéficiaires directs.
- L'EvPP vise à apprécier la pertinence, l'efficacité, l'efficience et les perspectives de pérennité des acquis du projet, ainsi qu'à dégager les enseignements utiles à l'amélioration de futurs projets similaires.
- L'EvPP s'est appuyée sur une revue documentaire approfondie, des entretiens extensifs avec l'ensemble des parties prenantes du projet, ainsi que sur les résultats d'une étude quantitative et d'une étude qualitative réalisées par l'EvPP auprès d'un échantillon de bénéficiaires.

### III. Principaux constats de l'évaluation

#### A. Pertinence

17. **Les objectifs du projet étaient pertinents par rapport aux objectifs du Gouvernement du Togo**, en particulier les objectifs du plan quinquennal «Stratégie de croissance accélérée et de promotion de l'emploi 2013-2017» dont l'un des piliers était l'appui à l'emploi des jeunes et le développement de l'entrepreneuriat, et ceux du «Plan stratégique national pour l'emploi des jeunes». Les objectifs du projet sont demeurés bien alignés sur ceux du «Plan national de développement 2018-2022», qui visait à la transformation structurelle de l'économie pour assurer une économie forte, soutenable, pérenne et inclusive capable de créer des emplois décents.
18. **La conception du projet était cohérente par rapport au document de politique du FIDA sur les entreprises rurales de 2004**. Le PNPER a couvert la plupart des domaines suggérés par ce document, à savoir l'amélioration de l'accès aux services financiers et non financiers, le développement des capacités des entrepreneurs, la promotion des liens avec le marché et l'appui au développement d'un environnement institutionnel porteur. Les objectifs du projet étaient par ailleurs bien alignés avec l'objectif stratégique du FIDA «d'accroissement des avantages que les populations rurales pauvres tirent de leur intégration au marché» (cadre stratégique du FIDA, 2016-2025)<sup>5</sup>. Enfin, les interventions du projet sont conformes au Plan d'action jeunesse du FIDA (2019-2021), lequel propose la formation professionnelle et technique, des services d'aide à la création d'entreprises, et la facilitation de l'accès au crédit et aux fonds d'investissement.
19. **Le choix du principal groupe cible du projet - les jeunes et les femmes en milieu rural - était très pertinent, mais la stratégie de ciblage comportait plusieurs lacunes importantes**. La jeunesse togolaise est très dynamique mais son potentiel entrepreneurial est contraint par l'accès limité à la terre, aux services financiers, aux capitaux de démarrage et à la formation professionnelle. L'offre améliorée de services non financiers et financiers que le projet devait mettre à disposition des jeunes et des femmes rurales était donc très pertinente au regard de leurs besoins en matière de formation et d'accès aux capitaux de démarrage. En revanche, la conception du projet a surestimé la capacité des jeunes porteurs de projets et des femmes à pouvoir facilement contribuer au financement des plans d'affaires à hauteur de 10% du montant total, dans un contexte par ailleurs marqué par l'habitude de recevoir des subventions (de l'État ou d'autres projets). De surcroît, la conception du projet ne s'est pas basée sur une analyse genre approfondie, et la détermination du nombre total de bénéficiaires potentiels présentée dans le DCP n'était pas claire. De fait, le nombre total de bénéficiaires a été drastiquement diminué (de 50 000 à 14 200 ménages) lors de la revue à mi-parcours (mission de recadrage). Les cibles concernant le nombre de primo-entrepreneurs, coopératives et MPER existantes n'ont cependant pas été modifiées. Le manque de clarté sur le groupe cible est développé davantage dans le chapitre sur les thématiques clés du présent rapport.
20. **Les approches opérationnelles proposées dans le document de conception n'ont pas été guidées par une analyse approfondie du contexte économique du Togo**. Malgré les commentaires en ce sens de la revue interne du FIDA sur la qualité du DCP, ce document n'inclut pas d'analyse intégrée des filières prometteuses pour la création de valeur ajoutée et d'emplois ruraux et des contraintes d'accès au marché auxquelles font face les MPER rurales informelles. Lors de la mise en œuvre effective, l'accent s'est porté sur l'appui et le financement de MPER individuelles en fonction de la viabilité présumée de leur activité productrice, mais sans analyse des

---

<sup>5</sup> Le cadre de résultats du dernier document de reconstitution des ressources pour 2022-2024 (FIDA12) inclut aussi la cible de 900 000 entreprises rurales pour la facilitation de l'accès aux services technico-économiques, ainsi qu'un indicateur portant sur le nombre d'auto-emplois et emplois créés.

besoins des nombreuses filières concernées par les plans d'affaires et sans que ne soient réalisées au préalable les études de marché prévues dans le DCP<sup>6</sup>.

21. De surcroît, la décision de restreindre la zone d'intervention du projet à quatre préfectures par région (20 préfectures sur les 35 que compte le pays) a constitué un obstacle pour l'adoption par le projet d'une véritable approche filière visant au développement rationnel et organisé des MPER le long de chaînes de valeur prioritaires en fonction de leurs besoins spécifiques, à l'instar des approches retenues par des projet similaires mis en œuvre au Togo à la même époque, notamment le Projet d'appui à l'employabilité et à l'insertion des jeunes dans les secteurs porteurs (PAEJ-SP) de la Banque africaine de développement (BAD)<sup>7</sup>. Les MPER financées par le PNER n'avaient aucun lien entre elles, ni avec les producteurs appuyés par le projet précédent financé par le FIDA dans le pays, le PADAT. Cela a également provoqué des difficultés au niveau de la Délégation à l'organisation du secteur informel (DOSI) ou des IMF qui devaient décliner les dossiers des jeunes ne résidant pas dans les préfectures ciblées, ainsi que des cas de fausses déclarations de résidence parmi les bénéficiaires des financements<sup>8</sup>.
22. **Le dispositif de mise en œuvre prévu dans le DCP n'était pas réaliste par rapport au contexte du projet.** Le dispositif initial envisageait la création d'institutions ex-nihilo<sup>9</sup> (voir le schéma du dispositif de mise en œuvre initialement prévu dans la figure 3 de l'annexe V), ce qui n'était pas pertinent au regard du contexte institutionnel et des capacités des acteurs clés pour la promotion de l'entrepreneuriat rural. Dans le cadre du mécanisme «coup d'pouce», la capacité et la volonté des IMF à contribuer au financement des plans d'affaires des primo-entrepreneurs à hauteur de 40%, sans partage des risques, ont par ailleurs été surestimées. La revue à mi-parcours de 2017 a par la suite insuffisamment pris en compte la faiblesse des capacités institutionnelles d'un pays classé dans la catégorie «pays fragile», notamment concernant la gestion des projets de développement financés par les bailleurs internationaux.
23. **Le changement dans le dispositif de mise en œuvre et l'ancrage institutionnel du projet ont pris trop de temps.** Devant le constat du peu de résultats atteints trois ans après le démarrage du projet, deux missions distinctes ont été nécessaires en 2017 pour recommander des changements importants dans le dispositif de mise en œuvre<sup>10</sup>. Jugé inefficace, le dispositif mis en place conformément au DCP pour la facilitation de l'offre de services non financiers a finalement été simplifié, l'option de mise en place de nouvelles institutions a été abandonnée<sup>11</sup> et il a été recommandé d'établir de nouveaux partenariats, notamment avec le Fonds d'appui aux initiatives économiques des jeunes (FAIEJ). Mais ce n'est qu'en avril 2018, à la demande du Gouvernement, que le changement d'ancrage institutionnel du projet est finalement opéré, et que le choix de nouveaux partenaires de mise en œuvre (DOSI et Fonds national de la finance inclusive [FNFI]) est décidé.
24. **Conclusions sur la pertinence.** Les objectifs du PNER étaient pertinents au regard des priorités du Gouvernement et du FIDA, et l'approche visant à fournir aux bénéficiaires un accès à des services non financiers et financiers répond à des besoins réels et importants des bénéficiaires. Cependant, la conception du projet et les

<sup>6</sup> Un constat similaire a été réalisé en 2022 par le BIE lors de l'évaluation de projets FIDA semblables au Ghana et au Bangladesh. L'équipe de projet a mentionné dans son auto-évaluation qu'une étude par région a été réalisée, identifiant les opportunités pour dix filières, mais l'équipe d'EvPP ne les a pas reçues.

<sup>7</sup> Le modèle du PAEIJ-SP repose sur les chaînes de valeur, avec la sélection en amont d'entreprises établies ayant déjà un accès au marché, puis l'identification des goulets d'étranglement et l'amélioration des capacités de tous les autres acteurs en amont et aval de ces chaînes, et enfin, la fourniture d'un appui aux jeunes pour qu'ils s'y insèrent. Contrairement au PNER, ce projet avait une couverture nationale.

<sup>8</sup> Le nombre exact de bénéficiaires de financement ne résidant pas dans les préfectures sélectionnées n'est pas connu.

<sup>9</sup> Soit trois centres de ressources au niveau national et une plateforme de services et un guichet par région.

<sup>10</sup> La revue à mi-parcours (RMP) en juillet 2017 et une mission de recadrage stratégique en octobre 2017.

<sup>11</sup> Les deux centres de ressources spécialisés (CRS) et les plateformes régionales de services (PRS), créées après deux ans d'efforts et qui ont fonctionné pendant moins d'un an, ont été jugées inefficaces et sans perspective de pérennisation.

modalités de son dispositif opérationnel ont manqué de pertinence au regard du contexte institutionnel et des capacités en place et ont insuffisamment pris en compte la réticence des IMF devant un modèle jugé trop risqué. Le recadrage stratégique effectif du projet est intervenu trop tardivement pour corriger toutes les lacunes de la conception, ce qui a occasionné une perte de temps considérable dans la mise en œuvre. Sur cette base, **la pertinence du PNPER est jugée «plutôt satisfaisante» (4).**

## **B. Efficacité**

### **Principales réalisations**

25. **La mise en œuvre du projet a connu deux phases distinctes sous deux tutelles différentes, marquées par l'absence de résultats opérationnels pendant la première phase, et des résultats très rapides enregistrés à partir du changement de tutelle.** En seulement deux ans et demi de mise en œuvre effective, le PNPER a réussi à former 3 263 personnes à la création et gestion d'entreprise (93% de la cible du DCP), et à développer environ 10 000 plans d'affaires (PA) dont 943 ont été financés (83% de la cible), permettant la création ou consolidation de 918 MPER (57%) et de 50 coopératives (25%), selon le RAP. Par ailleurs, l'UGP rapporte que 1 116 porteurs de projets ont reçu une formation technique dans un centre de formation agricole (CFA), soit 11% de la cible. Pour accompagner les porteurs d'affaires dans l'élaboration de leurs PA, 100 consultants avaient au préalable suivi une formation en création d'entreprise, gestion des stocks et marketing (formation GERME). Le partenariat avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et l'Association professionnelle des centres de formation agricole et rurale (APCFAR) a abouti au développement de 13 syllabus<sup>12</sup> de cours techniques et 13 «cahiers de l'apprenant» à destination des CFA, dont 90 formateurs ont été formés à l'utilisation de ces outils<sup>13</sup> (voir le tableau 13 à l'annexe V pour la présentation des étapes clés de la mise en œuvre du projet).
26. À la date d'achèvement du projet, le taux d'exécution physique de la composante A est estimé à 51% par l'EvPP et celui de la composante B à 36%, et le taux d'exécution global à environ 45% (voir le tableau 14.a à l'annexe V). La plupart de ces résultats, cependant, n'ont été atteints que lors de la dernière année de mise en œuvre, ce qui nuit aux perspectives de pérennité.
27. Par manque de temps, d'importantes activités initialement prévues n'ont pas été mises en œuvre, notamment les activités d'alphabétisation, de formation en apprentissage des employés/apprentis des MPER et de développement de nouveaux produits financiers par les IMF. En revanche, des activités non prévues ont été mises en œuvre lors de la dernière année dans le cadre de la réponse du Gouvernement à la pandémie de covid-19, et quelques 6 000 ménages vulnérables<sup>14</sup> ont bénéficié d'une distribution de semences de maïs et de riz et de kits alimentaires par l'intermédiaire de la Coordination togolaise des organisations paysannes (CTOP).

### **Nombre et profil des bénéficiaires**

28. **L'estimation du nombre total de bénéficiaires effectifs du PNPER total se heurte à plusieurs obstacles.** D'une part, le DCP présente un calcul confus et vraisemblablement erroné du nombre de bénéficiaires directs et indirects que devait cibler le projet. D'autre part, le nombre total de bénéficiaires directs et indirects présenté dans le RAP et le dernier rapport de supervision, ou enregistré dans le

---

<sup>12</sup> Les thématiques abordées sont (i) conduite des poussins de ponte et de chair, (ii) conservation des produits agricoles, (iii) éducation financière, (iv) embouche, (v) gestion de projet d'entreprises, (vi) gestion des stocks, (vii) commercialisation des produits agricoles, (viii) production d'aliment poissons, (ix) transformation des produits agricoles, (x) traction animale, (xi) tractoriste et conducteur de motoculteur et (xii) maraîchage.

<sup>13</sup> Bien que ce matériel pédagogique développé spécialement pour les MPER financées n'ait pas pu être utilisé, faute de temps, il ressort des entretiens menés par l'EvPP qu'il s'agit d'un matériel pertinent qui permettra d'harmoniser le contenu des cours délivrés par les différents CFA du pays, et d'améliorer ainsi la qualité et l'efficacité de l'enseignement technique.

<sup>14</sup> Bien que ces ménages aient bénéficié d'un appui du projet, ils ne constituent pas le cœur de cible du PNPER et ne sauraient donc être comptabilisés au titre de l'indicateur de portée du FIDA «nombre de ménages bénéficiaires».

système de gestion des résultats opérationnels (SGRO, ORMS en anglais), paraît surestimé<sup>15</sup>. En considérant que l'essentiel des services effectivement offerts par le projet a concerné la formation technico-économique des promoteurs, la formation des consultants, et le financement et l'accompagnement des promoteurs, l'EvPP estime le nombre de bénéficiaires directs du projet (à savoir les individus ou entités ayant reçu un service du projet) à 5 454 personnes, et les bénéficiaires indirects (à savoir les nouveaux employés permanents ou temporaires des MPER financées) à 3 348 personnes. Au titre des bénéficiaires directs, on peut également mentionner les 6 000 ménages vulnérables ayant reçu des kits alimentaires, même si ce nombre ne peut être comptabilisé au même titre que les autres bénéficiaires directs, étant donné la nature plus réduite de l'appui qu'ils ont reçu et qu'ils ne faisaient pas partie du groupe cible pour lequel le projet a été conçu.

Tableau 3

**Estimation de l'EvPP du nombre de bénéficiaires directs et indirects par type d'activité/appui**

<i>Typologie de bénéficiaire/activité du PNP</i>	
<b>Bénéficiaires directs</b>	
Nombre de conseillers et formateurs formés en entrepreneuriat	100
Nombre de MPER créées ou consolidées et financées	918
Nombre de MPER coopératives financées	25
Nombre de membres dans les coopératives financées ( <i>estimation</i> <sup>16</sup> )	1 000
Nombre de porteurs de projets formés aux affaires et à l'entrepreneuriat	2 295
Nombre de personnes ayant bénéficié d'une formation professionnelle	1 116
<b>Total de bénéficiaires directs</b>	<b>5 454</b>
<b>Bénéficiaires indirects: nombre d'emplois temporaires et permanents créés</b> <sup>17</sup>	<b>3 348</b>

Source: analyse de l'EvPP à partir des données de l'UGP et du RAP.

29. **L'EvPP n'a pas trouvé d'informations sur le profil des bénéficiaires permettant de vérifier qu'il n'y ait pas eu de capture des bénéfices du projet par les élites locales.** La note d'amélioration de la qualité du document de conception du PNP avant l'approbation du projet par le FIDA<sup>18</sup> avait souligné le risque que les élites locales pourraient influencer le processus de sélection des MPER bénéficiaires de la subvention «coup d'pouce». Cependant, au vu du grand nombre de plans d'affaires approuvés par le comité de sélection du projet (9 000 sur les 10 000 plans d'affaires élaborés), ce risque paraît minimal. Par ailleurs, aucun des 34 entrepreneurs interrogés par l'équipe de l'EvPP dans le cadre de son enquête quantitative n'a semblé ne pas correspondre au profil des bénéficiaires visés.

**Offre de services financiers**

30. **L'offre de services financiers à destination des MPER n'a pas été améliorée comme souhaité, étant donné la performance inquiétante du portefeuille PNP de plusieurs IMF partenaires.** Dans l'ensemble, le portefeuille PNP est très dégradé au sein des IMF partenaires, et dans des proportions supérieures à celles de leur portefeuille «conventionnel» (portefeuille à risque (PAR)<sup>19</sup> moyen de 40% vs. 8%). Seulement une IMF, la Coopec SIFA, qui concentre 65% de l'encours

<sup>15</sup> Les données disponibles ne permettent pas de comprendre le calcul du nombre de 18 416 bénéficiaires directs et 92 080 bénéficiaires indirects présenté dans le dernier rapport de supervision, ou de 13 705 bénéficiaires rapporté dans le SGRO, aucun de ces documents ne présentant le détail des calculs.

<sup>16</sup> Sur la base de 40 membres par coopérative (source: enquête quantitative de l'EvPP).

<sup>17</sup> Sur la base du calcul du nombre d'emplois permanents et temporaires rapporté par l'échantillon de MPER de l'enquête quantitative de l'EvPP.

<sup>18</sup> Cf. note de juillet 2013 du panel *Quality Enhancement* du FIDA.

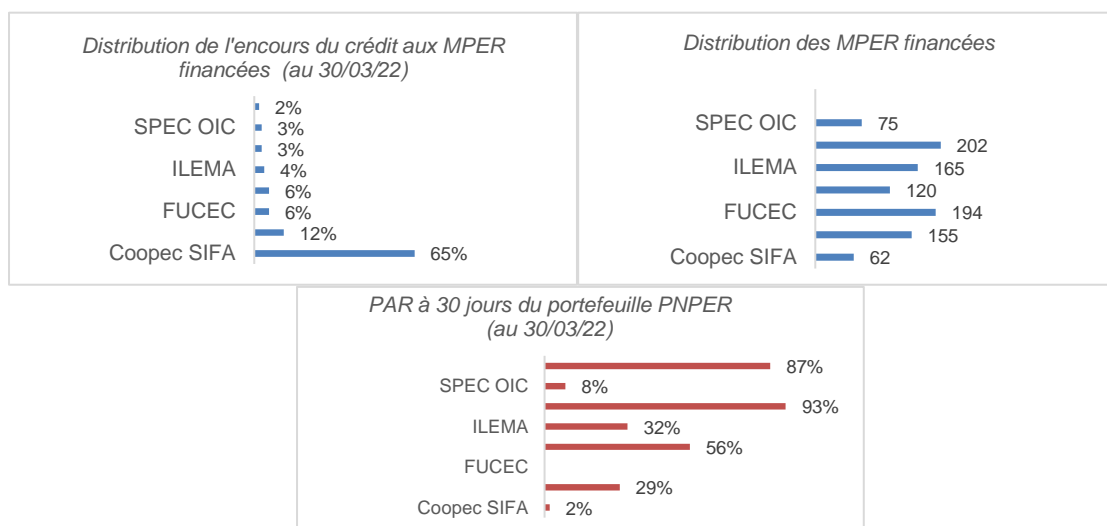
<sup>19</sup> Le portefeuille à risque (PAR) mesure le pourcentage du portefeuille de prêts en cours qui accuse des arriérés de remboursement, et classe en créances non productives toutes les échéances à venir sur ces prêts en souffrance (FIDA, 2016).

global de crédit, a un faible PAR (2%). La meilleure performance de la Coopec SIFA semble s'expliquer par sa solide implantation dans le milieu rural bien avant le démarrage du projet, l'adhésion à sa méthodologie éprouvée en matière de financement du secteur, au lieu d'adopter pleinement l'approche du PNPER, et une éducation financière réussie des bénéficiaires (laquelle a été financée sans l'appui du projet), voir les figures ci-dessous et les données agrégées pour toutes les IMF partenaires dans le tableau 19 de l'annexe V.

31. Il est à noter que la distribution du nombre de MPER financées entre les différentes IMF est différente de celle de l'encours de crédit, suggérant que certaines IMF, notamment la Coopec SIFA, ont accordé des crédits d'un montant moyen supérieur par rapport aux autres IMF. Les PAR très élevés de MGPGG et Coopec AD sont inquiétants étant donné que ces deux IMF ont financé 33% des MPER bénéficiaires du dispositif «coup d pouce».

Figure 1

**Données sur le financement des MPER par les IMF partenaires**



Source: élaboration par l'équipe EvPP sur la base des données recueillies auprès des IMF.

32. **Le dispositif d'appui du PNPER a permis à près de 1 000 porteurs de projets d'accéder à un crédit dans des conditions plus favorables que celles du marché.** Le dispositif «coup d pouce» incluant une subvention a représenté un produit financier très apprécié des bénéficiaires, même si les délais de remboursement n'étaient pas adaptés aux capacités de remboursement des «véritables» primo-entrepreneurs. Les 943 MPER et 25 coopératives financées ont reçu des crédits sur investissement à un taux de 10% et des crédits sur fonds de roulement à un taux de 14% (ramené vers la fin du projet à 10%), soit des taux largement inférieurs à ceux du marché (24% en moyenne). Au total, et pour une subvention d'un montant d'environ 2,3 milliards de FCFA (4 millions d'USD), le PNPER a permis la mobilisation d'un financement total de plus de 6 milliards de FCFA (10 millions d'USD) au profit du financement des MPER dans les zones ciblées.
33. Bien que le projet ait ciblé quatre préfectures par région, la majorité des MPER financées sont situées dans la région des Plateaux (57%). Seules 31% de ces MPER sont gérées par des femmes (contre une cible de 50%), soulignant la difficulté du projet à atteindre cette catégorie de bénéficiaires.
34. **La valeur moyenne des plans d'affaires appuyés par le PNPER est estimée à 6,6 millions de FCFA (10 640 USD) et les apports des IMF ont été supérieurs à ceux estimés dans le DCP.** Selon les données du dernier rapport de supervision du FIDA, les 943 plans d'affaires financés par le PNPER ont une valeur estimée à 6,4 milliards de FCFA (11 millions d'USD). Le DCP prévoyait que la subvention «coup d pouce installation» s'élève à 25% du montant du plan d'affaires, avec un apport



de 10% pour les individus et 20% pour les coopératives. Lors de la revue à mi-parcours, la part de subvention a été portée à 50% de l'investissement. Au final, la part de la subvention «coup de pouce» s'est élevée à 37% et celle du crédit remboursable des IMF à 52%, avec un apport personnel des entrepreneurs un peu plus élevé que prévu (11%).

Figure 2

**Répartition des sources des financements des plans d'affaires (PA) du PNPER**



Source: FIDA, 2021a.

35. **L'accent insuffisant mis sur l'appui et le financement des coopératives a été une opportunité manquée pour le PNPER.** Le DCP prévoyait que le PNPER appuierait la création de 200 coopératives. Du fait de l'établissement de partenariats tardifs avec la CTOP (avril 2020), l'Agence allemande de coopération internationale (GIZ) et la FAO (août 2020), puis de la clôture anticipée du projet, seules 25 coopératives ont pu obtenir un financement (13% de la cible) sur les 306 plans d'affaires élaborés par les coopératives membres de la CTOP. Lors de la dernière phase de la mise en œuvre, l'organisation par le projet de rencontres entre la CTOP et au moins trois IMF a cependant permis à la CTOP de mieux comprendre les exigences des IMF, et à ces dernières d'être plus rassurées concernant l'octroi de prêts à des coopératives faisant partie d'un réseau national organisé.
36. **Aucun nouveau produit de finance rurale n'a été développé ou testé par le projet.** La diversification de l'offre financière à destination des MPER était un élément important dans la TdC sous-jacente à la conception du PNPER. L'absence de produits financiers adaptés aux besoins des primo-entrepreneurs, MPER établies et coopératives, ainsi qu'à leurs capacités spécifiques de remboursement, est un des principaux obstacles au développement de l'entrepreneuriat rural au Togo, comme dans de nombreux pays d'Afrique de l'Ouest. Le projet n'a donc pas pu contribuer à l'atténuation de ce problème.

**Services non financiers**

37. **La contribution du projet à l'amélioration de l'offre de services d'appui de proximité aux entrepreneurs ruraux a été faible.** Le PNPER envisageait un appui en quatre étapes (orientation, formation en création et gestion d'une entreprise, investissement, suivi accompagnement) sur une période de 3 à 4 années. En raison du grand retard accumulé jusqu'au changement de tutelle, puis d'une certaine désorganisation dans l'appui fourni aux porteurs d'affaires<sup>20</sup>, certains bénéficiaires de financement n'ont reçu aucune formation technique ou entrepreneuriale, et l'on ne connaît pas le nombre de bénéficiaires ayant bénéficié d'un appui-conseil après l'obtention du financement. L'enquête de l'EvPP montre que si 88% des promoteurs ont bien reçu une formation entrepreneuriale, seulement 8% ont pu bénéficier des deux types de formation et 4% n'ont reçu qu'une formation technique.
38. **L'articulation envisagée entre services non financiers et services financiers (voir la TdC dans l'annexe IV) ne s'est pas produite comme escompté lors**

<sup>20</sup> D'après les informations collectées par l'EvPP, il n'a pas été possible que les consultants accompagnent les porteurs de projet à qui ils avaient fourni un appui pour développer les plans d'affaires. Le plus souvent, ils ont dû accompagner d'autres bénéficiaires dont ils ne connaissaient ni le plan d'affaires, ni la zone géographique, ce qui a nui à la qualité de leur accompagnement technico-économique. Il semble que l'organisation de l'accès aux services non financiers n'a pas été efficace, par souci de rapidité.

**de la conception.** Seuls 30% des bénéficiaires d'une formation de base et 10% des promoteurs dont le plan d'affaires avait été approuvé ont reçu un financement, ce qui a été source de grande frustration parmi les non bénéficiaires. Cela est dû, d'une part, à l'échec du projet à améliorer l'offre de services non financiers en constituant un réseau organisé de prestataires de services non financiers<sup>21</sup>, amenant certaines IMF à fournir elles-mêmes des services non financiers pour pallier ce manque. D'autre part, trop de temps a été perdu dans le démarrage de la composante B, laquelle est restée inactive jusqu'au changement de tutelle. Si la qualité et l'efficacité des diverses formations financées par le projet n'ont pas été évaluées au cours de la mise en œuvre, l'enquête de terrain de l'EvPP<sup>22</sup> a fait ressortir que la durée prévue pour l'accompagnement technico-économique par les consultants était trop courte (sept jours) et que celui-ci était prodigué par des consultants autres que ceux ayant appuyé l'élaboration des PA.

39. **La précipitation dans la mise en œuvre du projet au cours des dernières années a nui à la qualité de produits clés.** La majorité des partenaires (IMF, consultants) interrogés par l'EvPP ont constaté la mauvaise qualité de la première génération des PA préparés à partir de 2019<sup>23</sup>. Alors que le projet ne pouvait financer que 1 800 plans d'affaires, environ 10 000 ont été développés et 9 000 sélectionnés pour bénéficier du dispositif «coup d'pouce», ce qui a saturé les capacités de la DOSI et du comité de sélection, et créé une grande frustration chez de très nombreux jeunes (dont 6 000 avaient financé eux-mêmes l'appui des consultants pour l'élaboration de leur plan d'affaires, selon le RAP). La frustration et la déception ont été encore plus grandes parmi les porteurs de projets et les coopératives qui avaient été sélectionnés et avaient déjà versé l'apport de 10% sur le compte spécialement ouvert auprès des IMF partenaires. La qualité des PA s'est améliorée lors de la dernière année de mise en œuvre, après la tenue en juin 2020 d'un atelier avec toutes les IMF et les partenaires, à l'issue duquel le modèle de PA a pu être amélioré et simplifié et les IMF ont été autorisées à retravailler les PA approuvés. Mais c'est alors que la mise en œuvre s'est arrêtée, lorsque tous les partenaires ont été notifiés par le Gouvernement de la nécessité de cesser les engagements financiers à partir du 30 juin 2021 en vue de la clôture au 31 décembre 2021.

## **Innovation**

40. **Les ambitions par rapport au caractère innovateur de la conception du PNPÉR n'ont pas pu être comblées<sup>24</sup>.** L'EvPP n'est pas parvenue à déterminer si le dispositif «coup d'pouce» était vraiment une innovation ainsi que le mentionne le RAP, d'autres projets (notamment le PAEIJ-SP de la BAD) ayant mis en œuvre des dispositifs similaires à peu près à la même époque et/ou revendiquant être à l'origine de cette innovation. En pratique, l'innovation ne semble avoir concerné que l'expérience du mentorat, qui semble avoir été efficace pour le coaching des promoteurs, les mentors étant des techniciens expérimentés et actifs dans les domaines ciblés. Néanmoins, certaines parties prenantes interrogées par l'EvPP l'ont jugée moins concluante en raison de difficultés de communication entre les mentors et les MPER, et des très faibles capacités techniques des entrepreneurs. Le RAP se réfère, dans sa section sur l'innovation, à la mise en place des services structurants des chaînes de valeur à travers les appuis aux coopératives. L'EvPP n'a pas trouvé

---

<sup>21</sup> Sur les 100 consultants que l'UGP rapporte avoir formés à l'accompagnement des porteurs de projets (formation GERME), seuls les 26 consultants recrutés par la DOSI ont été réellement impliqués dans l'appui aux bénéficiaires, mais uniquement pour la préparation des PA et sans qu'il n'y ait eu de mise en réseau de ces acteurs.

<sup>22</sup> Trente-quatre entrepreneurs ayant reçu un financement, 19 entrepreneurs ayant reçu seulement la formation et 6 consultants/représentants de cabinets de consultants.

<sup>23</sup> Ces documents étaient le plus souvent surdimensionnés, peu réalistes, peu ou pas maîtrisés par les porteurs de projets. Ils étaient en outre tous calibrés sur le montant maximal autorisé, quels que soient le secteur ou l'activité.

<sup>24</sup> Le DCP ambitionnait que le projet introduise un certain nombre d'innovations et de nouveaux concepts en matière d'accompagnement et de renforcement des capacités des porteurs d'initiatives économiques, notamment un accompagnement de proximité sur la durée jusqu'à la consolidation de leur MPER, et il devait permettre la mise au point de services financiers innovants (nouveaux produits financiers adaptés aux besoins de la cible du PNPÉR). Le projet devait par ailleurs promouvoir la vulgarisation de technologies et innovations adaptées aux besoins des MPER.

de témoignages ni d'autres sources permettant de valider ce point. De plus, l'ingénierie de formation rapportée dans le RAP comme un élément novateur n'a pas été mise en œuvre comme prévu, l'articulation des services financiers et non financiers ne s'est pas matérialisée, et plusieurs dimensions du dispositif n'ont pas été testées (voir le chapitre H). Il est probable que certaines entreprises financées par le projet aient comporté des aspects innovants comme de nouveaux produits ou des nouvelles techniques de production, mais ces aspects ont été insuffisamment documentés. À cet effet, **le critère sur l'innovation est jugé plutôt insatisfaisant (3).**

41. **Conclusions sur l'efficacité.** En raison du changement tardif dans le dispositif de mise en œuvre, et malgré l'accélération de la mise en œuvre à partir du changement de tutelle, le PNPER n'a pas réussi à atteindre les résultats escomptés en termes d'amélioration de l'accès des MPER et des primo-entrepreneurs à des services financiers et non financiers adaptés et pérennes. Le taux global d'exécution est faible et la performance du portefeuille des clients PNPER au sein des IMF partenaires est préoccupante à plus d'un titre. Enfin, le PNPER n'a pas réussi à mettre en œuvre une réelle approche filière visant à initier une véritable dynamique entrepreneuriale le long d'un petit nombre de chaînes de valeur prometteuses et porteuses d'emplois. Au vu de ces résultats mitigés, **l'efficacité du PNPER est jugée «plutôt insatisfaisante» (3).**

### C. Efficience

42. **L'opérationnalisation du dispositif institutionnel de mise en œuvre initialement prévu a absorbé tous les efforts de l'UGP jusqu'à la revue à mi-parcours (RMP), avant que le dispositif ne soit finalement abandonné.** L'identification des chefs de files des centres régionaux de sélection (CRS)<sup>25</sup> du dispositif prévu a occasionné une perte de temps considérable et des disputes entre les acteurs. De plus, les institutions finalement retenues n'avaient pas les compétences requises pour la gestion d'un dispositif par ailleurs trop complexe. Les CRS et les plateformes virtuelles finalement hébergées au sein des directions régionales de l'agriculture comptaient ainsi un trop grand nombre d'acteurs<sup>26</sup>, ce qui rendait le dispositif lourd à gérer.
43. **La question du choix du bon ancrage institutionnel de l'UGP a grandement retardé la mise en œuvre après la RMP.** Le choix du MAEP comme ministère de tutelle du projet avait semblé évident lors de la conception du PNPER, étant donné que le PNPER avait été en grande partie conçu comme stratégie de sortie du PADAT (dont le MAEP avait assuré la tutelle). Cependant, ce choix s'est fait sans prendre en compte le fait que ce ministère n'avait ni les prérogatives, ni les compétences dans le domaine de la promotion de l'entrepreneuriat rural et de la finance rurale, ni encore le dispositif institutionnel pouvant servir à la mise en œuvre (ce qui a conduit à la décision de créer de nouvelles institutions). Le fait que ni la RMP, ni la mission de recadrage n'aient recommandé de changement de tutelle atteste des hésitations du FIDA sur la question, ce qui a occasionné une perte de temps non négligeable, alors qu'il est incontestable que c'est ce changement qui a permis l'accélération nette et franche de la mise en œuvre à partir de 2019.
44. **Le suivi rapproché de la part des autorités togolaises et la sélection de partenaires avec des réseaux existants, ou des capacités de mise en œuvre avérées, ont aidé à accélérer l'atteinte de résultats vers la fin du projet.** Le dynamisme de la dernière UGP et la forte implication de la cellule présidentielle d'exécution et de suivi (CPES) ont permis l'identification et la résolution rapide des problèmes et l'accélération de la mise en œuvre à partir de juin 2019<sup>27</sup>. Le changement de tutelle a permis à l'UGP d'être ancrée au sein d'un ministère

<sup>25</sup> L'ANPE pour le CRS entrepreneuriat, l'INFA Tove pour le CRS technico-économique, et l'AP-SFD pour le CRS finance.

<sup>26</sup> Centres de formation agricoles, ONG, structures étatiques, consultants, chambres de commerce, etc.

<sup>27</sup> Considéré par la CPES comme un projet prioritaire, le PNPER a bénéficié d'un fort appui de cette cellule, avec tenue de réunions de suivi hebdomadaires réalisées avec l'UGP.

hébergeant les deux nouveaux partenaires stratégiques (DOSI et FNFI), ce qui a permis une coordination rapide et efficace. Malgré les difficultés<sup>28</sup>, la DOSI a, pour sa part, réussi à orienter les porteurs de projets et organiser l'accompagnement d'environ 3 000 d'entre eux dans l'élaboration d'un PA. Le partenariat établi avec le FNFI a permis de rassurer les IMF quant aux risques encourus et la mise à disposition d'une ligne de crédit à destination des IMF acceptant le partenariat. Enfin, les partenariats avec la GIZ, la FAO et la CTOP lors de la dernière année de mise en œuvre ont permis au projet de toucher rapidement un large réseau de coopératives déjà organisées et ayant déjà bénéficié d'appuis techniques, mais à la recherche de financements. Les cadres de concertation entre la CTOP et les IMF ont également permis des échanges périodiques sur les besoins des coopératives et la création de liens possiblement durables entre ces acteurs.

45. **La lenteur et la rigidité de certains processus décisionnels ont été des sources d'inefficience.** Des processus décisionnels longs, complexes et bureaucratiques au sein du Gouvernement, la trop forte implication de la première tutelle dans la gestion du projet, et l'absence d'autonomie des coordonnateurs dans la prise de décisions opérationnelles ont entraîné des lenteurs dans la mise en œuvre. Le PNPER a été confronté à des problèmes de dépenses inéligibles lors des premières années de mise en œuvre. Selon les propos recueillis par l'EvPP, cela a eu comme conséquence que les coordonnateurs successifs ont eu tendance à vouloir respecter à la lettre les dispositions du DCP et des tableaux de coûts originaux, même après la RMP, par peur d'engager des dépenses qui pourraient être jugées, elles aussi, inéligibles. Par ailleurs, le processus pour la sélection des PA à financer était trop long, trop complexe à gérer et nécessitant trop d'allers-retours<sup>29</sup> (voir la figure 6, dans l'annexe V, sur le dispositif de sélection des PA), avec des coûts des transaction élevés pour les promoteurs eux-mêmes, la DOSI et les IMF.
46. **Le grand retard du projet sous la première tutelle, le plafonnement par le FIDA du dernier budget annuel disponible, et la clôture anticipée du projet ont bouleversé le calendrier d'exécution et la réalisation de certains résultats clés.** La compression du calendrier global de mise en œuvre initial (6 ans) en 2,5 années effectives et la volonté d'atteindre, dans ce laps de temps réduit, les mêmes résultats quantitatifs que ceux prévus dans le DCP, ont conduit l'UGP à précipiter la cadence d'exécution des activités au détriment de la qualité. De plus, l'extension de six mois supplémentaires (achèvement au 31 décembre 21) prévue par l'UGP et le FIDA n'a pas pu avoir lieu. La clôture anticipée, couplée à la décision par le FIDA de limiter le montant du dernier plan de travail et budget annuel (PTBA) à 1,8 milliard de FCFA (au lieu des 5 milliards initialement requis par l'UGP), ont empêché la réalisation d'activités très importantes, notamment l'octroi de financement aux coopératives et à de nombreux primo-entrepreneurs, la formation technique ou le suivi/accompagnement des MPER bénéficiaires de financement, et la mise en œuvre de la stratégie de pérennisation des acquis élaborée par la FAO.
47. **Réalisations financières.** Le RAP rapporte un coût total effectif du PNPER de 23,01 millions d'USD, ce qui porte le taux global d'exécution financière à 64% du financement prévu (sans tenir compte du cofinancement initialement prévu, qui n'a pas été mobilisé<sup>30</sup>). Les données enregistrées dans les systèmes du FIDA indiquent un montant total décaissé à partir du don et du prêt FIDA inférieur à celui du RAP<sup>31</sup>. Les tableaux ci-après détaillent les coûts effectifs par source de financement et par composante. Il est à noter que la composante A n'a absorbé que 24% du coût total du projet, contre 31% prévus, ce qui laisse apparaître les difficultés du projet à fournir aux MPER l'accompagnement prévu lors de la conception. Les coûts de

<sup>28</sup> La DOSI n'avait pas de mandat pour appuyer les jeunes entrepreneurs ni les ressources nécessaires, y compris en personnel. En pratique, la DOSI a eu du mal à gérer l'afflux des porteurs de projets dans ses guichets et à gérer l'accompagnement des promoteurs par les consultants.

<sup>29</sup> Guichet DOSI /Comité de sélection/FNFI/IMF locale/IMF centrale/FNFI/Information entrepreneur.

<sup>30</sup> Par rapport au coût total prévu incluant le cofinancement de 3,56 millions d'USD, le taux d'exécution n'est que de 58%.

<sup>31</sup> Soit 13,055 millions d'USD contre 15,36 millions d'USD dans le RAP.

gestion représentent 20% du total, soit le pourcentage prévu lors de la conception, indiquant une maîtrise des coûts de gestion malgré l'extension de la période de mise en œuvre.

Tableau 4  
**Coûts prévus et coûts effectifs à la clôture du projet par source de financement (en USD)**

<i>Sources de financement</i>	<i>Coûts prévus</i>	<i>%</i>	<i>Coûts effectifs</i>	<i>%</i>	<i>Taux de décaissement (%)</i>
Prêt FIDA	10 809 218	30%	7 680 129	33%	71%
Don FIDA	10 809 218	30%	7 680 130	33%	71%
IMF partenaires	8 676 391	24%	5 284 164	23%	62%
Bénéficiaires	1 887 480	5%	1 341 668	6%	72%
Gouvernement	3 832 562	11%	1 027 137	4%	29%
Co-financement prévu (à mobiliser)	3 560 000	9%	0		
Total (avec co-financement)	39 574 869				
Total (sans co-financement)	36 014 869				
Coûts effectifs totaux			23 013 228		64%

Source: rapport d'achèvement du PNPER retravaillé par l'EvPP.

Tableau 5  
**Coûts prévus et coûts effectifs par composante à la clôture du projet (en USD)**

<i>Composantes</i>	<i>Coûts prévus</i>	<i>%</i>	<i>Coûts effectifs</i>	<i>%</i>	<i>Taux de décaissement (%)</i>
Composante A	11 344 212	31%	5 667 377	24%	50%
Composante B	17 412 417	48%	12 899 752	55%	74%
Composante C (gestion)	7 258 241	20%	4 725 187	20%	65%
Total	36 014 870	100%	23 292 316	100%	65%

Source: rapport d'achèvement du PNPER.

48. **Jusqu'au changement de tutelle, la gestion du projet a été problématique, pour s'améliorer nettement à partir de 2019.** Le DCP avait doté le PNPER d'une structure de gestion atypique pour les projets du FIDA, laquelle ne prévoyait pas d'UGP indépendante (mais une coordination opérationnelle déléguée [COD]) et avait directement confié au Secrétariat général du MAEP les responsabilités de gestion du projet. Par ailleurs, la décision de confier à la COD du PNPER la responsabilité de la gestion de l'achèvement du PADAT a conduit à une surcharge de travail importante<sup>32</sup>. L'organisation en juin 2020 d'un atelier de relecture et d'amélioration du mécanisme de financement du PNPER s'est également avérée déterminante pour identifier les diverses difficultés affectant la mise en œuvre et leur apporter des solutions<sup>33</sup>. L'EvPP a cependant été informée d'un contentieux non résolu entre certains consultants recrutés pour l'accompagnement des MPER et l'UGP au sujet du paiement de leurs honoraires<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> En outre, le projet s'est heurté à des problèmes de recrutement et de rétention de personnel, y compris de personnel clé (coordonnateurs, responsable administratif et financier), alors que le processus pour l'évaluation du personnel sous la tutelle du MAEP était défaillant. Il a manqué par ailleurs à l'UGP, jusqu'à la RMP, un spécialiste en entrepreneuriat.

<sup>33</sup> Notamment la décision de former 90 agents de crédit et d'encourager les IMF à rechercher des entrepreneurs bancables dans leurs propres portefeuilles.

<sup>34</sup> Selon les informations recueillies par l'EvPP, les requêtes pour le paiement de la dernière tranche des honoraires de ces consultants, transmises à temps à la DOSI, auraient été conservées trop longtemps au niveau de ce partenaire avant d'être transmises à l'UGP.

49. **La qualité de la gestion financière a montré des lacunes sous la première tutelle, et s'est améliorée vers la fin de la mise en œuvre.** Sous la première tutelle, le projet a souffert de la faiblesse des capacités du personnel en charge de la gestion financière, d'un taux de rotation élevé du personnel, de dépenses inéligibles, et de difficultés de recrutement pour le poste de responsable administratif et financier. Lors de la revue à mi-parcours, seules trois demandes de retrait de fonds (DRF) avaient été préparées et envoyées au FIDA. Après le recrutement et la formation du personnel de la dernière UGP, la qualité d'ensemble s'est graduellement améliorée, même si l'habitude de produire les DRF à partir du logiciel Excel (au lieu du logiciel spécialisé TOMPRO) a perduré, engendrant des problèmes de fiabilité et d'exhaustivité des données financières. Vers la fin de la mise en œuvre, l'avance initiale de 700 millions de FCFA a été portée à 1,8 milliard de FCFA afin de répondre aux besoins en financement des IMF, ce qui a facilité la gestion des flux de trésorerie. La clôture financière au 31 décembre 2021 s'est faite de manière ordonnée, puisque le rapport d'audit final a donné une opinion sans réserve sur les états financiers, et que le FIDA a évalué le rapport d'audit comme étant satisfaisant.
50. **Le TRIE et la VANE pour l'ensemble du projet ne sont pas connus, mais sont certainement en-deçà des attentes du DCP.** Le RAP ne présente pas de taux de rentabilité interne économique (TRIE) ex-post ou de valeur actuelle nette économique (VANE) globaux pour l'ensemble des résultats du projet et des dépenses encourues. Le RAP a plutôt calculé une VANE (estimée à 5,6 milliards de FCFA, soit 9,2 millions d'USD) et un taux de rentabilité économique (de 76%) uniquement pour les MPER financées. Ces valeurs sont très proches ou supérieures à celles prévues dans le DCP (une VAN Ede 10,6 millions d'USD et un TRIE de 19,3%), alors que le projet n'a atteint que la moitié de ces cibles quantitatives et qu'il n'a pas pu fournir aux MPER financées tout l'accompagnement technico-économique prévu. L'EvPP estime que ces valeurs sont surestimées et qu'elles ne peuvent donc être retenues.
51. En considérant l'inefficacité du dispositif d'appui établi jusqu'à la revue à mi-parcours avant son abandon, les hésitations par rapport au changement de tutelle, la lenteur dans les processus décisionnels clés, les défaillances du système de suivi/évaluation (S/E) par rapport à la qualité des résultats et le grand retard dans la mise en œuvre des activités et l'obtention de résultats par rapport au calendrier initial prévu, l'EvPP estime que **l'efficacité du PNPER a été «plutôt insatisfaisante» (3).**

## **D. Impact sur la pauvreté rurale**

52. Lors de ses travaux, l'EvPP s'est heurtée à des problèmes liés au manque de données, notamment des données de référence<sup>35</sup>. L'enquête sur les effets et impacts du projet, réalisée par la DSID en 2021, est ainsi principalement orientée sur les porteurs de projets ayant bénéficié d'un financement et elle n'apporte qu'un éclairage très limité sur l'impact du projet sur le plus grand nombre de bénéficiaires: les plus de 4 000 personnes qui n'ont bénéficié d'une formation technico-entrepreneuriale sans recevoir de financement. D'autre part, la plupart des appuis du PNPER étant très récents (2019-2021), trop peu de temps s'est encore écoulé pour que l'on puisse réellement évaluer les chances de survie des MPER nouvellement créées<sup>36</sup>, lesquelles n'ont connu, au mieux, que deux cycles complets d'activité économique, et n'ont pas encore remboursé l'intégralité de leur crédit. Il est donc encore trop tôt pour dégager des tendances de fond. Il en va de même pour les IMF partenaires, lesquelles n'ont pas encore recouvré tous les crédits octroyés, ni commencé à rembourser le FNFI pour les crédits qu'elles ont perçu de cette institution dans le cadre du PNPER. Malgré ces difficultés, les données disponibles ou collectées par l'EvPP permettent lors des

<sup>35</sup> L'enquête de référence réalisée en février 2014 par la DSID a peu d'utilité pour mesurer l'impact du projet car elle a été réalisée à une époque où les futurs bénéficiaires n'étaient pas encore identifiés, ce qui signifie que l'échantillon retenu ne peut donc être représentatif des ménages effectivement bénéficiaires.

<sup>36</sup> Bien que toutes les MPER classifiées par l'UGP dans la catégorie «primo-entrepreneurs» ne soient pas toujours nouvellement créées.

enquêtes auprès des bénéficiaires d'esquisser les contours de l'impact du projet dans certains domaines quelques mois après son achèvement.

### **Impact sur les revenus et les biens des ménages**

53. **Les diverses sources de données montrent un impact positif du PNER sur le chiffre d'affaires d'un petit nombre de MPER financées.** Le RAP et l'étude d'effets et d'impacts du projet font ainsi état d'une augmentation du chiffre d'affaires de respectivement 109% et 90% pour les MPER bénéficiaires de la facilité «coup d pouce», contre une augmentation de seulement +27% et +57% pour les MPER témoins (voir les tableaux 20 et 21 à l'annexe V). Les résultats de l'enquête quantitative réalisée par l'EvPP auprès d'un échantillon de 34 MPER financées corroborent ce constat, montrant une augmentation de 85% du chiffre d'affaires des MPER établies avant le démarrage du projet (pourtant enregistrées par l'UGP comme «primo-entrepreneurs», voir chapitre H) et une augmentation de 125% de celui des membres des coopératives bénéficiaires d'un financement. Il est à noter que le chiffre d'affaires annuel moyen des véritables primo-entrepreneurs (à savoir les jeunes ayant démarré leur activité productive avec l'appui du projet) est 3 à 4 fois inférieur à celui des MPER déjà établies ou des coopérateurs (3,6 millions de FCFA, contre respectivement 11,9 et 13,3 millions de FCFA), ce qui peut être le signe d'une rentabilité inférieure.
54. **Dans l'ensemble, la trop grande diversité des filières semble de nature à présenter un risque de dilution de l'impact ou de dispersion des efforts.** La moitié des 943 MPER et 25 coopératives financées sont engagées dans le maillon production, avec 30% d'entre elles engagées dans l'élevage ou l'embouche<sup>37</sup> (une activité plutôt risquée car nécessitant de bonnes connaissances techniques), et 20% dans la production et commercialisation ou transformation de produits agricoles divers (karité, maïs, autres céréales, huile de palme, soja, etc.). En aval de la production, les autres MPER se répartissent entre des activités de stockage, conditionnement ou transformation de produits agricoles divers<sup>38</sup> (33% du total) et la prestation de services agricoles (13%), essentiellement l'égrenage du maïs, le battage du soja et le transport de la production agricole. En amont de la production, on ne dénombre que trois MPER engagées dans la fabrication de matériel agricole (voir l'analyse du portefeuille des MPER financées réalisée par l'EvPP - tableaux 15 à 18 et les figures 4 et 5 en annexe V).
55. **L'enquête sur les effets et impacts du PNER a révélé qu'un quart des MPER ayant reçu un financement n'étaient plus fonctionnelles à l'achèvement du projet.** Les bons résultats d'ensemble par rapport à l'augmentation du chiffre d'affaires des MPER doivent être atténués par le constat qu'ils ne concernent que les MPER encore en activité en 2021, soit environ 75% des MPER ayant reçu un financement. L'EvPP ne dispose pas de suffisamment de référentiels pour interpréter ce résultat, mais constate que la plupart des MPER appuyées l'ont été lors de la pandémie de covid-19, laquelle a eu un impact négatif sur l'ensemble de l'économie togolaise.
56. **Le PNER a contribué à l'augmentation du revenu des entrepreneurs, mais pas suffisamment pour les hisser au-dessus du seuil de pauvreté nationale s'ils ne disposent pas d'autres sources de revenus.** L'enquête quantitative de l'EvPP montre une progression de 65% du revenu mensuel moyen des porteurs de projets dont le PA a été financé par le PNER (de 94 USD avant le projet à 155 USD), mais avec de grandes disparités entre «véritables» primo-entrepreneurs, MPER déjà établies avant l'appui du projet et membres des coopératives. Les plus bas revenus, et la plus faible augmentation (+38%), ont été enregistrés par les membres des coopératives bénéficiaires, suivis par les véritables primo-entrepreneurs (+48%) et

<sup>37</sup> On dénombre 30 sous-catégories, dont l'élevage de poulets (20% du secteur), de porcs (19%), de petits ruminants (22%).

<sup>38</sup> On dénombre 44 types de produits, dont l'huile de palme (14%), le manioc (12%) et le savon (12%).

les MPER déjà établies avant le projet (+79%) (voir le tableau ci-dessous et le détail dans le tableau 22 en annexe V). En considérant que le seuil de pauvreté au Togo se situe à 273 623 FCFA /personne/an<sup>39</sup> (environ 182 USD), l'EvPP estime que les seuls revenus issus des activités des MPER financées ne sont pas encore suffisants pour hisser les ménages bénéficiaires au-dessus du seuil de pauvreté. L'étude d'effets et d'impacts du projet confirme que le PNPER a eu un impact positif sur les actifs et biens possédés par les ménages bénéficiaires de financement, ceux-ci étant surreprésentés dans le quintile le plus riche (18% contre 10%) et sous-représentés dans les deux quintiles les plus pauvres (35% contre 50%), par rapport aux MPER témoins (voir le tableau 23 en annexe V).

Tableau 6

**Évolution du revenu mensuel moyen des MPER financées (en FCFA)**

	Avant PNPER	Après PNPER	% augmentation	Écart par rapport au seuil de pauvreté
Ensemble de l'échantillon	58 500	96 617	65%	-17 395
Véritables primo-entrepreneurs	65 916	97 500	48%	-16 512
MPER déjà établies avant le projet	58 842	105 526	79%	-8 486
Membres des coopératives financées	26 666	36 666	38%	-77 346
Seuil de pauvreté mensuel/ménage (2020)				114 012

Source: calculs pour l'EvPP.

57. **Le projet semble avoir eu un impact économique négligeable sur le grand nombre de bénéficiaires ayant bénéficié de formation mais d'aucun financement.** Les seules données existantes sont celles collectées par l'EvPP auprès de 19 bénéficiaires de formation technique ou de gestion et dont le plan d'affaires avait été approuvé, mais qui n'ont pas pu bénéficier d'un financement<sup>40</sup>. Cet échantillon étant de taille réduite, il convient d'en apprécier les résultats avec précaution. Ceux-ci montrent une amélioration de 40% de leur chiffre d'affaires annuel et de 64% de leurs revenus mensuels, mais leur chiffre d'affaires moyen en 2021 est six fois inférieur à celui des MPER financées mesuré par l'étude d'effets et d'impacts du projet et une fois et demi inférieur au CA des MPER témoins de cette même enquête. L'étude d'effets et d'impacts du projet confirme par ailleurs que la formation technique n'a pas eu d'effets sur l'indice d'accumulation des biens des ménages bénéficiaires.

Tableau 7

**Évolution du chiffre d'affaires et revenu mensuel des personnes n'ayant bénéficié que de formations**

	Avant PNPER (FCFA)	Après PNPER (FCFA)	% augmentation	Écart par rapport au seuil de pauvreté
Chiffre d'affaires annuel moyen	385 263	540 000	40%	n/a
Revenu mensuel moyen	25 315	41 421	64%	-72 591

Source: calculs pour l'EvPP.

**Impact sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle**

58. **Le projet semble avoir eu un impact positif sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle des bénéficiaires de financement<sup>41</sup>.** Si on considère les données

<sup>39</sup> Estimation de l'EvPP à partir des données de l'enquête harmonisée sur les conditions de vie des ménages (INSEED, 2020).

<sup>40</sup> Il était initialement prévu que l'enquête de l'EvPP porte sur un échantillon de 30 promoteurs non financés, qui ont été tirés au sort aléatoirement sur les listes de bénéficiaires de formations, mais seuls 19 des bénéficiaires du tirage étaient disponibles ou ont répondu aux appels téléphoniques.

<sup>41</sup> Le DCP escomptait une baisse de deux points de la prévalence de la malnutrition infantile et une diminution de la proportion du nombre de ménages rapportant au moins une période de disette durant les 12 derniers mois.



de l'enquête de référence, les résultats semblent probants, mais l'enquête dont elles sont issues a été réalisée bien avant la sélection des bénéficiaires et ne constitue pas une bonne base de comparaison. S'agissant de la situation des ménages à l'achèvement du projet, les données collectées par l'EvPP corroborent celles de l'étude d'effets et d'impacts du projet, tout en apportant plus de précisions. On observe ainsi que la proportion de ménages déclarant une période de disette est marginale parmi les MPER ayant bénéficié d'un financement (3%), alors qu'elle est de 42% parmi les ménages n'ayant bénéficié que d'une formation<sup>42</sup> (voir le tableau 24 en annexe V).

59. **Un autre effet possible du projet serait la meilleure disponibilité locale d'aliments.** Comme souligné dans le RAP, grâce à la diversité des filières appuyées et la forte présence des MPER bénéficiaires de financement dans les secteurs de la production, de la transformation agricole, de l'embouche, de l'élevage, et du stockage de la production agricole, les activités des MPER financées sont de nature à améliorer la disponibilité locale d'aliments, et donc d'avoir un impact positif sur la sécurité alimentaire des populations locales. Quant aux activités de distribution de semences et de kits alimentaires à 6 000 ménages vulnérables dans le cadre de la réponse du Gouvernement à la crise covid, une enquête réalisée par l'UGP montre que 38% des bénéficiaires ont vu le nombre de repas quotidiens augmenter et 42% ont vu la qualité des repas s'améliorer pendant les périodes concernées par la distribution des kits alimentaires.

#### **Impact sur la création d'emplois**

60. **Les MPER financées semblent avoir créé un grand nombre d'emplois permanents et temporaires, mais les données divergent.** Les données rapportées par l'UGP ou dans les rapports de supervision n'étaient que des estimations sur la base des hypothèses du DCP, et les données rapportées dans le RAP et l'étude d'effets et d'impacts du projet divergent (voir le tableau 8). Le nombre d'emplois rapporté par l'étude d'effets et d'impacts du projet (7 920 emplois, soit 8 emplois créés par MPER) paraît trop élevé et englobe des emplois saisonniers<sup>43</sup>. Sur la base des résultats obtenus auprès de 34 MPER, l'enquête de l'EvPP montre un coefficient multiplicateur par MPER de 1,44 pour les emplois permanents et de 2,21 pour les emplois temporaires, ce qui est conforme aux attentes du DCP. Sur cette base, l'EvPP estime le nombre d'emplois créés par les 918 MPER financées à environ 1 320 emplois permanents et 2 025 emplois temporaires ou saisonniers.

---

<sup>42</sup> L'échantillon de bénéficiaires n'ayant pas bénéficié de financement étant limité à 19 MPER, les résultats de l'enquête de l'EvPP doivent être considérés avec précaution.

<sup>43</sup> Le DCP prévoyait un coefficient multiplicateur de 3,4 emplois créés, sans préciser s'il s'agirait d'emplois saisonniers ou permanents.

Tableau 8  
**Nombre d'emplois créés par les MPER financées**

	<i>Permanents</i>	<i>Temporaires</i>	<i>Total</i>
<b>Données enquête quantitative EvPP (2022)</b>			
Nombre d'emplois créés	49	75	124
Coefficient multiplicateur	1,44	2,21	3,65
Estimation du nombre d'emplois créés pour les MPER financées	1 323	2 025	3 348
<b>Données RAP (2022)</b>			
Nombre d'emplois créés (coefficient multiplicateur)	(-)	(-)	3 069 (3,17)
<b>Données enquête sur les effets et l'impact - DSID (2021)</b>			
Nombre d'emplois créés (coefficient multiplicateur)	(-)	(-)	7 920 (8,46)
<b>Données supervision FIDA (décembre 2021)</b>			
Nombre d'emplois créés (coefficient multiplicateur)	(-)	(-)	7 920 (8,18)

Source: calculs pour l'EvPP.

61. **Les données manquent pour mieux apprécier le type d'emplois créés, le niveau de rémunération des employés, ou la durée des emplois saisonniers.** De plus, l'étude d'effets et d'impacts du projet concluant que les MPER financées ont créé en moyenne 1,54 employé de plus que les témoins, il aurait été intéressant de comprendre comment les MPER non bénéficiaires de financement ont également pu créer un nombre important d'emplois. Enfin, l'EvPP n'a pas trouvé trace d'une analyse du coût unitaire moyen d'un emploi temporaire ou saisonnier créé, mais l'estime grossièrement à 6 900 USD.

### **Impact sur le capital social et humain**

62. **Les résultats en matière d'amélioration des compétences technico-économiques des porteurs de projets appuyés sont mitigés et en-deçà des attentes.** Une étude réalisée par la FAO au démarrage de la convention avec le PNPER avait montré que 62% des jeunes promoteurs sélectionnés par le projet pour bénéficier d'un financement n'avaient pas de formation de base dans les domaines couverts par leur PA. Plusieurs facteurs ont affecté la contribution du projet aux capacités des bénéficiaires:

- S'agissant des porteurs de projets financés, le PNPER n'a pas pu déployer l'accompagnement au cas par cas, et sur la durée (2 à 3 ans minimum), prévu dans le DCP. Le taux d'adoption de technologies promues par le projet mesuré par l'étude d'effets et d'impacts du projet (60%) est très supérieur à celui mesuré par l'enquête quantitative de l'EvPP (27%<sup>44</sup>). Ce dernier semble plus réaliste étant donné les nombreux problèmes rencontrés pour le bon ciblage et la bonne planification des formations technico-économiques, l'appropriation incomplète par les promoteurs de leurs PA, les difficultés rencontrées par les consultants devant assurer l'accompagnement post-financement, et la courte durée de cet accompagnement lorsqu'il a pu être fourni (sept jours).
- S'agissant des bénéficiaires des formations, sans financement, l'EvPP n'a pas trouvé d'analyse ou de documentation de l'impact de ces formations, comme souligné par les missions de supervision de 2019 et 2020. Lors de ses travaux sur le terrain, l'EvPP a cependant enregistré chez cette catégorie de

<sup>44</sup> Bénéficiaires de financement de l'échantillon ayant adopté une nouvelle technologie de production ou postproduction, dont l'utilisation de moulins, balances, tracteurs, décortiqueuses ou groupes motopompe.

bénéficiaires – les plus nombreux - un taux d'insatisfaction élevé par rapport à l'appui reçu par le projet<sup>45</sup> soulignant la grande frustration des porteurs de projets dont le PA, bien qu'approuvé par le comité de sélection, n'a pas pu être financé.

63. **Les capacités des prestataires de services non financiers n'ont pas été consolidées comme escompté.** Si environ 100 consultants ont été formés à la méthode GERME lors de la première phase de la mise en œuvre, seuls 26 seraient encore opérationnels aujourd'hui, selon le RAP. Après le changement de tutelle, la DOSI a recruté et formé de nouveaux consultants, et certains nouveaux partenaires (par exemple, la GIZ et certaines IMF) ont travaillé avec leur propre réseau de formateurs. L'EvPP n'a pas trouvé d'informations permettant d'affirmer que les consultants appuyés par le projet ont été mis en réseau<sup>46</sup>. L'EvPP n'a pas non plus trouvé de données permettant d'évaluer la qualité ou l'impact des formations reçues par ces prestataires, ni la qualité de l'appui qu'ils ont fourni aux MPER. Les entretiens conduits avec une dizaine d'entre eux ont cependant fait ressortir un impact positif sur leurs capacités en matière de gestion des MPER et sur leur connaissance des potentialités de développement économique de certaines zones géographiques. Leur participation au projet a par ailleurs été utile pour leur permettre de mieux connaître de nouveaux acteurs du développement rural, et de se faire connaître d'eux, et d'améliorer ainsi leur chance d'être recrutés dans le cadre d'autres projets de développement. Quant à l'expérience de mentorat pilotée par le projet, et comme évoqué précédemment, certaines informations collectées par l'EvPP conduisent à penser qu'elle n'a pas été entièrement concluante et que sa portée a été très limitée<sup>47</sup>.

### **Impact sur les institutions et les politiques**

64. **L'impact du projet sur les capacités institutionnelles des IMF partenaires est plutôt mitigé en raison de la mauvaise performance du portefeuille des emprunteurs du PNPER.** Alors que le DCP ambitionnait de renforcer les capacités des IMF et d'améliorer leur offre de services et leur relation avec les MPER, les seuls domaines d'impact positif semblent avoir concerné le renforcement des capacités des agents de crédit des IMF partenaires en matière de financement agricole, d'évaluation de plans d'affaires de MPER et d'évaluation des risques. Les IMF partenaires ont également eu l'opportunité de découvrir une nouvelle catégorie de clients (les «véritables» jeunes primo-entrepreneurs ruraux) et ont approfondi leurs connaissances du fonctionnement des chaînes de valeurs agricoles. En revanche, devant le constat des forts taux d'impayés parmi les clients PNPER, la plupart des IMF partenaires n'ont pas changé leur perception - voire celle-ci en est ressortie renforcée - que le financement des MPER agricoles reste une activité très risquée, en particulier le crédit aux «véritables» primo-entrepreneurs ruraux.
65. **Le projet a renforcé les capacités institutionnelles de la CTOP, ce qui n'était pas prévu, mais l'impact potentiel sur les capacités des membres des coopératives aurait pu être plus important.** Comme mentionné précédemment, le partenariat avec la CTOP n'était pas prévu, et ce n'est que vers la fin de la mise en œuvre que l'appui aux coopératives a démarré, avec des résultats très limités en termes de nombre de coopératives dont les plans d'affaires ont été financés. Néanmoins, et selon les informations recueillies par l'EvPP, la formation de 402 responsables de coopératives aux outils de gestion et de 25 techniciens du réseau CTOP à l'élaboration de plans d'affaires et au coaching des responsables des coopératives a permis de renforcer durablement les capacités de ce réseau (qui

<sup>45</sup> Soit 32% contre 12% parmi les MPER bénéficiaires de financement.

<sup>46</sup> Par exemple, un listing avec leurs coordonnées et domaines de compétence afin qu'ils puissent être contactés par d'autres projets/acteurs de développement.

<sup>47</sup> Selon les informations recueillies par l'EvPP, certains mentors ont connu des difficultés pour appuyer les promoteurs qui leur avaient été assignés, nombre de ceux-ci possédant trop peu de connaissance sur les normes du métier et les bonnes pratiques, ou d'autres essayant d'échapper aux rencontres car ils avaient utilisé les financements pour d'autres objets que ceux déclarés au projet.

compte 20 fédérations d'organisations de producteurs) à monter des plans d'affaires et réaliser l'intermédiation financière auprès des IMF. Dans le cadre de la convention avec la FAO, la mise en place d'une plateforme numérique pour l'immatriculation des coopératives est par ailleurs de nature à faciliter les démarches administratives auxquelles font face les groupements informels de producteurs, ce qui permettra de renforcer encore le réseau de la CTOP.

66. **Le PNER n'a pas encore eu d'impact sur les politiques d'appui au développement des microentreprises rurales au Togo.** Le DCP ambitionnait que le projet contribue au dialogue politique à travers l'élaboration d'une stratégie de soutien aux MPER et d'un cadre législatif, réglementaire et institutionnel, y compris d'un environnement favorable au développement de services financiers adaptés aux MPER. L'EvPP n'a pas trouvé d'éléments permettant de conclure que le PNER a eu une influence au niveau des politiques dans ces deux domaines, ce qui aurait notamment supposé la bonne documentation des leçons et enseignements issus de son expérience en matière de dispositif d'accompagnement des MPER. La réforme en cours des politiques et stratégies d'appui aux microentreprises et à l'entrepreneuriat représente toutefois une opportunité pour que le Gouvernement togolais apprenne de l'expérience du projet et s'en inspire, en tenant compte des facteurs de succès comme d'échec.
67. **Conclusions sur l'impact.** L'impact sur les bénéficiaires ayant seulement bénéficié d'une formation - les plus nombreux - paraît négligeable, et l'impact sur les capacités institutionnelles des prestataires de services financiers et non financiers est très mitigé. Le PNER a permis à un petit nombre de MPER d'accroître leurs chiffres d'affaires et les revenus des entrepreneurs, et de créer des emplois. Il s'agit des MPER ayant bénéficié d'un financement et étant toujours en activité au moment de la réalisation de l'enquête sur les effets (soit les trois quarts des MPER bénéficiaires de financement). Cependant, les seuls revenus issus de leurs entreprises ne semblent pas permettre de hisser ces bénéficiaires au-dessus du seuil de pauvreté. En conséquence, **l'impact global du PNER est jugé comme «plutôt insatisfaisant» (3).**

## **E. Durabilité des résultats**

68. **Dans l'ensemble, les perspectives de pérennité des acquis du projet sont faibles et la mise en œuvre de sa stratégie de sortie n'a pas encore démarré.** Une stratégie de sortie a été élaborée en septembre 2021 par la FAO, mais le grand nombre d'actions préconisé dans ce document pour assurer la pérennisation des acquis du projet, sous l'égide du Ministère de l'inclusion financière et de l'organisation du secteur informel (MIFSI), ne semble pas compatible avec les capacités humaines et financières actuelles du ministère. Cette probabilité est d'autant plus réduite que la DOSI, en charge de la mise en œuvre de la composante A à partir du changement de tutelle, a été dissoute depuis l'achèvement du PNER et que le nouveau département devant reprendre les anciennes attributions de la DOSI ne semble pas encore complètement opérationnel<sup>48</sup>. Par ailleurs, la réforme en cours du secteur de la promotion de l'entrepreneuriat a entraîné le gel temporaire des approbations de nouveaux projets d'appui à ce secteur, et l'EvPP n'a pas trouvé d'informations concernant l'assignation, dans le budget national, des ressources nécessaires à la continuation des activités recommandées dans la stratégie de sortie du projet.
69. **Les perspectives de pérennisation de l'offre de services non financiers à destination des MPER et des coopératives sont compromises.** Le PNER n'est pas parvenu à organiser les consultants ou mentors ayant accompagné les porteurs de projets en réseau organisé et facilement mobilisable pour apporter un appui de proximité à de nouveaux promoteurs. Par ailleurs, il n'existe pour l'instant aucune institution en place dotée du mandat et d'un budget pour la mobilisation des

---

<sup>48</sup> L'EvPP a cherché à s'entretenir avec les anciens responsables de la DOSI et ceux du nouveau département, mais sans y parvenir.

consultants utilisés par le PNPER dans le cadre d'autres interventions. Selon les informations recueillies par la mission, il est par ailleurs peu probable qu'un jeune primo-entrepreneur ait les moyens financiers lui permettant de rétribuer les consultants pour les services qu'ils pourraient offrir, et de fait, depuis l'achèvement du projet, aucun des promoteurs appuyés par le projet n'a contacté les consultants avec lesquels l'EvPP s'est entretenue. Pour la même raison, les perspectives que des jeunes ruraux puissent s'acquitter des frais d'inscription dans les centres de formation agricole pour bénéficier des syllabus et carnets de l'apprenant développés par le projet sont faibles.

70. **La performance très mitigée du portefeuille PNPER au sein des IMF partenaires n'est pas de nature à changer leur perception du risque que représente le financement des MPER.** À moins qu'un mécanisme efficace de garantie ou de partage des risques ne soit mis en œuvre, la plupart des IMF partenaires avec lesquelles l'EvPP s'est entretenue ont indiqué ne pas souhaiter continuer à financer des primo-entrepreneurs sans expérience préalable dans l'activité économique visée et, plus généralement, elles persistent à considérer le secteur agricole comme trop risqué pour de multiples raisons (aléas climatiques et difficultés d'accès à l'eau et/ou au marché). Les coûts de transaction élevés liés à la clientèle des MPER individuelles<sup>49</sup> constituent un autre frein important pour une amélioration durable de leur accès au crédit. S'agissant enfin des 481 promoteurs dont le PA a été approuvé par le comité de sélection et qui avaient déjà versé leur contribution, le FNFI ne dispose pas des ressources financières permettant de faciliter leur financement sans appui extérieur.
71. Dans le cas des coopératives, il semble qu'une relation durable ait été nouée entre la CTOP et certaines IMF. Selon les entretiens pour l'EvPP, ces deux types d'acteurs projettent de continuer à organiser des rencontres périodiques. Si cela peut éventuellement permettre le financement de certains PA élaborés dans le cadre du projet mais n'ayant pu être financés, la CTOP n'aura cependant pas les moyens de continuer l'appui à la formation et l'encadrement des coopératives sans un appui extérieur.
72. **La pérennité économique des MPER appuyées dépendra dans une large mesure de l'évolution de l'environnement économique local et national et du climat des affaires, avec un certain nombre de contraintes.** Les contraintes, en aval comme en amont de la production, demeurent importantes, notamment un marché intérieur limité pour les produits agricoles dans un pays largement orienté vers l'agriculture de subsistance; la taille limitée des exploitations agricoles ne permettant pas de dégager des volumes de production importants; un environnement des affaires trop complexe, avec trop peu de garantie pour les investisseurs; et enfin, le manque d'incitation, pour le secteur informel, à entrer dans le secteur formel (ce qui signifie surtout des taxes à payer et peu de services en retour, selon l'acception commune). Les capacités des MPER bénéficiant de financement n'ayant pas pu être renforcées comme escompté, il est également légitime de penser que les «véritables» primo-entrepreneurs auront sans doute plus de difficultés à demeurer profitables et à survivre, ce que seule une évaluation ex-post pourra mesurer dans quelques années.

### **Reproduction à plus grande échelle**

73. **L'EvPP n'a pas trouvé trace de mise à l'échelle par d'autres partenaires, par le secteur privé ou par le Gouvernement du tout ou partie des approches du projet.** Dans une certaine mesure, lors de la dernière phase de la mise en œuvre, il est permis de penser que c'est en fait le PNPER qui a répliqué les approches déjà testées par d'autres partenaires. Ainsi, la GIZ, la CTOP et la FAO travaillaient déjà à renforcer les capacités des coopératives, mais avaient des moyens financiers limités,

---

<sup>49</sup> Il semble y avoir une préférence des IMF pour le financement des plans d'affaires des coopératives, malgré le faible nombre de coopératives bénéficiaires du dispositif « coup d'pouce », en raison des coûts de transaction moins élevés.

et la collaboration du PNPER leur a permis d'élargir leur impact au sein de ce groupe cible dans une relation «gagnant-gagnant».

74. Comme évoqué précédemment, le diagnostic en cours des interventions en matière d'appui à l'entrepreneuriat rural représente, pour le Gouvernement togolais, une opportunité de capitalisation de l'expérience du PNPER. Néanmoins, l'absence d'une documentation suffisante du PNPER et la perte de la mémoire institutionnelle engendrée par la dissolution de la DOSI pourraient constituer des obstacles pour la mise à l'échelle des approches du projet. **En conséquence, le critère de reproduction à plus grande échelle est jugé «plutôt insatisfaisant» (3).**

### **Gestion des ressources naturelles et adaptation au changement climatique**

75. **Les analyses simples prévues dans le DCP pour analyser et mitiger les impacts négatifs potentiels du projet sur l'environnement n'ont pas été mise en œuvre.** Le DCP du PNPER a été approuvé avant que le FIDA ne mette en place des procédures d'évaluation sociale, environnementale et climatique (PESEC) strictes<sup>50</sup>. Le projet a été identifié dans la catégorie «risque modéré» (catégorie B) lors de la revue interne du DCP. Le suivi du niveau de mise en œuvre des mesures de mitigation identifiées dans le plan de gestion environnemental et social n'a pas été réalisé, comme souligné dans le dernier rapport de supervision du FIDA. Même si quelques personnes interrogées ont souligné que les critères de sélection des PA ont considéré leur impact potentiel sur l'état de l'environnement ou les ressources naturelles de la zone, ceci n'a pas été évalué dans son ensemble. L'absence de spécialiste en la matière au sein de l'UGP semble expliquer ces résultats.
76. **Aucune activité n'a été spécifiquement conduite pour réduire la vulnérabilité des ménages ou des agroécosystèmes au changement climatique.** Ainsi que souligné dans le dernier rapport de supervision du projet, les critères de sélection des plans d'affaires n'ont pas considéré ces aspects. Les formations n'ont pas ciblé l'amélioration des capacités des porteurs de projets en matière de pratiques agricoles résilientes ou de réduction de la vulnérabilité. Enfin, si le partenariat avec la GIZ projetait de promouvoir auprès des coopératives des techniques et technologies atténuant les effets du changement climatique, ces résultats n'ont pas été atteints. **Pour l'ensemble de ces raisons, ce critère est jugé comme «plutôt insatisfaisant» (3).**
77. **Conclusions sur la durabilité.** En considération des faibles perspectives de pérennisation de l'offre de services non financiers à d'estimation des MPER, du peu d'engouement des IMF partenaires pour le financement des jeunes entrepreneurs ruraux, de l'absence de suivi des recommandations de la stratégie de sortie, et des faibles capacités humaines et financières actuelles du MIFSI, l'EvPP estime que **la durabilité du PNPER est «plutôt insatisfaisante» (3).**

### **F. Égalité des sexes et autonomisation des femmes**

78. **Le DCP ne contenait pas d'analyse approfondie sur les inégalités basées sur le genre et le projet n'a pas développé de stratégie genre.** La conception du projet s'est faite sans une analyse approfondie des besoins, contraintes et opportunités spécifiques de chaque sous-groupe de femmes et de jeunes ciblé afin d'adapter l'offre de services et d'appui technico-économique, les critères de sélection et les conditions de crédit ou de remboursement. Lors de la mise en œuvre, aucune stratégie n'a été développée pour faciliter la participation des femmes aux bénéficiaires du projet, alors que le DCP prévoyait que les femmes constituent au moins 50% de toutes les catégories de bénéficiaires. Selon certaines parties prenantes interrogées

---

<sup>50</sup> Même si le FIDA avait déjà établi des procédures environnementales depuis 1994, ce n'est que depuis récemment que le suivi de la conformité de la mise en œuvre de chaque projet avec ces normes est réalisé. Au moment de la conception et approbation du projet, les PESEC étaient applicables depuis 5 ans (2008).

par l'EvPP, la cible de 50% de femmes était en outre trop ambitieuse étant donné leur plus grande difficulté à constituer des plans d'affaires bancables.

79. **Les activités du projet n'ont pas tenu compte des trois objectifs stratégiques de la politique de genre du FIDA ni des efforts pour aller au-delà de la considération des quotas de participation de femmes.** Le projet a pu avoir un certain effet sur l'autonomisation économique d'un certain nombre de femmes (premier objectif de la politique), mais aucune activité n'a été mise en œuvre (ou documentée) afin d'améliorer leur capacité de décision au sein des institutions rurales ou de diminuer la pénibilité de leur travail. Si certains documents rapportent que certaines filières ou maillons des chaînes de valeur ont été spécifiquement ciblés en raison de la forte participation de femmes, le projet ne semble pas avoir introduit d'activités spécifiquement ciblées pour les jeunes femmes en permettant de lever les barrières connues à leur pleine participation à la vie économique et associative ou pour avoir un effet transformateur afin de traiter les causes sous-jacentes des inégalités de genre.
80. **L'impact du projet en termes d'égalité des sexes et d'autonomisation des femmes n'a pas été documenté, et le nombre de femmes bénéficiaires varie selon les sources.** Le RAP mentionne 298 femmes entrepreneurs financées, soit 31% de femmes parmi les MPER financées (contre 38% dans le SGRO). Par ailleurs, le RAP mentionne uniquement le nombre de femmes formées, et les données SGRO enregistrées dans le système du FIDA semblent erronées<sup>51</sup>. Vers la fin de la mise en œuvre, un partenariat avait été établi avec RENAFSA, une fédération de 53 coopératives de femmes productrices et actives dans le maraîchage, la transformation, le stockage de céréales, l'élevage, le commerce; cependant aucune coopérative n'a reçu de financement, suscitant une grande frustration parmi les membres.
81. **Les résultats de l'enquête quantitative de l'EvPP suggèrent certains impacts différentiels par rapport au genre**<sup>52</sup>. Même si le sous-échantillon de référence est très limité, ce qui doit conduire à la prudence dans la lecture des résultats, cette enquête montre que la proportion de MPER gérées par des femmes qui ont vu leur activité s'interrompre est supérieure à celle des MPER gérées par des hommes (40% contre 28%). Les raisons évoquées pour la cessation d'activités sont liées soit à la mauvaise gestion de l'entreprise, soit à l'impact de la pandémie de covid-19. Le taux d'adoption d'une nouvelle technologie de production ou post-production est également inférieur chez les femmes (20% contre 40%)<sup>53</sup>. Ce constat peut s'expliquer en partie par le fait qu'aucune des 10 femmes interviewées n'a reçu une formation technique (seulement une formation entrepreneuriale). La proportion d'entrepreneurs qui n'ont pas reçu la totalité du financement attendu est légèrement supérieure chez les hommes (29% contre 20%). L'enquête quantitative semble enfin suggérer un accès discriminé des femmes à l'emploi: 44% des emplois créés, et seulement 8% des emplois permanents, ont bénéficié à des femmes.
82. En considérant les arguments ci-dessus, l'EvPP estime **la contribution du PNER à l'égalité des sexes et à l'autonomisation des femmes comme étant «plutôt insatisfaisante» (3).**

---

<sup>51</sup> Un total de 1 546 femmes formées aux affaires (soit 44% du total des bénéficiaires de ce type de formation), 524 femmes ayant bénéficié d'une formation professionnelle (44%) et 724 femmes ayant bénéficié d'un crédit (38%), ce qui ne correspond pas aux données du RAP ou des rapports de supervision.

<sup>52</sup> L'équipe a tenu des entretiens en profondeur avec 54 jeunes entrepreneurs choisis aléatoirement: (i) 34 entrepreneurs ayant reçu un financement (10 femmes, 21 hommes et 3 membres de coopératives mixtes) et avec 19 bénéficiaires n'ayant bénéficié que d'une formation (7 femmes et 12 hommes).

<sup>53</sup> Les technologies adoptées par les femmes sont la balance et un moulin, et le tracteur pour les coopératives.

## G. Performance des partenaires

### Performance du FIDA

83. **Un certain nombre de facteurs ont nui à l'efficacité de l'appui fourni par le FIDA au projet jusqu'en 2019.** Les problèmes liés à la qualité de la conception du projet (complexité du dispositif de mise en œuvre, surestimation des capacités des partenaires de mise en œuvre, des montages financiers trop risqués pour les IMF) ont été à l'origine de la grande inefficacité de la mise en œuvre jusqu'au changement de tutelle. Le FIDA s'est dûment acquitté de ses responsabilités fiduciaires, mais sans compter sur toute l'expertise requise dans toutes les missions d'appui<sup>54</sup>. Le processus de revue à mi-parcours (juillet 2017) a par ailleurs été inefficace pour réorienter la mise en œuvre et pour simplifier le dispositif prévu dans le DCP, ce qui a nécessité l'organisation d'une mission supplémentaire en octobre 2017 («mission de recadrage»). Les hésitations du FIDA concernant la nécessité d'un changement de tutelle<sup>55</sup> pour améliorer les chances de succès du projet ont entraîné une perte de temps de près de 12 mois<sup>56</sup>.
84. Le taux de rotation anormalement élevé au niveau des directeurs de pays (cinq d'entre eux se sont succédé de 2014 à juin 2019<sup>57</sup>, et l'un d'entre eux ne maîtrisait pas le français) a nui à la bonne communication avec le Gouvernement et à la prise de décisions de réorientation stratégique, dans un pays dans lequel le FIDA n'a par ailleurs pas de représentation<sup>58</sup>. Pour les projets à problèmes, il est important que les experts recrutés pour les missions de revue à mi-parcours soient suffisamment expérimentés pour réorienter efficacement une conception défailante; et, si des changements importants sont décidés, il est recommandé que la revue à mi-parcours procède à la révision du cadre logique et des tableaux de coûts en fonction des nouvelles orientations ou approches, ce qui n'a pas été fait dans le cadre du projet.
85. **De facto, l'accélération très rapide de la mise en œuvre a coïncidé avec une stabilité retrouvée, à partir de juin 2019, au niveau de l'assignation des responsabilités des directeurs de pays.** Le dernier directeur de pays est ainsi resté en place suffisamment longtemps pour bien comprendre le contexte institutionnel, les acteurs et les opportunités, et son rôle a été décisif dans l'établissement des partenariats avec la GIZ, la CTOP et la FAO, et pour améliorer la performance du projet dans un contexte particulièrement difficile en raison de la pandémie de covid-19. Néanmoins, aucun partenariat avec les principaux projets œuvrant à promouvoir l'entrepreneuriat des jeunes (BAD, Banque mondiale) n'a été établi, chaque projet mettant en œuvre des approches différentes au sein de tutelles différentes. Les possibilités de synergie avec d'autres projets ont en outre été grandement limitées à cause des limitations géographiques du PNPER. Concernant le S/E, le SGRO du FIDA a été insuffisamment alimenté par les données transmises par l'UGP<sup>59</sup>, ce qui complique la compréhension des résultats exacts enregistrés par le projet à son achèvement. En outre, l'EvPP relève de possibles problèmes de crédibilité du FIDA dans le pays auprès du mouvement coopératif. Selon les propos recueillis par l'EvPP, en effet, certaines coopératives dont le PA approuvé n'a pu être financé alors qu'elles avaient déjà ouvert un compte et versé leur contrepartie financière, avaient déjà connu le même problème dans le cadre de la mise en œuvre

<sup>54</sup> Le FIDA a organisé depuis le démarrage du projet 7 missions de supervision, 10 missions d'appui à la mise en œuvre et une revue à mi-parcours (voir le tableau 13 en annexe V). Le fait que seules 40% de ces missions aient inclus un expert en finance rurale ou un expert en entrepreneuriat rural (et aucune des deux types de profil) a parfois nui à la qualité de l'appui technique effectivement fourni, comme évoqué par certaines parties prenantes consultées par l'EvPP.

<sup>55</sup> La décision de changement de tutelle n'a été recommandée ni par la RMP, ni par la mission de recadrage, qui proposaient toutes deux de conserver la tutelle du projet au MAEP. Cette décision a finalement été prise par le Gouvernement togolais, après consultation du FIDA lors d'une visite à Rome.

<sup>56</sup> Le changement de tutelle a été officialisé en octobre 2018.

<sup>57</sup> Voir annexe VI.

<sup>58</sup> Il n'existe pas de Bureau de pays du FIDA au Togo, ni de chargé de programme national.

<sup>59</sup> Seul un petit nombre d'indicateurs d'effets et d'impact ont été renseignés dans la version SGRO en ligne (selon la dernière validation dans le système en avril 2022), alors que ces données sont présentées dans le RAP et le dernier rapport de supervision (déc. 2021). De surcroît, il existe de nombreuses incohérences entre les données du RAP et les données SGRO, y compris au niveau des indicateurs de portée et du nombre de MPER financées.



du PADAT. L'annonce faite par le FIDA que tous les fonds initialement prévus dans le DCP ne pourraient être mis à disposition, ce qui avait conduit à limiter le montant du PTBA 2020/2021, ont empêché la réalisation d'activités importantes, comme évoqué précédemment.

86. Bien que le FIDA soit parvenu à fournir un appui efficace à partir de juin 2019, l'inefficacité de l'appui apporté jusqu'à cette date et les problèmes de disponibilité des fonds du FIDA vers la fin de la mise en œuvre paraissent justifier que, sur l'ensemble de la période de mise en œuvre, **la performance du FIDA soit jugée «plutôt insatisfaisante» (3).**

### **Performance du Gouvernement**

87. **La première phase de la mise en œuvre a été marquée par une performance mitigée de la première tutelle du projet.** Des visions divergentes au sein du MAEP (et entre le FIDA et le MAEP) concernant les groupes cibles, les activités prioritaires ou l'utilisation du budget, ainsi qu'une certaine tendance à l'ingérence dans la gestion opérationnelle du projet, ont entraîné des dépenses déclarées inéligibles. La faiblesse des capacités institutionnelles du MAEP, notamment concernant la gestion des projets de développement, ont par ailleurs nui à l'efficacité de la mise en œuvre. En outre, le changement fréquent de coordonnateurs (cinq coordonnateurs se sont succédé), y compris à des moments clés de la mise en œuvre (notamment le recadrage et le changement de tutelle) a nui à la bonne orientation stratégique pendant cette période. Selon les propos recueillis par l'EvPP, la lenteur et la rigidité de certains processus décisionnels au sein de la tutelle ont aussi été des sources d'inefficacité<sup>60</sup>.
88. **Le changement de tutelle décidé par le Gouvernement a permis une accélération rapide de la mise en œuvre.** La décision du Gouvernement de changer la tutelle du projet, après consultation du FIDA, a été stratégique et décisive pour permettre d'en redresser la performance. Elle a permis à l'UGP d'être ancrée au sein d'un ministère hébergeant les deux nouveaux partenaires stratégiques (DOSI et FNFI), ce qui a permis une coordination rapide et efficace. Le dynamisme de la dernière UGP et la forte implication de la cellule présidentielle d'exécution et de suivi (CPES) ont permis l'identification et la résolution rapide des problèmes et l'accélération de la mise en œuvre à partir de juin 2019<sup>61</sup>.
89. **La qualité du système de suivi et évaluation (S/E) du projet est jugée moyennement satisfaisante.** Les activités de S/E ont permis à l'UGP de suivre un petit nombre d'indicateurs de produits du cadre logique du FIDA (SGRO) avec les informations requises sur les cibles annuelles et cumulatives atteintes. En revanche, le suivi de la performance du projet a accordé une attention insuffisante à la mesure de la qualité des résultats, et certains indicateurs clés ont été seulement estimés sans être mesurés<sup>62</sup>. Enfin, concernant la mesure de l'impact, une étude sur les effets et impacts du projet a été réalisée en 2021 par la DSID, mais le rapport de cette étude

---

<sup>60</sup> Cela a eu comme conséquence que les coordonnateurs successifs ont eu tendance à vouloir respecter à la lettre les dispositions du DCP et des tableaux de coûts originaux, même après la RMP, par peur d'engager des dépenses qui pourraient être jugées, elles aussi, inéligibles. Par ailleurs, le processus pour la sélection des PA à financer était trop long, trop complexe à gérer et nécessitant trop d'allers-retours (voir la figure 6 dans l'annexe V, le dispositif de sélection des PA), avec des coûts de transaction élevés pour les promoteurs eux-mêmes, la DOSI et les IMF.

<sup>61</sup> Considéré par la CPES comme un projet prioritaire, le PNPFR a bénéficié d'un fort appui de cette cellule, avec tenue de réunions de suivi hebdomadaires avec l'UGP.

<sup>62</sup> L'indicateur «nombre d'emplois créés» n'a pas été réellement suivi dans le cadre des activités de S/E de l'UGP, mais des estimations de ce nombre ont été réalisées sur la base des hypothèses du DCP et ces estimations ont été reprises dans tous les rapports de supervision. Seule l'étude sur les effets et les impacts a essayé de mesurer ce nombre. En outre, le profil des bénéficiaires des financements n'a pas été documenté. Les groupes ciblés selon le DCP incluaient: des jeunes diplômés sans emploi; des jeunes issus des écoles de formation technique; des jeunes producteurs ou artisans; des jeunes moyennement ou faiblement instruits; et des jeunes non instruits. Comme l'a démontré l'enquête de l'EvPP, le système de S/E n'a pas permis de détecter les «véritables» primo-entrepreneurs (par opposition à des entrepreneurs déjà établis avant le démarrage du projet) parmi les bénéficiaires de la facilité «coup d pouce» et de les distinguer des MPER établies, même si la différence peut être floue.

est incomplet, comporte certaines lacunes et ne rend pas compte de toutes les variables collectées.

90. **Les activités de gestion des connaissances issues du projet ont été limitées, mais certains documents produits pourraient être utiles pour informer la réforme en cours d'appui à l'entrepreneuriat.** Un seul bulletin d'information bimensuel a été publié en juillet 2020, et la FAO a appuyé la production de 14 articles et cinq vidéos sur le PNPER. L'UGP a également produit un compendium<sup>63</sup> des processus utilisés dans le cadre des activités d'appui à l'accès aux services non financiers (par ex., constitution du comité de sélection) et des modèles pratiques utilisés pour la préparation et la sélection des PA et l'accompagnement des MPER (canevas des PA, grille d'évaluation des PA, outils d'accompagnement et suivi des MPER). Ces documents sont susceptibles de permettre l'apprentissage au sein du MIFSI et la réplication des outils/approches/processus jugés intéressants.
91. **La qualité de la communication entre le Gouvernement et le FIDA a été suboptimale en ce qui concerne la décision sur la date de clôture du projet.** Selon les entretiens avec des hauts représentants du Gouvernement togolais, la date de la clôture a été motivée par le besoin d'évaluer les résultats des nombreux projets de promotion de l'entrepreneuriat et de réformer l'ensemble du dispositif gouvernemental d'appui au secteur. Toutefois, la décision finale de clôture du projet fin 2021 a été prise sans consultation préalable du FIDA, et le FIDA n'en a été informé que très tardivement<sup>64</sup>. Cela n'a pas permis que toutes les dispositions soient prises pour maximiser les chances d'une clôture financière ordonnée<sup>65</sup>. La clôture anticipée a par ailleurs empêché l'atteinte de tous les résultats prévus dans les conventions des partenaires de mise en œuvre et a occasionné une grande frustration chez de nombreux promoteurs, d'une part, et a nui aux perspectives de pérennisation des acquis du projet, d'autre part. On peut toutefois remarquer qu'en raison des contraintes budgétaires rencontrées par le FIDA à partir de 2021, le projet ne serait de toute façon pas parvenu à financer davantage de MPER, ni toutes les activités initialement prévues jusqu'à décembre 2021.
92. L'EvPP reconnaît les améliorations dans la performance du projet obtenues après le changement de tutelle, la bonne implication des instances nationales de suivi et elle salue l'initiative actuelle du Gouvernement togolais de réformer les politiques d'appui à l'entrepreneuriat. Néanmoins, en prenant en compte l'expérience sous la première tutelle, d'une part, et d'autre part la décision de clôture anticipée au moment où un certain élan avait été trouvé dans la mise en œuvre et alors que des résultats importants pouvaient encore être atteints, l'EvPP estime que **la performance du Gouvernement a été «plutôt insatisfaisante» (3).**

### **Évaluation de la qualité du rapport d'achèvement**

93. **La portée du RAP est satisfaisante (5).** Clair et concis, le RAP est complet et couvre toutes les dimensions et thématiques requises. Ce document s'est toutefois principalement concentré sur l'appréciation de l'efficacité et l'efficience du projet à partir du changement de tutelle et il n'apporte qu'un éclairage limité sur le contexte de mise en œuvre et l'historique des faits marquants de la mise en œuvre avant cette date. Le document ne fournit en outre aucune indication ou analyse sur la «portée» du projet (en termes de nombre total de bénéficiaires directs).
94. **La méthodologie et les données présentées sont plutôt satisfaisantes (4).** Le RAP a été élaboré de manière participative par un comité de rédaction

<sup>63</sup> Les outils pour l'accompagnement non financiers et financiers des MPER du PNPER.

<sup>64</sup> Alors que tous les partenaires (GIZ, FAO, CTOP) avaient été informés au mois de juin 2021 par un courrier de la clôture anticipée au 31 décembre 2021 et de la nécessité d'arrêter toutes les dépenses à partir de juin 2021, le FIDA n'en a été informé qu'en décembre 2021 lors de la mission de supervision, et officiellement par un courrier daté du 30 décembre 2021.

<sup>65</sup> Le Département financier du FIDA (FMD) n'a pas eu la possibilité d'organiser une mission rapide afin de conseiller l'UGP sur la meilleure manière d'organiser la clôture financière. Le FIDA a reçu les états financiers fin juin 2022. Les auditeurs les ont considérés satisfaisants.

spécialement nommé par le Gouvernement, avec un appui limité du FIDA. Ce comité, auquel participait plusieurs ministères en plus des principales parties prenantes, a fourni une occasion à un grand nombre d'acteurs de s'approprier l'expérience du projet. Une lacune importante concerne l'analyse économique et financière, laquelle paraît reposer sur des hypothèses trop optimistes ne concernant que l'échantillon de MPER encore fonctionnelles au moment de l'achèvement du projet, sans considérer l'ensemble des coûts et des bénéfices (ou pertes) effectivement engendrés par le projet. Par ailleurs, le document ne présentant aucune analyse sur la répartition des MPER bénéficiaires de financement par secteur et sous-secteur d'activités, il n'est pas possible de vérifier la pertinence des modèles économiques utilisés.

95. **La franchise du RAP est plutôt insatisfaisante (3).** Le document est insuffisamment critique par rapport à l'expérience du projet et manque de franchise dans son appréciation de nombreux points présentés de façon trop positive, considération faite des propres conclusions de l'EvPP<sup>66</sup>. Le document utilise la plus grande partie des données disponibles sur les résultats et l'impact du projet, mais certaines données présentées dans le texte principal du document, dans les tableaux ou en annexe, sont parfois contradictoires.
96. **Les enseignements dans le RAP sont plutôt satisfaisants (4).** Le document soulève un certain nombre de points intéressants et susceptibles d'informer la conception de futurs projets, mais le manque de franchise dans l'analyse de l'efficacité et de l'efficacité du projet nuit à la génération d'enseignements utiles à l'amélioration de la conception des dispositifs de mise en œuvre, de suivi et de supervision de ce type de projet.

## H. Aperçus thématiques clés

97. Lors de la préparation du document d'orientation de l'EvPP, les aspects suivants avaient paru mériter un examen plus approfondi: (i) les arrangements institutionnels et la pertinence des décisions de réorientation stratégique, (ii) le renforcement institutionnel, et (iii) l'efficacité du modèle d'appui aux MPER et aux jeunes promoteurs. Les deux premiers thèmes ont déjà été amplement discutés dans les chapitres précédents. Le présent chapitre présente des constats plus détaillés sur le troisième et sur le ciblage.

### Dispositif de financement des MPER

98. **Le dispositif d'appui effectivement mis en place par le projet pour appuyer les primo-entrepreneurs requiert encore des améliorations.** Ce dispositif a eu comme acteurs principaux la DOSI et ses guichets régionaux, le FNFI, les IMF partenaires du projet et le comité de sélection des PA (voir les détails dans la figure 6 en annexe V). Le rôle d'intermédiation du FNFI a été crucial pour convaincre les IMF à participer au projet, mais le modèle éprouvé par le projet n'est pas répliquable sans appui extérieur. Après que le FNFI a identifié les IMF les plus pertinentes pour le type de clientèle ciblée par le PNPER et le type de risque encouru, deux mesures non prévues dans le DCP ont été prises pour les inciter à participer au projet: (i) une ligne de crédit à un taux de 7% leur a été ouverte par le FNFI; et (ii) une commission de 1% de l'encours de crédit PNPER a été accordée aux IMF, laquelle a par la suite été portée à 6% en raison des coûts de transaction plus élevés pour les clients PNPER. Cette dernière mesure a été très importante pour motiver les IMF à accorder un plus grand nombre de prêts, malgré la faible qualité d'ensemble de la première génération des PA qui leur avait été soumis par le FNFI. Cette mesure n'est cependant pas soutenable ou reproductible par le FNFI sans appui extérieur.

---

<sup>66</sup> Par exemple, le RAP mentionne la mise en place d'un réseau fort de 100 consultants; la mise en œuvre avec succès du paquet technologique; que l'ingénierie de formation a été un succès; que les innovations peuvent être répliquées et amplifiées; et que la mise en relation des jeunes avec les IMF a contribué à augmenter les portefeuilles des IMF et permettra de financer les jeunes avec des crédits avantageux favorables.

Tableau 9

**Étapes clé du dispositif d'appui aux primo-entrepreneurs et constats de l'évaluation**

<i>Processus</i>	<i>Commentaire de l'EvPP</i>
Identification des (primo)entrepreneurs et des coopératives éligibles au dispositif «coup d pouce» en trois étapes; rôle central du comité de sélection constitué de sept membres permanents <sup>67</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le mécanisme retenu pour que les IMF soient représentées dans le comité de sélection<sup>68</sup> n'a pas permis qu'elles aient la possibilité d'influencer efficacement la qualité des plans d'affaires<sup>69</sup>.</li> <li>- Manque de référentiels technico-économiques pour l'analyse des PA.</li> <li>- Coût élevé du processus de sélection.</li> <li>- Trop faible sélectivité du comité de sélection (taux d'approbation des plans d'affaire de 90%) et saturation des capacités des guichets régionaux de la DOSI<sup>70</sup>.</li> </ul>
Financement des plans d'affaires sélectionnés  (Versement en une seule tranche de l'entièreté du montant du PA de la part des IMF)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pas de mécanisme de garantie pour le financement des primo-entrepreneurs permettant le partage des risques des IMF partenaires.</li> <li>- La contrepartie financière exigée des primo-entrepreneurs (10% du montant du PA) était trop élevée pour un véritable primo-entrepreneur et elle a représenté un obstacle pour la participation de cette catégorie de bénéficiaires.</li> <li>- Obligation faite aux IMF de verser les fonds nécessaires au financement des PA en une seule tranche. Seules les deux IMF ayant préféré verser le financement conformément à leurs propres approches et méthodologies éprouvées, et par tranches (Coopec SIFA et la SPEC OIC), ont enregistré de bons taux de remboursement et enregistraient un faible PAR à 30 jours au moment de l'EvPP.</li> <li>- Le versement en tranches semble encore plus adéquat pour les vrais primo-entrepreneurs sans expérience préalable de gestion d'une grosse somme d'argent.</li> </ul>

Source: élaboration par l'équipe de l'EvPP.

99. **Le dispositif mis en œuvre n'a pas permis de réduire les risques des IMF pour le financement des primo-entrepreneurs ruraux.** Le modèle du dispositif «coup d pouce» ne comportait pas de mécanisme de type fonds de garantie pour les IMF. Cela a représenté la principale cause de la réticence initiale des IMF à participer au projet. L'établissement du partenariat avec le FNFI a su vaincre cette réticence, mais cela s'est fait aux dépens des cinq IMF qui présentaient, au moment de l'EvPP, un PAR à 30 jours très élevé (voir le tableau 19 en annexe V). En cas de non remboursement des crédits accordés, ces IMF devront entièrement absorber les pertes, alors qu'elles devront rembourser à terme le FNFI, ce qui risque de fragiliser leur situation financière. Par ailleurs, pour minimiser les risques, les IMF ont préféré autant que possible accorder des crédits à des MPER faisant déjà partie de leur clientèle, aux dépens des «véritables» primo.
100. **Le modèle d'appui aux entreprises établies prévu dans le PNPER n'a pas fonctionné.** Afin de cibler les MPER déjà établies, le DCP du PNPER prévoyait uniquement un crédit auprès d'une IMF pouvant, quant à elle, bénéficier du fonds de garantie du PNPER. Un fonds de 500 millions de FCFA a bien été établi par le projet auprès de l'Agence nationale de promotion de garantie de financement des PME/PMI,

<sup>67</sup> Les comités régionaux de sélection étaient constitués d'un responsable régional de la DOSI (Président); un représentant régional de la Chambre de commerce et d'industrie du Togo (membre permanent); du responsable suivi-évaluation régional du PNPER (Secrétaire permanent); d'un représentant régional de l'Association professionnelle des systèmes financiers décentralisés (AP-SFD) (membre permanent); d'un représentant de la chambre régionale des métiers (membre permanent); d'un représentant de l'Institut de conseil et d'appui technique (ICAT); et d'une personne ressource à mobiliser selon la complexité et la spécificité des dossiers.

<sup>68</sup> Toutes les IMF de la région pouvant siéger au sein de chaque CRS, une IMF en faisait partie et représentait toutes les autres, et un représentant de l'association professionnelle des systèmes financiers décentralisés était, dans chaque, membre permanent des comités régionaux.

<sup>69</sup> Dans leur format original, les PA ne comportaient pas toutes les informations économiques et financières requises par les IMF pour un examen approfondi, et ils étaient difficilement exploitables. Ce format a été amélioré suite à la tenue d'un atelier en 2020.

<sup>70</sup> Suite aux campagnes d'informations, au moins 10 000 promoteurs ont approché la DOSI, qui a vu ses capacités à accompagner le développement des PA saturées (seulement 3 000 PA ont pu être développés, selon le RAP).

mais les informations sur son utilisation sont contradictoires. Ainsi le RAP rapporte que «200 millions ont été mobilisés, soit un taux de réalisation de 40%», alors que la plupart des parties prenantes interrogées par l'EvPP ont mentionné que ce fonds n'avait pas pu être mobilisé, et le RAP rapporte par ailleurs qu'aucune entreprise établie n'a bénéficié de financement sur les 500 ciblées. Les travaux de l'EvPP ont en fait révélé qu'un certain nombre d'individus bénéficiaires du dispositif «coup d pouce» n'étaient pas des primo-entrepreneurs (selon la définition donnée dans le DCP), mais bien des entreprises déjà établies qui n'avaient pas droit, en principe, à la subvention du projet.

### **Ciblage**

101. **Le DCP comportait de nombreuses incohérences s'agissant de l'estimation du nombre de bénéficiaires visés, et la définition des «primo-entrepreneurs» n'était pas précise.** D'une part, le nombre de bénéficiaires directs semble avoir été grandement surestimé: alors que le cœur de cible du PNPER (à savoir les bénéficiaires que l'on espérait sortir durablement de la pauvreté grâce à l'appui du projet et qui devaient absorber l'essentiel des ressources) n'est que de 1 800 MPER, le DCP a identifié une cible totale de 50 000 bénéficiaires directs en comptabilisant une cible de «40 000 jeunes bénéficiaires d'une formation et d'un accompagnement» dont le calcul n'est pas compréhensible (cf. appendice 6 du DCP). Si cela a permis de réduire le coût moyen par bénéficiaire, et donc de faciliter l'approbation du DCP par les revues internes du FIDA, cette façon opaque de quantifier le nombre de bénéficiaires a introduit beaucoup de confusion au sein de l'UGP comme du FIDA au cours de la mise en œuvre. On note ainsi que si des cibles plus réalistes ont été saisies dans le SGRO (soit 14 200 ménages bénéficiaires directs représentant un total de 71 000 personnes, à raison de cinq personnes par ménage), les rapports de supervision ont continué à se référer aux cibles du DCP pour mesurer la performance du projet en termes de nombre de bénéficiaires atteints<sup>71</sup>. Par ailleurs, certaines sections du DCP ont confondu «bénéficiaires indirects» (estimés à 230 000) et «membres des ménages appuyés».
102. **Le manque de clarté du DCP s'agissant de la définition des groupes cibles a entraîné un retard initial dans leur sélection.** Telle que présentée dans le DCP, la définition des groupes cibles comportait certaines ambiguïtés ayant occasionné de nombreux questionnements au moment du démarrage du projet, notamment le fait de savoir si un agriculteur pouvait être considéré comme une MPER, ou s'il fallait uniquement considérer le groupe cible parmi les entrepreneurs en aval et en amont de la production. Par ailleurs, la question s'est posée de savoir si le projet pouvait cibler les femmes désireuses de démarrer une petite activité génératrice de revenus avec des petits financements de moins de 100 USD. Au final, il a été décidé, d'une part, que les producteurs ayant bénéficié d'un appui du PADAT ne seraient pas ciblés par le PNPER et, d'autre part, que les femmes n'ayant besoin que d'un microfinancement ne seraient pas visées.
103. **Une plus grande ambiguïté a ensuite concerné la définition de «primo-entrepreneur» retenue par l'UGP, dans ses rapports d'avancement, et le FIDA, dans ses rapports de supervision.** Bien que le profil exact des MPER bénéficiaires de financement n'ait jamais été documenté, certaines IMF ont notoirement privilégié le ciblage des entreprises déjà établies, lesquelles ont pu bénéficier du dispositif «coup d pouce» comme s'il s'agissait de primo-entrepreneurs. L'EvPP n'a pas trouvé trace d'une analyse ou réflexion sur les difficultés à convaincre les IMF d'accorder des financements importants à de «véritables» primo-entrepreneurs sans expérience préalable, ni qualification technique de base, et, plus largement, sur les défis que représente ce type de cible du point de vue d'une IMF.

---

<sup>71</sup> Le cadre logique actualisé issu du SGRO et annexé au rapport de supervision 2021 présente bien la cible révisée de 14 200 ménages, mais le paragraphe 30 du même rapport mentionne que «le projet avait prévu de toucher environ 280 000 personnes réparties dans 20 préfectures des cinq régions du pays dont 50 000 bénéficiaires directs et 230 000 bénéficiaires indirects» au début du chapitre *Ciblage et porté*.

Sans réflexion sur ces aspects, ou par manque de temps, il n'y a pas eu de possibilité d'adapter l'approche du projet pour minimiser les risques des IMF ou adopter une approche spécifique pour les «véritables» primo-entrepreneurs (par exemple, un volume de financement moins important, un décaissement par tranches, le versement de la subvention après que le porteur de projet a apporté les preuves de son activité économique).

104. **Le nombre exact de primo-entrepreneurs parmi les MPER financées n'est pas connu.** Contrairement aux informations rapportées dans tous les documents produits par le projet, les rapports de supervision et le RAP, l'enquête quantitative réalisée par l'EvPP a fait ressortir que les 918 personnes ayant reçu un financement ne sont pas toutes des «primo-entrepreneurs» (à savoir des individus venant de créer une MPER) et que 62% des MPER de l'échantillon de l'EvPP étaient déjà en place avant le démarrage de l'appui du PNPER. Ce constat a également été rapporté par de nombreuses personnes interrogées par l'EvPP, sans qu'elles en connaissent l'ampleur. Même si l'EvPP reconnaît que la notion de MPER, et par extension celle de primo-entrepreneur, est nécessairement souple, comme souligné dans la politique du FIDA sur les entreprises rurales (2004)<sup>72</sup>, le projet n'a pas cherché à établir le profil exact des bénéficiaires de financement, ce qui aurait permis une meilleure efficacité dans le ciblage et une plus grande transparence dans la présentation des résultats du projet.

---

<sup>72</sup> La politique du FIDA reconnaît au moins trois types: (i) les **activités pré-entrepreneuriales**: traditionnellement désignées comme activités génératrices de revenus (petit artisanat, petit commerce, etc.), avec des personnes qui ont une connaissance limitée des principes de base qui guident toute activité commerciale et qui manquent d'actifs de base, mais qui sont destinées à générer des sources de revenus plus prévisibles et régulières, contrairement aux sources de revenus ponctuelles et très mineures des ménages); (ii) les **micro-entreprises**: activités semi-structurées, comprenant des immobilisations limitées, et respectant quelques principes de gestion de base, et (iii) les **petites entreprises**: entreprises structurées qui ont généralement une niche de marché et un emplacement physique bien définis, un chiffre d'affaires acceptable, certaines compétences commerciales, un accès régulier à des services de conseil aux entreprises basés sur le marché et un certain nombre d'employés à temps partiel ou à temps plein.

## **IV. Conclusions et enseignements issues de l'expérience**

### **A. Conclusions**

105. Plusieurs facteurs ont affecté négativement la performance du PNPER au Togo. Tout d'abord, la pertinence du projet a été négativement affectée par le manque de réalisme de la conception, notamment pour ce qui concerne le dispositif de mise en œuvre, et la faible prise en compte du contexte institutionnel et de ses limitations. Les changements opérés à partir de 2018 sous l'impulsion de la nouvelle tutelle, notamment le recours à des partenaires avec une expérience avérée dans des domaines pertinents, ont permis au projet d'enregistrer quelques résultats encourageants lors des deux dernières années de mise en œuvre, pendant la pandémie de covid-19. Néanmoins, le taux d'atteinte relativement satisfaisant des cibles cache des problèmes de qualité de l'accompagnement fourni et, de surcroît, de durabilité des quelques acquis. Ceci a aussi fortement impacté l'efficacité du projet pendant tout son cycle de mise en œuvre (2014-2021).
106. La pertinence des appuis du PNPER a été largement démontrée par la grande demande de la part des primo-entrepreneurs ruraux et membres de coopératives (les principaux groupes cibles du projet). Néanmoins, le modèle d'appui, même dans sa version finale, reste à tester et affiner, car il n'est pas parvenu à cibler les véritables primo-entrepreneurs ni à répondre aux contraintes spécifiques des jeunes femmes rurales. Et il reste, par ailleurs, à tester entièrement le dispositif permettant d'appuyer les MPER établies (troisième groupe cible du projet).
107. Le PNPER a permis à près d'un millier de porteurs ruraux de projets (primo et coopératives) d'accéder à un crédit dans des conditions plus favorables que celles du marché. Le projet a eu un impact positif sur le chiffre d'affaires et le revenu d'un certain nombre de MPER ayant bénéficié du dispositif «coup d pouce» et a permis de créer un grand nombre d'emplois permanents et saisonniers. En revanche, les seuls revenus issus de leur participation au projet ne permettent pas de les hisser au-dessus du seuil de pauvreté nationale. Les données manquent pour estimer le pourcentage de MPER générant des bénéficiaires et il ne s'est pas encore écoulé suffisamment de temps pour apprécier les taux de survie des nouvelles MPER créées. L'impact du projet sur les porteurs de projet n'ayant bénéficié que de formation (environ 4 500 personnes, selon les données de l'unité de gestion du projet) semble par ailleurs marginal.
108. Le changement d'avis de la part du Gouvernement sur l'extension de la mise en œuvre du projet, après que cette dernière a été approuvée par le FIDA, a été vécu par les bénéficiaires et les prestataires de services du projet comme une clôture anticipée ayant brisé net une dynamique qui avait demandé beaucoup d'efforts à être enclenchée. Les difficultés de mise en œuvre jusqu'au changement de tutelle et cette décision unilatérale du Gouvernement de clôturer le projet fin 2021 ont laissé, auprès d'un grand nombre de jeunes ou de coopératives dont le plan d'affaires n'a pas été financé, un sentiment de déception et de frustration. En outre, du point de vue des IMF partenaires, la mauvaise performance du portefeuille des MPER du PNPER à laquelle doivent faire face la majorité d'entre elles est de nature à renforcer leur perception que le financement des MPER agricoles est très risqué en général, et encore plus lorsqu'il s'agit de primo-entrepreneurs sans expérience.
109. Les futurs projets de promotion de l'entrepreneuriat rural au Togo devront améliorer l'analyse du contexte national et local d'intervention et privilégier le partenariat avec des institutions existantes, tout en prévoyant un plan de renforcement des capacités des institutions partenaires qui soit basé sur une évaluation approfondie de leurs capacités et négocié avec elles. L'expérience des deux dernières années de mise en œuvre a également fait ressortir l'importance de mécanismes financiers permettant de mieux garantir les risques des IMF, ainsi que de produits financiers réellement adaptés aux capacités de remboursement des primo-entrepreneurs et aux contraintes additionnelles des jeunes femmes rurales. La réforme gouvernementale

en cours des politiques et stratégies d'appui aux microentreprises et à l'entrepreneuriat représente une opportunité pour capitaliser la courte, mais riche, expérience de mise en œuvre du PNPER.

## **B. Recommandations**

110. L'évaluation de la performance du projet et du contexte de sa mise en œuvre permet de dégager un certain nombre d'enseignements qui représentent les recommandations suivantes.
111. **Recommandation 1. Prévoir suffisamment de temps, de ressources et d'expertise pour le ciblage des entrepreneurs ruraux.** Dans le secteur informel rural, la notion de «primo-entrepreneur» est souple, ce qui complique la définition de critères de sélection et l'adaptation de l'appui à chaque type de cible. Afin de cibler les entrepreneurs ruraux, une couverture nationale est plus adéquate que le ciblage géographique. Pour les projets d'appui à la création de micro et petites entreprises rurales, il convient également de prévoir un accompagnement technico-économique qui soit personnalisé et soutenu pendant plusieurs années.
112. **Recommandation 2. Renforcer le partenariat avec le Gouvernement du Togo pour des résultats durables.** Malgré la politique de mobilité du personnel du FIDA, maintenir une présence plus constante de l'équipe en charge du portefeuille du Togo au sein du FIDA pour asseoir une relation de confiance et de collaboration avec le Gouvernement, ainsi que pour s'assurer de la cohérence des orientations stratégiques et une compréhension approfondie du contexte institutionnel.
113. **Recommandation 3. Consolider le modèle pour la promotion de l'accès des MPER aux services financiers et non financiers.** Quelques conseils peuvent être dégagés de l'expérience du PNPER: (i) assurer la mise en place d'un mécanisme de garantie et/ou de partage des pertes en cas d'impayés quand les IMF sont incitées à cibler une clientèle avec un profil plus risqué que celui de leur clientèle habituelle; (ii) prioriser une analyse d'approche filière afin d'optimiser la rentabilité des entrepreneurs, d'assurer le remboursement de leurs crédits et d'accroître leurs revenus; (iii) améliorer l'articulation entre appuis non financiers (formation et accompagnement technico-économique) et financiers; (iv) prioriser le développement de produits financiers nouveaux pour les «vrais» jeunes primo-entrepreneurs, et prévoir des financements graduels par tranches avec des durées de remboursement plus longues pour ce type de cible.
114. **Recommandation 4. Assurer la mise en œuvre des bonnes pratiques de gestion de projets.** L'expérience du PNPER démontre l'importance de doter l'unité de gestion d'un projet de personnel qualifié dans tous les domaines de compétences requis et de leur garantir une autonomie de pouvoir décisionnel suffisante, tout en évitant de les surcharger de travail avec la gestion de plusieurs projets pour une période prolongée. Pour ce qui est du suivi-évaluation, le suivi des aspects liés à la qualité des résultats (voire aux expériences vécues par les entrepreneurs et les prestataires de services) doit compléter celui des indicateurs quantitatifs. Les décisions de raccourcissement anticipé de la durée de mise en œuvre d'un projet, ou de tout autre terme de l'accord de financement, doivent être préalablement discutées avec le FIDA et doivent être prises en considération des risques que cela fera poser sur la consolidation des acquis du projet et de leurs perspectives de pérennité.



## Informations de base sur le projet

			Montant approuvé (en USD)		Montant effectif (en USD)	
Région	WCA	Coût total du projet	39 574 400		13 055 078	
Pays	République togolaise	Montant du don/prêt du FIDA et % par rapport au coût total	55%	21 618 200	33%	13 055 078
Numéro du prêt	1100001639	Emprunteur	10%	3 832 500	0%	0
Type de projet (sous-secteur)	Crédit et services financiers	Institutions financiers nationales	21%	8 676 400	0%	0
Type de financement*	F (Don DSF/prêt)	Co-financeur	9%	3 559 800	0%	0
Conditions de prêt	Prêt à conditions particulièrement favorables (HC)					
Date d'approbation	24/03/2014					
Date de signature du prêt	23/05/2014	Contribution des bénéficiaires	5%	1 887 500	0%	0
Date d'entrée en vigueur	23/05/2014					
Modifications du prêt	N/A	Nombre de bénéficiaires	71 000		25 251	
Prolongation du don DSF/prêt	Une à la date du 14/11/2018 pour un an (du 31/12/2020 au 31/12/2021)	Institutions coopérantes			FIDA	
Chargés de programme de pays	Jean Pascal Kabore Laurent Stravato Esther Kasalu-Coffin Vincenzo Galastro Aissa Toure	Date de clôture du prêt			31/12/2021	
Directeurs régionaux	Sana Jatta Nadine Gbossa Lisandro Martin Ides de Willebois	Examen à mi-parcours			26/06/2017	
Évaluateur de l'évaluation de la performance du projet	Mónica Lomena-Gellis, IOE	Décaissement du prêt du FIDA à l'achèvement du projet (%)			33%	
Membres du panel de contrôle qualité de l'évaluation de la performance du projet (Département gestion des programmes [PMD])	Wafaa El Khoury; Tom Anyonge; Mylene Kherallah; Anne-Laure Roy; Cristiana Sparacino; Moses Abukari; Abdoul Barry; Sylvie Marzin; Brigitte D'Offay; Francesca Ranaletta; Minda Lamboni, MAEP; Ayaovi Kodjovi Numado, PADAT; Midekor Ayawo Dodj, PASA; Dr. Assimiou Adou Rahim, WAAPP	Date du rapport d'achèvement du projet			25/05/2022	

## Définition et notation des critères d'évaluation utilisés par BIE et comparaison avec les notations de PMD

Critères	Définition*	Obligatoire	À noter
Pertinence	<p>Mesure dans laquelle: i) les objectifs de l'intervention ou de la stratégie correspondent aux exigences des bénéficiaires, aux besoins du pays, aux priorités institutionnelles et aux politiques des partenaires et des donateurs; ii) la conception de l'intervention ou de la stratégie* et les stratégies de ciblage adoptées correspondent aux objectifs; iii) l'intervention ou la stratégie a été adaptée ou réadaptée en fonction de l'évolution du contexte.</p> <p>* Les évaluations visent à analyser la stratégie poursuivie, qu'elle soit explicite (écrite) ou implicite.</p>	X	Oui
Efficacité	<p>Mesure dans laquelle les objectifs et les résultats escomptés de l'intervention ou de la stratégie de pays, y compris les éventuels résultats différenciés entre les groupes, ont été atteints ou devraient être atteints au moment de l'évaluation.</p> <p>L'efficacité inclut notamment un sous-domaine particulier: Innovation: mesure dans laquelle les interventions ont abouti à une solution (pratique, approche/méthode, processus, produit ou règle) qui s'avère nouvelle compte tenu du contexte, du calendrier et des intervenants (utilisateurs prévus de la solution) et qui permet d'améliorer la performance ou de relever les défis liés à la réduction de la pauvreté rurale<sup>1</sup>.</p>	X	Oui
Efficience	<p>Mesure dans laquelle l'intervention ou la stratégie produit ou est susceptible de produire des résultats de façon économique et dans les temps. Le terme «économique» désigne la conversion des intrants (fonds, expertise, ressources naturelles, temps, etc.) en produits, effets directs et impacts de la façon la plus économiquement avantageuse possible, par rapport aux options envisageables dans le contexte. L'expression «dans les temps» désigne le fait de respecter les délais fixés ou des délais raisonnablement adaptés aux exigences du contexte en évolution. Il peut s'agir d'évaluer l'efficience opérationnelle (mesure selon laquelle l'intervention a été bien gérée).</p>	X	Oui
Impact	<p>Mesure dans laquelle l'intervention ou la stratégie de pays a produit ou devrait produire des effets importants et de vaste portée, positifs ou négatifs, intentionnels ou non.</p> <p>Le critère comprend les aspects suivants:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• l'évolution des revenus, des actifs et de la capacité de production;</li> <li>• l'évolution du capital social/humain;</li> <li>• l'évolution de la sécurité alimentaire et de la situation nutritionnelle des ménages;</li> <li>• l'évolution des institutions et des politiques.</li> </ul> <p>L'analyse de l'impact vise à déterminer si les changements ont été porteurs de transformation et si les mutations ont été telles que les sociétés peuvent s'engager vers des trajectoires de développement radicalement différentes (par exemple, en raison de l'ampleur ou des effets distributifs des changements pour les populations pauvres et marginalisées).</p>	X	Oui
Durabilité	<p>Mesure dans laquelle les avantages nets de l'intervention ou de la stratégie perdurent et sont reproduits à plus grande échelle (ou sont susceptibles de perdurer et d'être reproduits à plus grande échelle) par les autorités publiques, les organisations donatrices, le secteur privé et d'autres organismes.</p> <p>Remarque: il s'agit notamment d'examiner les capacités financières, économiques, sociales, environnementales et institutionnelles des systèmes nécessaires à la pérennisation des avantages nets dans le temps. Il convient</p>	X	Oui

<sup>1</sup> On entend par innovation la nouveauté par rapport à un contexte donné, au public visé ou à l'amélioration prévue de la performance. À cela s'ajoute le critère défini dans l'évaluation de l'appui du FIDA aux innovations de 2020, à savoir de «permettre aux exploitants agricoles pauvres de franchir un seuil en dessous duquel ils ne peuvent plus retomber facilement en cas de choc». Les innovations visent donc à la fois plusieurs des difficultés des petits exploitants agricoles, ce qui suppose, dans le contexte opérationnel du Fonds, de regrouper plusieurs petites nouveautés. Il s'agit dans la plupart des cas de solutions ou démarches générales mises en place dans des opérations bénéficiant de l'appui du Fonds.

Critères	Définition*	Obligatoire	À noter
	à ce titre de mener des analyses de la résilience, des risques et des arbitrages potentiels entre les priorités.  Domaine spécifique de la durabilité:  Gestion de l'environnement et des ressources naturelles et adaptation aux changements climatiques. Mesure dans laquelle les stratégies ou interventions d'aide au développement contribuent à l'amélioration de la durabilité environnementale et de la résilience face aux changements climatiques dans la petite agriculture.  Il y a reproduction à plus grande échelle* lorsque: i) les partenaires bilatéraux et multilatéraux, les entités du secteur privé et les populations adoptent et diffusent la solution mise à l'essai par le FIDA; ii) d'autres parties prenantes investissent des ressources pour déployer la solution à grande échelle; iii) les pouvoirs publics appliquent un cadre d'action visant à généraliser la solution mise à l'essai par le FIDA (de la pratique aux politiques).  * La reproduction à plus grande échelle ne concerne pas uniquement les innovations.		
Égalité des sexes et autonomisation des femmes	Mesure dans laquelle les interventions du FIDA ont favorisé une plus grande égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes. Par exemple en termes d'accès et droits des femmes aux actifs, aux ressources et aux services; de participation à la prise de décisions; de répartition équilibrée de la charge de travail et d'impact sur les revenus, de situation nutritionnelle et de moyens d'existence des femmes, et dans la promotion de changements durables, inclusifs et profonds dans les normes sociales, les attitudes, les comportements et les croyances qui sous-tendent les inégalités entre les sexes.  Les évaluations viseront à déterminer dans quelle mesure les interventions et les stratégies ont permis, compte tenu du contexte, de faire évoluer le genre en: i) luttant contre les causes profondes des inégalités et de la discrimination entre les sexes; ii) influant sur les rôles et normes de genre et les rapports de force hommes-femmes; iii) promouvant plus globalement des processus de changement social (au-delà de l'intervention immédiate).  Les responsables des évaluations examineront les effets différenciés selon le genre et la manière dont ces effets interagissent avec d'autres types de discrimination fondés, par exemple, sur l'âge, la race, l'origine ethnique, le statut social ou le handicap (phénomène aussi appelé «intersectionnalité des questions de genre») <sup>2</sup> .	X	Oui
<b>Évaluation globale du projet</b>		X	Oui
<b>Performance des partenaires</b>	Évaluée séparément pour le FIDA et pour le Gouvernement		
FIDA	Mesure dans laquelle le FIDA et le Gouvernement (y compris les autorités centrales, les collectivités locales et les organismes d'exécution) ont appuyé la conception, l'exécution et l'obtention de résultats, favorisé l'instauration d'un environnement favorable, et contribué à ce que l'intervention ou le programme de pays produise un impact durable.	X	Oui
Gouvernement	Adéquation de l'appropriation par l'emprunteur (y compris le Gouvernement et l'organisme d'exécution) et de la responsabilité assumée par ce dernier durant toutes les phases du projet à l'égard de la qualité des préparatifs et de l'exécution, du respect des engagements et des accords, de l'instauration d'un environnement favorable, de l'établissement des fondements qui étayeront des résultats durables et de la mobilisation des acteurs du projet.	X	Oui

\* Ces définitions s'appuient sur le glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques; le Cadre méthodologique d'évaluation des projets convenus avec le Comité de l'évaluation en septembre 2003, la première édition du *Manuel de l'évaluation* discutée avec le Comité de l'évaluation en décembre 2008 et d'autres discussions avec le Comité de l'évaluation en novembre 2010 sur les questions clés et les critères d'évaluation d'IOE.

<sup>2</sup> Groupe de coopération pour l'évaluation. 2017. *Gender: Main messages and findings from the ECG Gender practitioners workshops*, Washington, D.C. <https://www.ecgnet.org/document/main-messages-and-findings-ieq-gender-practitioners-workshop>

## Tableau comparatif des notes attribuées

<i>Critères d'évaluation</i>	<i>FIDA/Département gestion des programmes (PMD) Notes d'évaluation</i>	<i>Évaluation de la performance du projet Notes d'évaluation</i>	<i>Écarts</i>
Pertinence	4	4	0
Efficacité	3	3	0
Innovation	4	3	-1
Efficiences	3	3	0
Impact sur la pauvreté rurale	4	3	-1
Durabilité des résultats	3	3	0
Reproduction à plus grande échelle	3	3	0
Gestion de l'environnement et des ressources naturelles et adaptation au changement climatique	3	3	0
Égalité entre les sexes et autonomisation des femmes	3	3	0
<b>Évaluation globale du projet <sup>a</sup></b>	<b>3,33</b>	<b>3,11</b>	<b>-0,22</b>
Performance des partenaires			
FIDA	4	3	-1
Gouvernement	4	3	-1
<b>Moyenne nette des écarts <sup>b</sup></b>			<b>-0,36</b>

Barème de notation: 1 = très insuffisant; 2 = insuffisant; 3 = plutôt insuffisant; 4 = plutôt satisfaisant; 5 = satisfaisant; 6 = très satisfaisant; n.f. = non fourni; n.a. = non applicable.

<sup>a</sup> Moyenne arithmétique des notes

<sup>b</sup> somme algébrique de la déconnexion, divisée par le nombre de critères et de sous-critères, à l'exclusion de l'évaluation globale du projet; dans ce cas -5/11. La déconnexion est arrondie aux deux premières décimales.

### Notes de la qualité du Rapport d'achèvement du projet

	<i>Notes IOE</i>
Franchise	3
Enseignements	4
Qualité (méthodes, données, processus participatif)	4
Portée	5
<b>Note globale du Rapport d'achèvement du projet</b>	<b>4</b>

Barème de notation: 1 = très insuffisant; 2 = insuffisant; 3 = plutôt insuffisant; 4 = plutôt satisfaisant; 5 = satisfaisant; 6 = très satisfaisant; n.f. = non fourni; n.a. = non applicable.

## Document d'orientation de l'évaluation

### Introduction

1. Chaque année, le Bureau indépendant de l'évaluation (IOE) du Fonds international de développement agricole (FIDA) entreprend un certain nombre d'évaluations permettant d'apprécier la performance de projets achevés depuis peu. L'évaluation de la performance (EvPP) du Projet national de promotion de l'entrepreneuriat rural (PNPER) financé par le FIDA au Togo a été incluse dans le programme de travail et le budget de le BIE pour l'année 2022 et démarrera le premier trimestre de 2022. Il s'agira, pour le BIE, du premier projet du FIDA à être évalué dans le pays.
2. L'objectif principal de cette EvPP est d'apprécier les résultats, l'impact et l'efficacité de la mise en œuvre du PNPER, ainsi que les perspectives de pérennité des acquis. L'objectif est également la formulation de conclusions et recommandations utiles en vue de l'amélioration de la conception ou de la mise en œuvre de projets similaires dans le pays. Ce faisant, l'EvPP cherchera aussi à valider et compléter les constats et conclusions du rapport d'achèvement du projet<sup>1</sup>.
3. En plus d'un résumé du contexte de la mise en œuvre du projet, ce document d'orientation présente les objectifs détaillés, le cadre conceptuel et la méthodologie qui seront suivis par l'équipe en charge de l'EvPP. Ce document présente également les principales thématiques qui paraissent, après examen initial des documents disponibles, mériter une attention particulière pour l'évaluation, ainsi que des informations clé sur le processus d'évaluation, y compris l'équipe en charge et le calendrier proposé.

### Contexte du pays et du projet

#### Contexte du pays

4. **Géographie et population.** Le Togo est un petit pays côtier d'Afrique de l'Ouest situé entre le Ghana et le Bénin couvrant une superficie de 56 785 km<sup>2</sup> et s'étirant sur environ 700 km du nord au sud avec une largeur n'excédant pas 150 km. Sa population était estimée à 8,28 millions de personnes en 2020 (Banque mondiale), avec 57% de ruraux, un taux annuel de croissance de 3,7% et une densité moyenne<sup>2</sup> de 153 habitants/km<sup>2</sup>. L'espérance de vie est de 60,4 ans, plaçant le pays au 36<sup>e</sup> rang en Afrique, tandis que le taux d'alphabétisation des adultes est de 77% pour les hommes et de 51% pour les femmes. La population est jeune, 40% a moins de 14 ans (FNUAP, 2020).
5. **Développement humain.** Au moment de la formulation du PNPER (2013), le Togo était classé au 167<sup>e</sup> rang sur 187 pays en termes de développement humain, avec un indice de développement humain (IDH) de 0,482 et un revenu national brut par tête de 798 USD. L'incidence de la pauvreté demeurait relativement élevée, 59% de la population vivant sous le seuil de pauvreté (79% en milieu rural contre 21% en milieu urbain). Les dernières données disponibles (PNUD, 2019) montrent une amélioration, avec une incidence de la pauvreté maintenant estimée à 53,5% au niveau national. Ce chiffre cache cependant l'augmentation du taux de pauvreté dans la capitale (de 27% en 2011 à 30,3% en 2017) et de grandes disparités régionales (incidence de 30% à 77% selon les régions). L'IDH a progressé pour s'établir à 0,51 en 2018, mais avec un classement inchangé du pays par rapport aux autres (167<sup>e</sup> rang sur 189 pays), ce qui place toujours le Togo dans la catégorie « développement humain faible ». Par ailleurs, et malgré la réduction du taux de pauvreté, les inégalités se creusent, le coefficient de Gini étant passé de 0,393 en 2011 à 0,427 en 2017. Les ménages dirigés par des femmes demeurent les plus pauvres (57,5%) en raison des barrières socioculturelles et des structures patriarcales qui empêchent

<sup>1</sup> À la date de la préparation de cette note d'orientation, le RAP n'était pas encore disponible.

<sup>2</sup> <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/countries-by-density> (2022).

les femmes d'accéder à l'éducation, au crédit, à la propriété foncière et à la prise de décisions (UE, 2020).

6. **Économie.** Depuis 15 ans, le Togo s'affirme comme une économie de transit, fondée notamment sur le port autonome de sa capitale Lomé, la nouvelle aéroport, le hub bancaire et des projets d'interconnexion ferroviaire avec le Ghana et le Bénin. Le pays possède en outre des gisements de pétrole off-shore et un important gisement de phosphates, dont il est le quatrième producteur mondial et qui génère 40% des recettes d'exportation.
7. Estimé à 2,7% sur la période 2006-2010, le taux de croissance moyen du PIB s'est élevé à 5,3% sur la période 2011-2015 pour atteindre 4,9% en 2019 (DG Trésor, 2019). La pandémie de covid-19 a entraîné en 2020 des conséquences négatives importantes pour le Togo, avec un taux de croissance limité à 1,8%, mais la croissance s'est rétablie dès 2021 (4,8%)<sup>3</sup>. La croissance de l'économie togolaise sur la période récente est le fruit des réformes mises en œuvre depuis 2007 pour assainir le cadre macroéconomique et améliorer le climat des affaires<sup>4</sup>, et reflète le dynamisme de la production agricole au niveau de l'offre ainsi que la reprise des investissements publics au niveau de la demande (Banque mondiale, 2020). Le pays continue cependant à pâtir de la prépondérance économique du secteur informel, de la faible valeur ajoutée manufacturière<sup>5</sup>, de la faible diversité de son économie et ne parvient pas à exploiter toutes les opportunités offertes par les secteurs tels que l'agroalimentaire, la construction, les technologies de l'information et de la communication.
8. **Secteur agricole.** L'économie togolaise repose encore sur l'agriculture vivrière et la production de céréales, de tubercules et de légumineuses<sup>6</sup>, malgré l'existence d'un secteur de cultures de rente. Le secteur agricole emploie près de 60% de la population active et constitue la source principale de revenus de 97% des ménages ruraux (BAD, 2016). Au niveau national, il contribue par ailleurs à près de 40% du PIB (BCEAO, 2019). Les principaux défis du secteur demeurent le manque d'accès des producteurs à des facteurs de production de qualité et la faible compétitivité des produits agricoles en raison d'un accès limité aux marchés. Le Togo est par ailleurs confronté aux effets néfastes du changement climatique, et il est classé parmi les pays les plus vulnérables au monde compte tenu de la forte dégradation de ses ressources naturelles et de l'importance économique du secteur agricole, lui-même vulnérable face à l'assèchement du climat et l'augmentation des températures.
9. **Emploi, secteur privé et entrepreneuriat rural.** Le chômage et le sous-emploi<sup>7</sup> des jeunes est l'un des problèmes majeurs de la société togolaise. Le marché du travail au Togo est marqué par la prédominance du secteur non formel qui concentrait 87% des emplois en 2015. Le taux de chômage des jeunes et des femmes (8,1% et 9% respectivement) est comparable à la moyenne des pays de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), cependant, ces taux reflètent mal la situation réelle, notamment en milieu rural. Près de 30% de la population en zone rurale est en situation de sous-emploi, avec des disparités importantes entre la capitale et le reste du pays (BAD, 2016). Les données de 2017 montrent la forte culture entrepreneuriale du Togo: parmi les individus âgés de 15 ans et plus en activité, 53% désiraient travailler indépendamment, c'est-à-dire en tant que patron ou autoentrepreneur (INSEED, 2017).

<sup>3</sup> Selon le site du FMI ([www.imf.org/en/Countries/TGO#countrydata](http://www.imf.org/en/Countries/TGO#countrydata)).

<sup>4</sup> Selon le rapport *Doing Business* de la Banque mondiale, le pays a enregistré un gain de 40 places entre 2019 et 2020, hissant le pays à la 97<sup>e</sup> place sur 190 pays.

<sup>5</sup> Soit 16% du PIB entre 2015 et 2018 d'après la Banque africaine de développement.

<sup>6</sup> Notamment maïs, sorgho et mil; igname et manioc; et haricot, niébé et arachide, respectivement.

<sup>7</sup> Le sous-emploi est caractérisé par les trois critères suivants: i) personne qui travaille involontairement moins que le nombre d'heures légal de travail par semaine, ii) disponible pour travailler plus et/ou iii) à la recherche d'un travail supplémentaire (INSEED, 2017).

10. Le secteur privé du Togo est dominé par des entreprises exerçant essentiellement dans le secteur informel (85% des 115 880 unités économiques du pays). Les entreprises installées dans la capitale ou ses environs représentent 63% (Banque mondiale, 2020) et génèrent 89% du chiffre d'affaires des entreprises du pays. Les entreprises du secteur informel sont en majorité «jeunes», de petite taille et opèrent principalement dans le secteur tertiaire (essentiellement commerce de détail et services). Seules 52% des entreprises créées entre 2010 et 2015 étaient toujours en activité en 2018, ce qui démontre un faible taux de survie des nouvelles entreprises. La crise de la covid-19 a accentué les contraintes structurelles à la croissance et à la création d'emplois et les secteurs du transport, de la fabrication et de l'agriculture/agro-industrie ont été les plus touchés. Par ailleurs, l'accès au financement est devenu plus difficile et environ 23% des entreprises ont constaté une baisse du financement disponible depuis 2019 (BAD, 2016).

### **Cadre stratégique des politiques de développement**

11. **Cadre stratégique de développement et de politique agricole.** Depuis 2018, le Programme national de développement (PND) (2018-2020) constitue le cadre stratégique de la politique de développement du Togo<sup>8</sup>. La feuille de route quinquennale (Togo 2025) adoptée en 2020 fournit le cadre opérationnel à l'horizon 2025 pour les politiques nationales et les appuis des partenaires internationaux<sup>9</sup>. Par ailleurs, le Gouvernement a adopté une nouvelle politique agricole (2016-2030) qui repose sur une approche de développement intégré visant à promouvoir la transformation des produits locaux au sein de pôles de développement agricoles («agropoles»). Elle s'accompagne du Programme national d'investissement agricole et de sécurité alimentaire et nutritionnelle (PNIASAN 2017-2026), qui prévoit la réalisation d'une dizaine d'agropoles sur le territoire national<sup>10</sup>.
12. **Cadre institutionnel et dispositif pour la promotion de l'emploi.** Au moment de la conception du PNER, le Togo était engagé dans un processus de refonte complète des réglementations applicables au secteur privé pour en faire un levier stratégique pour la lutte contre la pauvreté, notamment au niveau des micro et petites entreprises. Dans le cadre de la mise en œuvre de sa Stratégie de croissance accélérée et de promotion de l'emploi (SCAPE) 2013-2017 et de celle du Plan stratégique national pour l'emploi des jeunes (PSNEJ), le Gouvernement entendait donner une impulsion forte aux politiques orientées vers la création de richesses et l'inclusion sociale. L'Agence nationale pour la promotion de l'emploi (ANPE), créée en 2008, et l'Agence nationale de promotion et de garantie de financement (ANPGF), établie en 2006, faisaient partie du dispositif national pour le soutien technique et financier à la création de petites et moyennes entreprises en vue de réduire le chômage, surtout parmi les jeunes. De nombreuses initiatives avaient par ailleurs été initiées par le Gouvernement en soutien à l'entrepreneuriat des jeunes, notamment la mise en place du Fonds d'appui aux initiatives économiques des jeunes (FAIEJ) (2013), la création du Fonds national de la finance inclusive (FNFI) (2013), la création de structures de formation et, plus récemment, les instituts de formation en alternance pour le développement (2021).

<sup>8</sup> Le PND a trois axes principaux: i) la mise en place d'un hub logistique d'excellence et un centre d'affaires de premier ordre dans la sous-région; ii) le développement de pôles de transformation agricole, manufacturiers et d'industries extractives; et iii) la consolidation du développement social et le renforcement des mécanismes d'inclusion.

<sup>9</sup> Elle envisage les trois principaux axes d'action suivants: (i) renforcer l'inclusion et l'harmonie sociales et consolider la paix; (ii) dynamiser la création d'emplois en s'appuyant sur les forces de l'économie; (iii) moderniser le Togo et renforcer ses structures. Le deuxième axe recouvre quant à lui les ambitions suivantes: i) faire de l'agriculture un véritable moteur de croissance et de création d'emplois; ii) affirmer la place du pays en tant que hub logistique et de services; et iii) créer de véritables industries extractives et transformatrices.

<sup>10</sup> Le PNIASAN se décline en quatre axes stratégiques: i) l'organisation de l'espace rural et des filières agricoles; (ii) l'amélioration de la productivité, de la production et de la transformation des produits agricoles; (iii) l'amélioration de la résilience et de l'alimentation des populations; et (iv) l'amélioration de la coordination du secteur.

## Position et rôle du FIDA dans le contexte togolais

13. **Bref historique du contexte de l'aide publique au développement.** Les troubles socioéconomiques qui ont secoué le pays de 1990 à 2005 ont conduit la plupart des bailleurs à suspendre leur coopération avec le Togo. L'accord politique national de juin 2006 et les élections législatives de 2007, en permettant le retour à la stabilité politique, ont permis la reprise de la coopération (Banque mondiale, 2012). En 2018-2019, l'aide publique au développement (APD) du Togo s'est élevée à 411 millions d'USD (contre 95 millions d'USD en 2006), et représentait 30% de la formation brute de capital, selon l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Les secteurs de l'éducation et des infrastructures sociales ont absorbé la plus grande partie de l'APD (35% et 32% respectivement).
14. **Le FIDA au Togo.** De 1983 à 2003, le FIDA a financé cinq projets<sup>11</sup> dans le pays, dont deux ont été suspendus au moins une fois avant reprise ou reformulation, et un clôturé trois ans avant le terme prévu. Depuis la reprise de sa coopération avec le pays en 2009, le FIDA a financé deux projets: le Projet d'appui au développement agricole au Togo (PADAT) 2009-2016 et le PNPER. Lors de la formulation de ces deux derniers projets, le FIDA ne disposait pas de programme d'options stratégiques pour le pays (COSOP). En 2018, une note de stratégie de pays (juin 2018-décembre 2019) a été formulée en attendant la préparation d'un nouveau COSOP. Cette note reflétait les objectifs du PNPER: (i) l'amélioration de l'accès aux opportunités d'emploi et d'amélioration de revenus pour les jeunes et les femmes en milieu rural par leur meilleure intégration dans les filières porteuses promues dans l'espace structurant des agropoles; et (ii) l'amélioration de l'accès durable pour les ruraux (jeunes et femmes) aux services financiers adaptés au développement des filières agricoles et des micro et petites entreprises rurales. Le COSOP 2022-2027, approuvé en décembre 2021, vise à accélérer la transformation de l'agriculture familiale au Togo et son adaptation aux changements climatiques en vue de réduire durablement la pauvreté et d'améliorer la sécurité alimentaire et nutritionnelle par la réalisation de trois objectifs stratégiques: i) l'élaboration de systèmes de production inclusifs; ii) la facilitation de l'intégration des exploitations familiales, des femmes et des jeunes ruraux aux marchés agricoles et aux partenariats commerciaux; iii) l'institutionnalisation d'un dialogue inclusif au niveau sectoriel pour la mise en œuvre et la coordination des stratégies et programmes du secteur agricole.
15. **La promotion des entreprises rurales au FIDA.** Le dernier document de politique du FIDA concernant les entreprises rurales en date (2004) recommandait, entre autres, de favoriser une approche globale permettant aux petits entrepreneurs pauvres d'avoir plus facilement accès à divers services locaux de soutien à l'entreprise (services financiers et autres, y compris des services liés au marché) assurés par le secteur public ou privé. Dans la sous-région, le FIDA a financé plusieurs projets similaires au PNPER, dont le Projet de promotion des microentreprises rurales (PROMER) au Sénégal et le Projet en faveur des petites entreprises rurales (REP) au Ghana.

### Le projet

16. Approuvé par le Conseil d'administration du FIDA du 24 mars 2014, le projet est entré en vigueur le 23 mai 2014 et le premier décaissement a été effectué le 25 juin 2015. Les dates d'achèvement et de clôture financière avaient été initialement fixées, respectivement, au 30 juin 2020 et 31 décembre 2021. Alors que la requête du Gouvernement pour reporter au 31 décembre 2021 la date d'achèvement du projet (et à juin 2022 sa date de clôture financière) avait été approuvée par le FIDA, le Gouvernement a notifié au FIDA en décembre 2021 sa volonté de clôturer le PNPER le 31 décembre 2021.

<sup>11</sup> Projet de développement rural de Notsé (1983-1988); Projet national pour l'élevage de petit animaux (1989-1993); Projet de soutien aux groupes villageois de la région de la Savane orientale (1993-1997); Projet d'organisation et de développement des villages (1996-2003) et le Projet de soutien aux services agricoles nationaux (1998-2002).



17. **Objectifs du projet.** L'objectif global du PNER était de contribuer à la réduction de la pauvreté et à l'amélioration des conditions de vie en milieu rural, en particulier pour les jeunes et les femmes, et son objectif de développement était le développement de l'entrepreneuriat rural, notamment pour les jeunes au niveau local. Plus précisément, le projet visait à : i) la diversification des instruments de développement de l'entrepreneuriat rural; ii) l'amélioration de l'offre de services de qualité en formation, appui conseil, intermédiation par les ONG et cabinets privés; et iii) l'augmentation de la production des biens et services par les MPER.
18. **Composante A. Facilitation de l'accès aux services non financiers (11,8 millions d'USD).** Cette composante visait à promouvoir l'entrepreneuriat en milieu rural par le développement d'un marché et d'une offre professionnelle de services d'appui de proximité aux entreprises rurales, le but ultime étant le renforcement des capacités des petits entrepreneurs et la création ou consolidation de MPER. Les activités étaient regroupées au sein de deux sous-composantes : (i) A1: renforcement et diversification de l'offre de formation et d'appui-conseil; et (ii) A2: appui à la création, consolidation et promotion des MPER et de leurs produits et services. La stratégie d'intervention consistait en la mise en place d'un dispositif de portée nationale et régionale<sup>12</sup> permettant de créer et renforcer un réseau d'acteurs et prestataires de services non financiers, lesquels devaient accompagner sur le plan technico-économique les jeunes promoteurs pendant deux à trois années.
19. **Composante B. Facilitation de l'accès aux services financiers (20,5 millions d'USD).** Cette composante avait pour objectif l'amélioration de l'accès des micro et petites entreprises rurales aux services financiers dans le cadre d'une relation d'affaires durable avec des institutions financières viables. Il s'agissait de lever les contraintes de financement qui freinent l'émergence de nouvelles entreprises en milieu rural, en particulier parmi les jeunes. L'appui du projet était prévu à travers deux sous-composantes : (i) B1: appui à l'installation de primo-entrepreneurs, et (ii) B.2: développement de l'offre et renforcement des capacités. Selon la stratégie d'intervention initiale, la facilitation du projet devait permettre de mettre en relation les promoteurs appuyés au titre de la composante A avec les institutions financières afin qu'ils bénéficient de services financiers adaptés à leurs besoins.
20. **Zone d'intervention et groupes cibles.** Lors de la conception, il était prévu que le PNER ait une couverture nationale et intervienne dans les cinq régions administratives du Togo, mais qu'il concentre ses interventions dans 20 préfectures sélectionnées en fonction de leur potentiel de développement et de synergie avec le PADAT. Dans les zones de concentration sélectionnées, il était prévu que le PNER cible prioritairement les jeunes (hommes et femmes) âgés de 18 à 40 ans, et en particulier les jeunes ruraux sans emploi porteurs d'initiatives économiques et capables de créer leur entreprise, ainsi que les MPER ou entreprises collectives établies par des jeunes. Au total, le document de conception prévoyait que le PNER appuie au moins 50 000 bénéficiaires directs, dont 1 100 jeunes primo-entrepreneurs, 200 coopératives<sup>13</sup> et 500 MPER déjà établies. Le document de projet prévoyait enfin que, par un effet d'entraînement économique, les MPER appuyées permettraient au projet de toucher au final environ 230 000 bénéficiaires indirects<sup>14</sup>.
21. **Changements importants en cours de mise en œuvre.** Devant le constat du peu de résultats atteints trois ans après le démarrage du projet, la revue à mi-parcours

<sup>12</sup> Notamment avec la mise en place de trois centres de ressources spécialisés au niveau national, et de plateformes de services régionales et de guichets régionaux d'information dans les cinq régions.

<sup>13</sup> Dont au moins 50% de coopératives gérées exclusivement par des femmes.

<sup>14</sup> L'utilisation du terme dans le DCP semble parfois erronée, se référant parfois à de réels bénéficiaires indirects (c'est-à-dire des ménages positivement impactés par le projet par effet d'entraînement sans avoir bénéficié directement d'un service du projet) et parfois au nombre total de personnes dans les ménages appuyés directement. La cible de «230 000 bénéficiaires indirects» identifiée dans le DCP peut donc prêter à confusion. L'EvPP interprète cela comme signifiant qu'il était prévu que le projet appuie 50 000 ménages directement, soit 280 000 personnes au total (en considérant une taille moyenne de 5,6 personnes par ménage, cf. DCP p. 70). À noter qu'il est difficile de comprendre comment la cible de 50 000 bénéficiaires directs a été calculée.

(RMP) et une mission de recadrage stratégique tenues en 2017 ont recommandé des changements importants dans le dispositif de mise en œuvre et l'ancrage institutionnel du projet. Jugé inefficace, le dispositif mis en place conformément au DCP pour la facilitation de l'offre de services non financiers a ainsi été simplifié et les nouvelles institutions mises en place ont été abandonnées<sup>15</sup>. Un changement dans l'ancrage institutionnel du projet a également été opéré en avril 2018, avec la création d'une coordination nationale (en remplacement de la coordination opérationnelle déléguée) placée sous la tutelle du Secrétariat d'État auprès de la Présidence de la République chargé de l'inclusion financière et du secteur informel (SEPIFSI), en remplacement du Ministère de l'agriculture. Par ailleurs, le nombre de bénéficiaires cibles a été drastiquement réduit par la RMP et ramené à 14 200 ménages, soit au total 71 000 personnes<sup>16</sup>. En revanche, les cibles concernant le nombre de primo-entrepreneurs, coopératives et MPER existantes devant bénéficier de services non financiers et financiers n'ont pas été modifiées. S'agissant de la date d'achèvement du projet, deux demandes de prolongation ont été accordées par le FIDA.

22. **Financement.** Le 24 mars 2014, le Conseil d'administration du FIDA a accordé à la République du Togo un prêt à des conditions particulièrement favorables d'un montant de 7,018 millions de DTS<sup>17</sup> (estimé à 10,80 millions d'USD) et un don du même montant pour le financement du PNER. Par ailleurs, la contribution du Gouvernement a été estimée à 3,83 millions d'USD, celle des bénéficiaires à 1,89 million d'USD et celle des institutions financières à 8,67 millions d'USD. Au moment de l'approbation du projet, un co-financement de 3,56 millions d'USD (soit 9% du coût du projet) restait à mobiliser, et le Gouvernement togolais envisageait de prendre en charge ce déficit de financement sur des fonds koweïtiens disponibles auprès du Ministère de l'agriculture. Le coût total du projet a été estimé à 39,6 millions d'USD.
23. **Réalisations physique et financière.** Le rapport d'achèvement du projet (RAP) rapporte un taux global de réalisation physique estimé à 64% et un taux global d'exécution financière de 65%. Au 31 décembre 2021, les décaissements effectifs s'élevaient à 7,76 millions d'USD pour le prêt du FIDA (72% du montant total alloué). Les tableaux 1 et 2 ci-après détaillent les montants totaux approuvés et exécutés par source de financement et par composante.

Tableau 10

**Coûts prévus et coûts effectifs par source de financement au 31/12/2021 (en USD)**

<i>Sources de financement</i>	<i>Coûts prévus</i>	<i>%</i>	<i>Coûts effectifs</i>	<i>%</i>	<i>Taux de décaissement (%)</i>
Prêt FIDA	10 809 218	30%	7 767 947	33%	72%
Don FIDA	10 809 218	30%	7 767 947	33%	72%
IFP	8 676 391	24%	5 339 207	23%	62%
Bénéficiaires	1 887 480	5%	1 355 644	6%	72%
Gouvernement	3 832 562	11%	1 061 571	5%	28%
<b>Total</b>	<b>36 014 869</b>	<b>100%</b>	<b>23 292 316</b>	<b>100%</b>	<b>65%</b>

Source: rapport d'achèvement du PNER.

<sup>15</sup> Les deux centres de ressources spécialisés et les plateformes régionales de services créés après deux ans d'efforts et qui avaient fonctionné pendant moins d'un an avaient été jugées inefficaces et sans perspective de pérennisation.

<sup>16</sup> L'incohérence du DCP soulignée précédemment a été corrigée, et le nombre total de personnes bénéficiaires a été calculé sur une base de cinq personnes par ménage. En revanche, pour ce qui est des autres cibles quantitatives du cadre logique révisé, l'EvPP ne comprend pas vraiment comment la nouvelle cible de 14 200 ménages a été calculée.

<sup>17</sup> Droits de tirage spéciaux.

Tableau 11  
**Coûts prévus et coûts effectifs par composante au 31/12/2021 (en USD)**

Composantes	Coûts prévus	%	Coûts effectifs	%	Taux de décaissement (%)
Composante A	11 344 212	31%	5 667 377	24%	50%
Composante B	17 412 417	48%	12 899 752	55%	74%
Composante C	7 258 241	20%	4 725 187	20%	65%
Total	36 014 870	100%	23 292 316	100%	65%

Source: rapport d'achèvement du PNPER.

### Portée et objectifs de l'évaluation

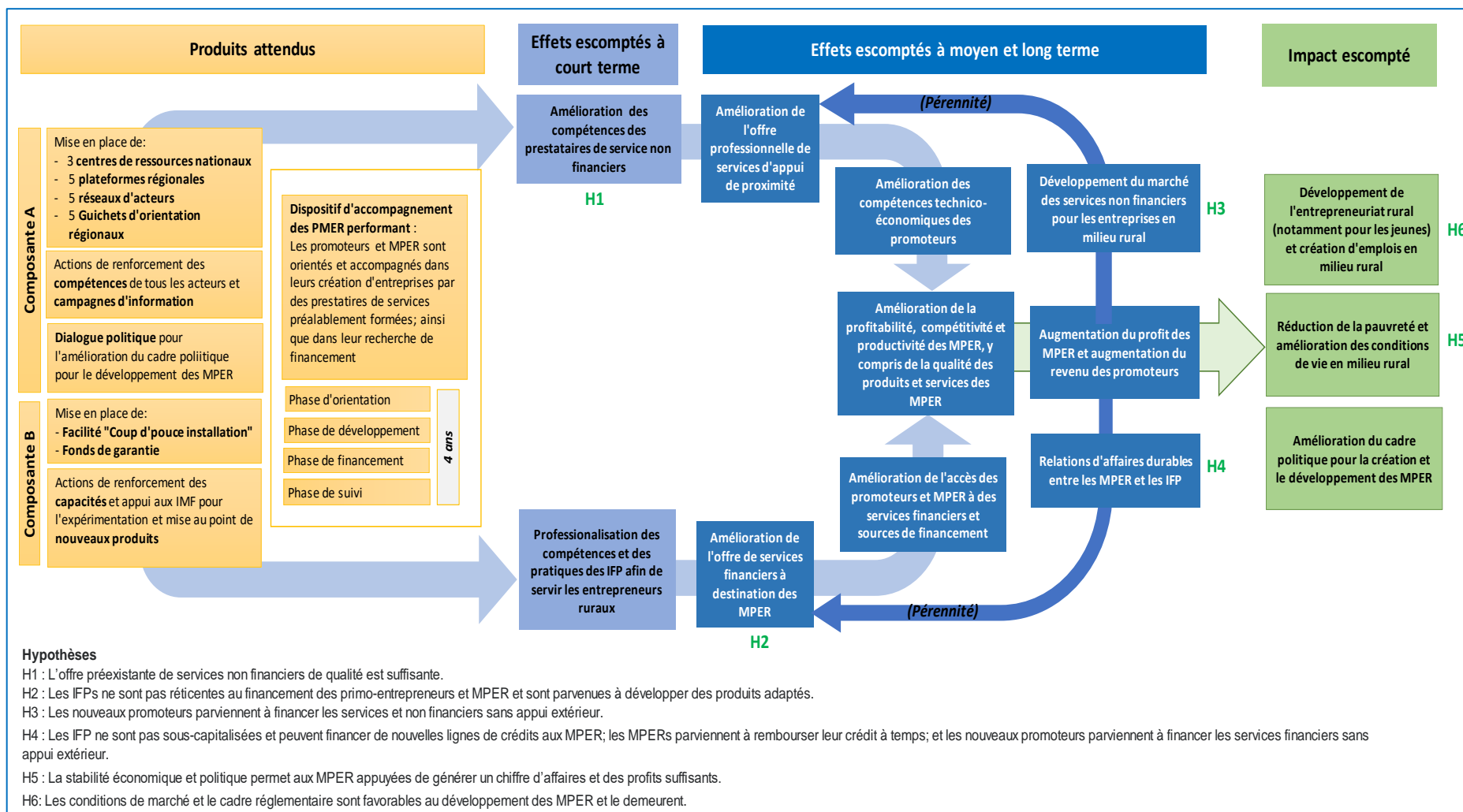
24. **Objectifs de l'EvPP.** Conformément à la politique de l'évaluation du FIDA (FIDA, 2021), les principaux objectifs de l'EvPP sont les suivants:
- (i) Apprécier la pertinence du projet tel que conçu et mis en œuvre.
  - (ii) Apprécier la performance et les résultats du projet, l'efficacité de la mise en œuvre ainsi que les perspectives de pérennité des acquis.
  - (iii) Dégager des conclusions et enseignements utiles pour l'amélioration de la conception ou mise en œuvre d'interventions similaires dans le futur.
25. Le PNPER étant le premier projet financé au Togo par le FIDA évalué par le BIE depuis 30 ans<sup>18</sup>, cette évaluation permettra d'apporter un éclairage supplémentaire sur un pays doté d'un portefeuille relativement limité et avec lequel le FIDA avait interrompu sa coopération entre 1998 et 2009. Cette évaluation viendra également enrichir les connaissances du FIDA sur la question du développement des entreprises rurales, en parallèle à l'évaluation que le BIE a démarré en septembre 2021 sur ce thème.
26. Cette évaluation sera conduite conformément aux directives du *Manuel de l'évaluation* du FIDA (2022). Sa portée a été définie en considération des principaux critères suivants: (i) les principales thématiques émergent de la revue approfondie de la documentation disponible; et (ii) le budget, le temps et les ressources disponibles pour la conduite des travaux et la rédaction du rapport. L'évaluation se concentrera sur les aspects positifs ou négatifs les plus saillants permettant de dégager les conclusions et recommandations les plus utiles aux fins d'apprentissage.
27. **Théorie du changement.** Le document de projet n'incluait pas de description de la théorie du changement (TdC) sous-tendant la conception, et la TdC implicite pouvant être dérivée du cadre logique était incomplète. L'évaluation a donc cherché à reconstruire la TdC du PNPER en décrivant comment le projet comptait introduire des changements positifs dans la situation des groupes cibles (effets, impact) à partir d'une série d'interventions permettant la fourniture de biens ou services à ces groupes cibles (produits).
28. Ainsi, la TdC du PNPER présentée à ci-dessous peut être schématisée comme un appui à la mise en place d'un dispositif institutionnel performant pour l'accompagnement technico-économique des promoteurs et MPER (services non financiers, composante A), en parallèle à l'appui à l'amélioration de l'offre de produits financiers à destination de ces promoteurs/MPER (composante B). **Sur le court terme**, ceci devait d'une part permettre d'améliorer les compétences des prestataires de service non financiers, et d'autre part conduire à la professionnalisation des compétences et des pratiques des institutions financières partenaires à destination des entrepreneurs ruraux. **À moyen terme**, il était attendu une amélioration de l'offre des services d'appui de proximité non financiers, au fur

<sup>18</sup> [Évaluation du Programme National de petit élevage, 1992](#)

et à mesure que se développait par ailleurs une offre améliorée des services financiers à destination des MPER.

29. Après avoir bénéficié pendant deux à trois ans de services d'appui de proximité, les promoteurs et MPER étaient censés avoir amélioré leurs compétences technico-économiques, tout en devenant éligibles à une source de financement leur permettant soit de créer, soit de développer leur entreprise. **À plus long terme**, cela devait conduire à l'amélioration de la profitabilité, de la compétitivité et de la productivité des MPER, puis de leur profit et du revenu des promoteurs. Au fur et à mesure de la croissance et de l'expansion des MPER, et par un phénomène de cercle vertueux, cela devait enfin conduire, d'une part, au développement du marché des services non financiers pour les entreprises rurales, et d'autre part à la création de relations d'affaires durables entre les MPER et les institutions financières. **À plus long terme** encore, tous ces effets devaient se conjuguer pour conduire au développement de l'entrepreneuriat rural, notamment pour les jeunes, à la création d'emplois en milieu rural, et à la réduction de la pauvreté rurale.
30. Tout au long de cette chaîne de résultats, certains facteurs ou conditions extérieurs étaient susceptibles de faciliter l'atteinte de certains résultats ou, au contraire, de l'entraver. Il sera donc important que l'EvPP cherche à apprécier si les principales **hypothèses sous-jacentes** suivantes ont pu se réaliser:
- L'offre préexistante de services non financiers est suffisante du point de vue qualitatif et quantitatif; les prestataires sont disposés à faire partie des réseaux mis en place et ils pourront rapidement offrir des services améliorés.
  - Les IMF partenaires ne sont pas réticentes au financement des primo-entrepreneurs, ni à l'expérimentation pour la mise au point de nouveaux produits innovants, et elles ont la capacité financière de lancer de nouveaux produits et services.
  - Les IMF partenaires parviennent à développer des produits et services financiers améliorés à temps pour que puissent en bénéficier les MPER appuyées par le projet.
  - Les IMF partenaires ne sont pas sous-capitalisées et peuvent financer de nouvelles lignes de crédits aux MPER; les MPER parviennent à rembourser leur crédit à temps.
  - Les IMF partenaires accèdent aux marchés financiers à des conditions permettant d'adapter les modalités de leur offre de services aux contraintes des MPER dans un contexte où toutes les MPER ne peuvent satisfaire les conditions de crédit.
  - Les conditions de marché et le cadre réglementaire sont favorables au développement des MPER et le demeurent; et la stabilité économique et politique permet aux MPER appuyées de générer un chiffre d'affaires et des profits suffisants.
  - Le cadre réglementaire est favorable au développement des prestataires de services privés et des IMF partenaires.

# Théorie du changement



### Problématiques clés pour une analyse approfondie

31. La revue détaillée de la documentation disponible sur la mise en œuvre du projet et ses résultats, ainsi qu'un entretien rapide avec le directeur de pays, ont permis d'identifier un certain nombre d'aspects ou problématiques clés qui paraissent mériter un examen plus approfondi lors de l'évaluation. Au cas où des aspects plus importants viendraient à émerger pendant les autres phases de l'évaluation, la liste de ces problématiques pourra être modifiée en cours de route.
32. **Arrangements institutionnels et pertinence des décisions de réorientation stratégique.** Jusqu'en décembre 2016, tous les efforts du projet semblent avoir été concentrés sur la mise en place du dispositif institutionnel de mise en œuvre décrit dans le DCP, sans qu'aucun promoteur ou MPER n'ait encore pu bénéficier de l'accompagnement prévu. De l'avis de la RMP, le retard dans la mise en place de ce dispositif et l'absence de synergies avec des partenaires stratégiques mettaient en péril, entre autres facteurs, la perspective que le projet puisse atteindre ses objectifs de développement, ce qui avait motivé la tenue d'une mission de recadrage. La mission de recadrage en octobre 2017 a introduit des changements très importants à la stratégie d'intervention du projet, à son dispositif de mise en œuvre et de gestion, et à son ancrage institutionnel.
33. La nécessité du recadrage stratégique du projet en cours de mise en œuvre soulève un certain nombre de questions auxquelles l'EvPP s'efforcera de répondre:
  - (i) Le montage institutionnel prévu dans la conception initiale du projet était-il pertinent au regard du cadre institutionnel en place au Togo pour la promotion de l'entrepreneuriat rural et l'emploi des jeunes? Était-il réaliste au regard des capacités institutionnelles en place?
  - (ii) Les objectifs quantitatifs et qualitatifs du DCP étaient-ils réalistes au regard du contexte, du dispositif de mise en œuvre et des approches retenues, ainsi que du calendrier de mise en œuvre proposé? Les changements apportés aux cibles quantitatives lors de la RMP étaient-ils pertinents?
  - (iii) Les recommandations de la mission de recadrage pour simplifier le dispositif de mise en œuvre étaient-elles pertinentes? De quelle façon les décisions de réorientation stratégique ont-elles influencé la logique d'intervention du projet ou affecté la théorie du changement implicite de la conception?
  - (iv) La compréhension du besoin de recadrage a-t-elle été uniforme parmi toutes les parties prenantes? Quels ont été les avantages et les défis liés au changement de l'ancrage institutionnel et quels enseignements peut-on en tirer?
34. **Efficacité du modèle d'appui aux MPER et aux jeunes promoteurs.** La question du chômage des jeunes et le besoin d'amorcer l'essor d'activités économiques rentables dans les zones rurales représentent au Togo de réels défis qui paraissent valider la pertinence des objectifs du projet dans un pays en outre caractérisé par le grand dynamisme de sa jeunesse. La littérature tend aussi à montrer la validité d'une approche visant à permettre l'accès de nouveaux entrepreneurs à des services financiers, notamment des capitaux d'investissement, surtout lorsqu'ils sont offerts en même temps que des services non financiers (IOE, 2021).
35. Pourtant, en raison des difficultés de mise en œuvre rencontrées au titre de la composante B et du retard dans l'appui aux MPER, le modèle initialement envisagé dans le DCP n'a pas pu être suivi<sup>1</sup>. La question de la qualité et de la pertinence des services non financiers offerts sur une durée plus courte que prévue et leur impact sur les capacités technico-économiques des bénéficiaires se pose donc logiquement.

<sup>1</sup> Le DCP prévoyait un appui technico-économique de chaque promoteur, MPER ou coopérative pendant 3 à 4 ans comprenant une phase d'orientation, une phase de développement, une phase d'investissement et une phase de suivi-accompagnement.

De même, les difficultés pour les MPER existantes et les coopératives à trouver des sources de financement interrogent sur le type d'impact que le projet a pu avoir sur ces deux catégories de bénéficiaires. Par ailleurs, le modèle d'appui aux MPER reposait en grande partie sur la recherche de synergies avec d'autres projets ou partenaires stratégiques, mais ce n'est qu'à partir de 2019 que les premiers partenariats stratégiques ont été établis, notamment pour faciliter l'accès au crédit<sup>2</sup>.

36. Il sera donc intéressant pour l'EvPP d'examiner l'efficacité du modèle adopté par le projet pour l'accompagnement et le financement des jeunes promoteurs et des MPER, et celle de la stratégie de ciblage, par l'analyse des questions suivantes:
- (i) Dans quelle mesure la stratégie de ciblage du projet était-elle bien articulée? Dans quelle mesure le projet a-t-il atteint les groupes cibles envisagés dans le DCP? Les services non financiers fournis étaient-ils bien adaptés aux trois différents types de cibles (primo-entrepreneurs, MPER existantes et coopératives)?
  - (ii) L'approche du projet a-t-elle permis de lever les principales barrières à l'entrée pour les jeunes entrepreneurs ou la croissance des MPER existantes? Le fonds de garantie et la facilité «coup d'pouce installation» étaient-ils des outils appropriés? Les services financiers mis à disposition des primo-entrepreneurs, MPER et coopératives étaient-ils pertinents par rapport à leurs besoins? Cette approche est-elle reproductible à plus grande échelle?
  - (iii) Les partenariats noués avec les services techniques de l'État, les prestataires de services privés, les institutions financières partenaires (IFP) et les autres partenaires de développement ont-ils permis l'obtention des synergies escomptées? Quels processus ont été suivis pour faciliter les partenariats avec les IFP et autres prestataires de services non financiers? L'articulation envisagée entre services non financiers et services financiers s'est-elle produite?
  - (iv) Y a-t-il eu une bonne appropriation des approches du projet par les institutions ou entités aux fonctions régaliennes? Comment l'expérience du projet peut-elle permettre d'influencer la politique nationale d'appui à l'entrepreneuriat rural au profit des femmes et des jeunes?
37. **Renforcement institutionnel.** Dans sa conception initiale, le projet visait à renforcer les capacités des prestataires de services non financiers (ONG, bureaux d'études) après leur organisation en réseau. Il s'agissait d'un préalable à ce que ces prestataires acquièrent la capacité d'offrir des services technico-économiques pertinents et de qualité aux jeunes promoteurs ciblés, le but ultime étant que ces derniers améliorent leurs propres capacités entrepreneuriales et de gestion. Il était également prévu qu'un nombre important de jeunes bénéficieraient de formation professionnelle<sup>3</sup>. Dans le cadre de la composante B, le partenariat avec les IFP devait par ailleurs conduire au renforcement de leurs capacités à mieux apprécier les risques et avantages liés au financement des MPER, et à la mise à disposition des promoteurs des services financiers requis. Le DCP prévoyait enfin que le projet permettrait la création d'environ 9 000 emplois directs (dont 1 600 auto-emplois) et l'on espérait qu'au moins 65% des MPER appuyées soient fonctionnelles trois ans après leur création ou consolidation.
38. Après avoir fait le point sur les principaux résultats obtenus par le projet au titre des deux composantes et analysé les résultats de l'enquête sur les effets et impacts du projet sur ses bénéficiaires, l'EvPP s'attachera à répondre aux questions suivantes:

<sup>2</sup> Notamment avec la FAO et le projet ProDRA financé par la GIZ qui poursuit des objectifs similaires à ceux du PNPER pour le financement des micro entrepreneurs.

<sup>3</sup> Le DCP prévoyait que 40 000 des 50 000 bénéficiaires directs seraient des jeunes bénéficiant de formation professionnelle. Cette cible semble avoir été ramenée à 2 500 jeunes après la RMP.

- (i) Le projet est-il parvenu à renforcer durablement les capacités des prestataires de services non financiers et à améliorer la qualité et pertinence de leur offre de services? Quel impact le projet a-t-il eu sur la capacité des IMF partenaires à offrir une offre de services et produits financiers adaptés aux besoins des primo-entrepreneurs et des MPER? À mieux évaluer et maîtriser les risques?
- (ii) L'accès des primo-entrepreneurs et des MPER aux services non financiers et leur accompagnement sur la durée ont-ils eu les effets escomptés en termes de renforcement de leurs capacités de gestion, production et commercialisation? Sur le chiffre d'affaires et la rentabilité des MPER?
- (iii) Dans quelle mesure les MPER appuyées ont-elles créé des emplois indépendants, des emplois pour les membres des ménages bénéficiaires, ou des emplois pour d'autres personnes? Quels sont les types d'emplois générés (par exemple, qualifiés/non qualifiés, saisonniers ou continus)?
- (iv) Quelles sont les perspectives de pérennité des institutions appuyées et des dispositifs institutionnels établis pour appuyer les MPER et primo-entrepreneurs?
- (v) Quel a été l'impact de l'absence d'une note PESEC (procédures d'évaluation sociale, environnementale et climatique) au niveau de la mitigation des impacts environnementaux et sociaux des MPER?

#### **Cadre analytique et méthodologie**

- 39. **Vue d'ensemble.** L'EvPP sera conduite conformément à la politique de l'évaluation et au *Manuel de l'évaluation* du FIDA (deuxième édition, 2015) par un consultant international appuyé par un consultant et un enquêteur recrutés dans le pays, sous la supervision de la chargée d'évaluation de l'IOE.
- 40. L'évaluation utilisera l'approche de la théorie du changement (TdC) afin d'apprécier la pertinence de la logique d'intervention du projet sur le plan conceptuel. Elle s'appuiera sur une revue documentaire poussée, complétée par des entrevues avec les responsables des opérations du FIDA et du Gouvernement, et des informations supplémentaires qui seront collectées lors d'entretiens avec d'autres informateurs clés au Togo. Ces entretiens auront pour but principal de vérifier les informations disponibles sur les résultats du PNPER, de combler les lacunes éventuelles et de trianguler les informations et conclusions du RAP (si disponible) et des autres documents sur les résultats du Projet.
- 41. L'évaluation portera sur chacun des critères d'évaluation et questions détaillées présentés en annexe II. Conformément aux bonnes pratiques des institutions financières internationales et du *Manuel de l'évaluation* du FIDA, un système de notation de 1 (score le plus bas) à 6 (score le plus haut) sera utilisé pour les principaux critères.
- 42. **Revue documentaire.** Au démarrage des travaux de l'EvPP, la source principale d'information sera la documentation et les données disponibles sur la mise en œuvre du projet et ses résultats. Certains de ces documents étaient disponibles pour la préparation de cette note d'orientation (documents de conception du projet, accords de financement, rapports de supervision et de suivi, RMP), mais le rapport d'achèvement du projet (RAP) ne l'était pas encore. Les nouveaux documents permettant de mieux comprendre les politiques et stratégies du Gouvernement et des autres partenaires de développement pour la promotion de l'entrepreneuriat et l'emploi des jeunes seront également consultés après qu'ils auront été identifiés lors des entretiens avec les principales parties prenantes.
- 43. **Participation des parties prenantes.** Conformément à la politique de l'évaluation de l'IOE, les principales parties prenantes du projet seront impliquées dans les travaux de l'EvPP et seront dûment consultées, ce qui permettra de s'assurer que leurs principales préoccupations et besoins d'information sont pris en compte. Tout



au long du processus d'évaluation, des communications formelles et informelles seront par ailleurs établies avec la Division régionale de l'Afrique de l'Ouest et du Centre (WCA), ainsi qu'avec le Gouvernement togolais, pour discuter des résultats, des leçons et des recommandations. À la clôture de l'exercice, une réunion sera organisée avec WCA et le Gouvernement pour la restitution des travaux de l'évaluation.

44. **Entretiens avec les parties prenantes.** Les principales parties prenantes du projet (membres de l'unité de coordination du projet, personnel du FIDA, partenaires de mise en œuvre, prestataires de services, personnel gouvernemental, partenaires de développement, etc.) seront identifiées avec l'appui de WCA. Ces entretiens permettront de fournir des informations et explications contextualisées ou supplémentaires permettant de valider ou compléter les informations issues de la revue de la documentation disponible. Les principales méthodes utilisées seront les entretiens semi-ouverts sur la base de grilles d'entretien préalablement élaborées. En raison de la situation sanitaire liée à la pandémie de covid-19, il est très probable que les entretiens conduits avec les partenaires et bénéficiaires résidant dans la capitale seront réalisés à distance.
45. **Visites et enquête de terrain.** Si la situation sanitaire le permet<sup>4</sup>, des entretiens individuels ou de groupe seront également conduits par les consultants recrutés dans le pays, dans le respect strict des protocoles sanitaires en vigueur, dans au moins deux des cinq régions couvertes par le projet auprès d'un échantillon de bénéficiaires directs<sup>5</sup>. L'objectif sera de recueillir leurs observations et opinions sur les services fournis par le projet et d'explorer avec eux différents aspects importants, tels que la pertinence des approches de formation ou de coaching et leurs effets sur l'amélioration des capacités, ou encore la qualité des services. La visite d'un ou deux guichets d'information mis en place sera également organisée afin de vérifier la fonctionnalité et l'efficacité du dispositif. Si possible, le reste de l'équipe d'évaluation participera à quelques-uns de ces échanges, à distance. La sélection des régions et guichets à visiter se fera sur la base de critères suivants: (i) le volume des dépenses et l'étendue des réalisations; (ii) l'efficacité et le niveau de fonctionnalité des guichets; (iii) la disponibilité des données sur les bénéficiaires et les résultats dans les bureaux de coordination; et (iv) les considérations pratiques et logistiques. Après exploitation de l'étude des effets et impacts du projet déjà disponible, l'EvPP lancera une enquête quantitative complémentaire auprès d'un échantillon témoin de MPER et primo-entrepreneurs bénéficiaires ou éligibles pour recevoir un appui du PNPER.
46. **Limitations et risques.** La portée de l'EvPP et la méthodologie proposée ont été influencées par un certain nombre de contraintes. Les nombreux mouvements du personnel au sein de la coordination nationale du projet et les changements institutionnels intervenus lors de la mission de recadrage ont eu un impact négatif sur la disponibilité des données sur la mise en œuvre du projet. Du côté du FIDA, l'équipe de l'évaluation n'a pas trouvé trace de notes de passation entre les différents directeurs de pays. Afin de reconstruire la mémoire institutionnelle sur la mise en œuvre du projet et de mieux comprendre l'évolution du contexte, l'équipe de l'évaluation essaiera de s'entretenir avec tous ces acteurs (les anciens cadres du projet et les directeurs de pays du FIDA qui se sont succédé). En outre, selon les informations recueillies lors des entretiens initiaux, il semble que quelques structures clés de la mise en œuvre du projet (comme la DOSI) ne sont plus présentes dans les régions d'intervention, et qu'un certain nombre d'entrepreneurs appuyés ne se trouvent plus dans les localités où ils ont reçu l'appui du PNPER. Avant de lancer les visites de terrain, un échantillon aléatoire de bénéficiaires sera donc contacté par

<sup>4</sup> Si la situation sanitaire ne permet pas de visites sur le terrain, des entretiens téléphoniques seront alors organisés avec les acteurs et bénéficiaires au niveau des régions.

<sup>5</sup> Entrepreneurs ayant reçu des services non financiers et financiers, membres et personnel des coopératives appuyées, prestataires de services non financiers ayant reçu des formations et personnel des IFP.

téléphone avant la sélection finale des préfectures où les entretiens pourront se tenir et les anciens cadres des partenaires de mise en œuvre seront contactés.

### **Processus d'évaluation**

47. La mise en œuvre de la méthodologie décrite précédemment se fera selon les grandes étapes suivantes:
- a) **Revue documentaire:** la revue approfondie de la documentation disponible sur le projet et ses résultats a été conduite en janvier-mars 2022, permettant la préparation de la présente note d'orientation. Cette revue initiale sera complétée par l'étude de tout autre document pertinent pouvant être identifié lors des entretiens avec les parties prenantes.
  - b) **Atelier d'auto-évaluation:** un atelier d'auto-évaluation virtuel sera si possible organisé avec l'équipe de gestion du projet afin de faire le point sur les forces et faiblesses du projet et sur les facteurs ayant entraîné un faible niveau de décaissement.
  - c) **Collecte des données:** les entretiens à distance avec les principales parties prenantes du projet au Togo et au sein du FIDA seront organisés par l'équipe de l'EvPP au mois de mars-mai, selon la disponibilité des interlocuteurs, lesquels auront préalablement été identifiés en collaboration avec la Division WCA du FIDA. Dans le pays, le consultant et les enquêteurs nationaux organiseront des visites sur le terrain afin de s'entretenir et de recueillir des données quantitatives auprès un échantillon de bénéficiaires et prestataires sur le terrain.
  - d) **Réunion de restitution virtuelle:** à la fin de l'étape de collecte des données, l'équipe de l'EvPP organisera une réunion de synthèse virtuelle avec le Gouvernement (Ministère de l'agriculture, de l'élevage et du développement rural; Ministère de l'inclusion financière et de l'organisation du secteur informel; Ministère de l'économie et des finances; partenaires de mise en œuvre; personnel du projet) et l'équipe de pays du FIDA, afin de présenter et valider les conclusions et observations préliminaires et de clarifier les éventuelles questions restées en suspens.
  - e) **Rédaction du rapport et examen par les pairs:** après la phase de collecte des données, une première ébauche du rapport d'EvPP sera préparée et soumise à un examen interne par les pairs de le BIE permettant de s'assurer de la qualité de ce rapport provisoire. Il sera révisé pour prendre en compte les commentaires éventuels des pairs du BIE.
  - f) **Réception des commentaires de la Division WCA et du Gouvernement du Togo:** la première ébauche du rapport sera ensuite communiquée à la Division WCA du FIDA et au Gouvernement togolais pour examen et commentaires. Le BIE finalisera le rapport après réception des commentaires éventuels, et préparera une réponse écrite à chacun de ces commentaires.
  - g) **Réponse de la direction du FIDA:** une réponse écrite de la Direction du FIDA au rapport final de l'EvPP sera préparée par le Département de la gestion du programme du FIDA. Cette réponse sera incluse dans le rapport final, lequel sera mis en ligne sur le site du FIDA.

### **Équipe d'évaluation**

48. Monica Lomena-Gelis, responsable de l'évaluation de l'IOE, a été désignée comme évaluatrice principale pour cette EvPP. Maria Donnat sera la consultante internationale principale, responsable de la préparation de l'ébauche du document d'orientation et de celle du rapport d'évaluation. L'équipe sera également composée d'un consultant et d'un enquêteur basés au Togo. Enfin, Antonella Sisti, assistante à l'évaluation de l'IOE, fournira un appui administratif.

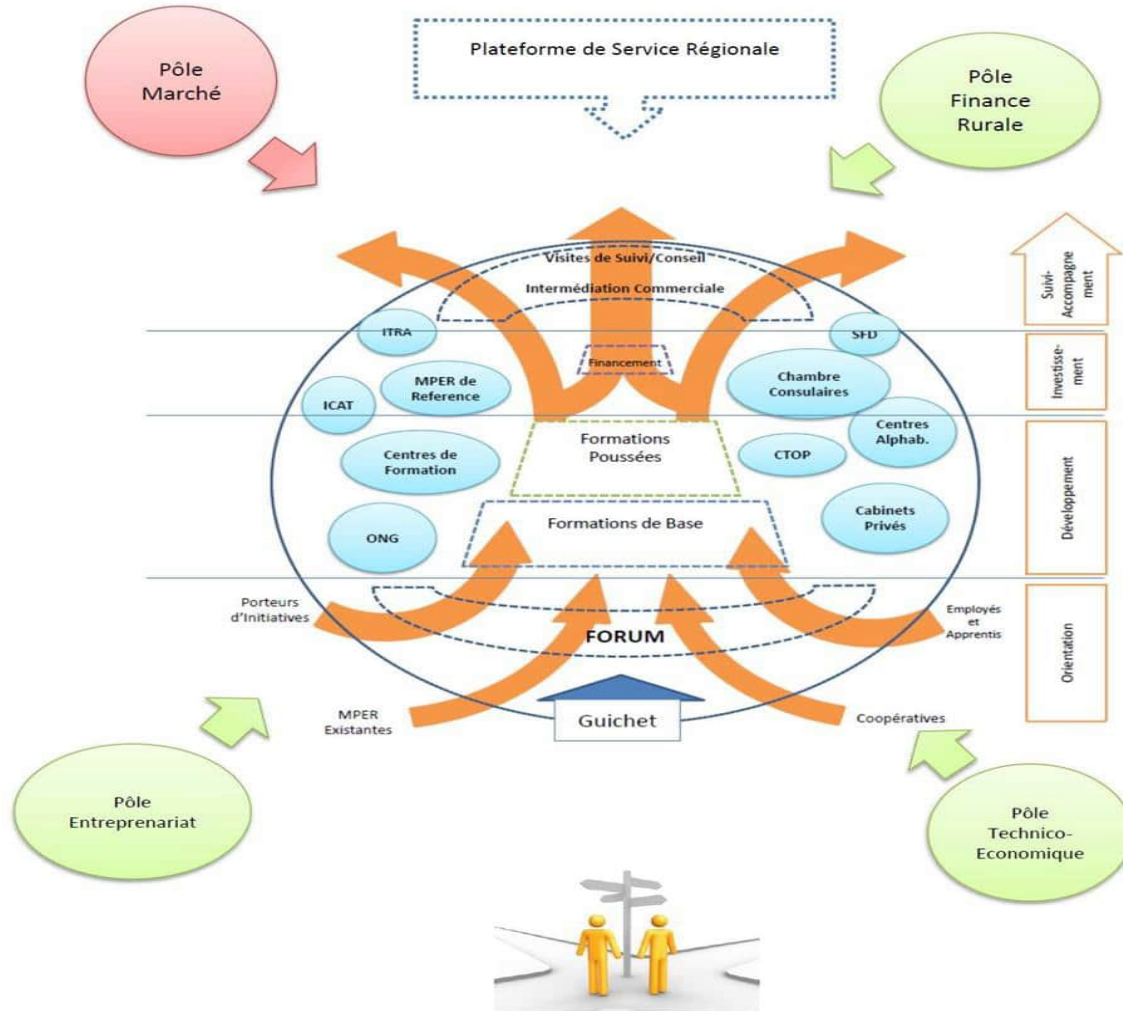
## Calendrier de l'EvPP

Tableau 12  
Calendrier provisoire pour le processus d'EvPP

<i>Date</i>	<i>Activités</i>
Janvier à mars 2022	Revue documentaire et préparation du document d'orientation
Début avril 2022	Document d'orientation partagé avec WCA et le Gouvernement pour commentaires
Mai 2022	Entrevues à distance avec les informateurs clés et visites sur le terrain au Togo par le consultant national
Juin 2022	Préparation du rapport d'évaluation
Fin juin 2022	Examen interne du rapport par l'IOE
Juillet 2022	Ébauche de rapport envoyé à WCA et au Gouvernement pour commentaires
Septembre 2022	Réception des commentaires de WCA et du Gouvernement
Septembre 2022	Réponse de la direction du FIDA aux conclusions du rapports et aux recommandations
Décembre 2022	Publication et diffusion du rapport final

# Figures et tableaux, preuves additionnelles et analyse

Figure 3  
Dispositif de mise en œuvre initialement prévu dans le DCP



### 3 Chefs de file des CRS prévus dans le DCP:

- CRS Entrepreneuriat: ANPE
- CRS Technico-économique: INFA de Tove
- CRS Finance rurale: AP-SFD

### 5 Plateformes régionales de services

virtuelles établies par le MAEH  
(avec 172 structures différentes comme membres dans les 5 régions)

Tableau 13

**Chronogramme de la mise en œuvre et responsabilités**

	2014		2015		2016		2017		2018		2019		2020		2021			
	1 <sup>ère</sup> semestre	2 <sup>ème</sup> semestre	1 <sup>er</sup> semestre	2 <sup>ème</sup> semestre	1 <sup>er</sup> semestre	2 <sup>ème</sup> semestre	1 <sup>er</sup> semestre	2 <sup>ème</sup> semestre	1 <sup>er</sup> semestre	2 <sup>ème</sup> semestre	1 <sup>er</sup> semestre	2 <sup>ème</sup> semestre	1 <sup>er</sup> semestre	2 <sup>ème</sup> semestre	1 <sup>er</sup> semestre	2 <sup>ème</sup> semestre		
<b>Dates clés</b>	Approbation et entrée en vigueur		1 <sup>er</sup> décaissement (fin juin)				Revue à mi parcours (juin)		Recadrage (oct 2017) et restructuration (pas d'activités sur le terrain)		Nouvelle tutelle (juillet 18)		Reprise des activités		Signature conventions avec nouveaux partenaires de mise en œuvre		Achèvement et clôture (31/12/21)	
<b>Ministère de tutelle du projet</b>	Tutelle MAEP										Tutelle SEPRIFSI							
<b>Mise en œuvre</b>	Phase 1 de la mise en œuvre												Phase 3: Reprise et mise en œuvre effective					
<b>Postes de Coordonateurs du projet:</b>																		
1er Coordonateur (janvier 2015 - janvier 2016, démission)																		
2eme Coordonateur (janvier 2016-juin 2017, pas renouvelé)																		
Vacance de poste - Coordonateur a.i. (juillet 2017-juin 2018)																		
3ème Coordonateur (juillet 2018 - avril 2019, démission)																		
4ème Coordonateur (mai 2019- décembre 2021)																		
<b>Directeur pays FIDA:</b>																		
Aissa Touré (sept 2011-Fév. 2015)																		
Vincenzo Galastro (mars 2015- juin 2016)																		
Esther Kasalu (juin 2016 - juin 2018)																		
Hani Abdalkader Elsadani Salem (juil. 2018 - jan.2019)																		
Laurent Stravato (jan 2019-juin 2019)																		
Jean Pascal Kabore (juil. 2019-juin. 2022)																		
<b>Missions appui à la mise en œuvre et de supervision du FIDA</b>			8-19 juin	25 aout-19 sept.; 13-27 nov.	24 jan-29 fév.; 6-26 juin	28 nov-16 déc	16 mars-5 avril; 20 juin-10 juillet (RMP)	25 sept-13 oct (recadrage)	24 jan-2 fév (suivi du recadrage); 23-26 juin;	19 oct-1 nov	20-25 mai; 11-15 mars	21-28 July; 2-16 déc	3-16 juin	7-22 sept			9-21 déc	

Tableau 14.a  
**Estimation du taux d'exécution physique du PNPER par l'EvPP**

	Réalisations	Objectifs du DCP	% exécution physique
<b>Composante A</b>			
<b>A.1 Renforcement de l'offre de services et d'appui-conseil aux MPER</b>			
Nombre de conseillers et formateurs formés en entrepreneuriat	100	100	100%
Nombre d'institutions de formation et conseils mises en réseau	0	40	0%
<b>A.2 Appui à la création, consolidation et promotion des MPER et de leurs produits et services</b>			
Nombre de MPER formées dans les centres de formation			
Nombre de primo-entrepreneurs accompagnés par le projet	1 116	1 100	62%
Nombre de MPER déjà établies		500	
Nombre de nouvelles MPER coopératives accompagnées par le projet		200	
Nombre de porteurs de projet formés aux affaires et à l'entrepreneuriat	3 263	3 500	93%
Nombre d'employés et apprentis des MPER formés (alphabétisation ou apprentissage)	0	10 000	0%
<b>Taux d'exécution moyen - Composante A</b>			<b>51%</b>
<b>Composante B</b>			
<b>B.1 Appui à l'installation de primo-entrepreneurs</b>			
Nombre de MPER financées (primo-entrepreneurs + entreprises établies)	918	1 100	83%
Nombre de MPER coopératives financées	50	200	25%
<b>B.2 Développement de l'offre et renforcement des capacités</b>			
Nombre de MPER existantes financées à travers le fonds de garantie	0	500	0%
Quatre nouveaux produits d'épargne et de crédit développés	0	4	
Volume du crédit accordé aux MPER par mécanisme (millions de FCFA)	4 208	pas de cible	
Nombre d'IMF participant au projet		pas de cible	
Nombre de personnes des institutions financières formées	170	pas de cible	
<b>Taux d'exécution moyen - Composante B</b>			<b>36%</b>
<b>Taux d'exécution moyen - Projet</b>			<b>45%</b>

Tableau 14.b  
**Estimation du taux d'exécution physique du PNPER par le RAP**

	Réalisations	Objectifs du DCP	% exécution physique
<b>Composante A</b>			
<b>1.1 Renforcement et diversification de l'offre de formation et d'appui-conseil</b>			
Nombre de conseillers et formateurs formés en entrepreneuriat	100	100	100%
<b>1.2 Appui à la création, consolidation et promotion des MPER et de leurs produits et services</b>			
Nombre de primo MPER créées	918	1 100	83,45%
Nombre de MPER consolidées	0	500	0%
Nombre de MPER coopératives créées	50	200	25%
Nombre de personnes ayant bénéficié d'une formation professionnelle	1 116	2 500	44,64%
Nombre de personnes formées à des activités génératrices de revenus ou à la gestion d'entreprise	3 263	3 500	93,23%
Nombre d'apprentis formés	0	4 000	0%
<b>Taux d'exécution moyen - Composante A</b>			<b>50%</b>
<b>Composante B</b>			
Nombre de primo-entrepreneurs financés	918	1100	83,45%
Nombre de MPER existantes	0	500[1]	0,00%
Nombre de MPER coopératives	25	200	12,50%
Volume du crédit accordé aux MPER par mécanisme (millions de FCFA)	4 208	5 267,87	125,19%
Nombre d'Institutions financières participant au projet	13	5	280%
Nombre de personnes des institutions financières formées	170	50	340%
<b>Taux d'exécution moyen - Composante B</b>			<b>59%</b>
<b>Taux d'exécution moyen - Projet</b>			<b>53%</b>

Tableau 15  
**Distribution des MPER financées par le PNPER par secteur et année de financement**

	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Primaire	9	6	75	324	71	485
Secondaire		1		2		3
Tertiaire	4	3	73	297	103	480
Total	13	10	148	623	174	968

Tableau 16  
Distribution des MPER financées par le PNPER par secteur et région

	Centrale	Kara	Maritime	Plateaux	Savanes	Total
Primaire	38	49	104	255	39	485
Élevage/embouche	13	22	72	158	28	293
Production/commercialisation	25	27	29	75	10	166
Production/transformation			3	22	1	26
Secondaire				2	1	3
Fabrication équipement agricole				2		2
Fabrication matériel agricole					1	1
Tertiaire	23	66	43	298	50	480
Achat/stockage/conditionnement/ commercialisation	8	41	14	202	18	283
Prestation de services agricoles (égrenage/transport/débardage/battage/vannage)	12	19	10	69	16	126
Restauration	1	2			2	5
Unité de transformation	2	4	17	26	13	62
Abattage et commercialisation viande bovine			2	1	1	4
<b>Total</b>		<b>61</b>	<b>115</b>	<b>90</b>		<b>968</b>

Tableau 17  
Distribution par secteur et année de financement

	2017	2018	2019	2020	2021	Total
<b>Primaire</b>	<b>9</b>	<b>6</b>	<b>75</b>	<b>324</b>	<b>71</b>	<b>485</b>
Élevage/embouche	4	4	50	195	40	293
Production/commercialisation	5	2	22	111	26	166
Production/transformation			3	18	5	26
<b>Secondaire</b>		<b>1</b>		<b>2</b>		<b>3</b>
Fabrication équipement agricole				2		2
Fabrication matériel agricole		1				1
<b>Tertiaire</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>73</b>	<b>297</b>	<b>103</b>	<b>480</b>
Achat/stockage/conditionnement/commercialisation	1	38	181	283		
Prestation de services agricoles (égrenage/transport/débardage/battage/vannage)	2	2	21	79	22	126
Restauration			1	2	2	5
Unité de transformation	2		13	33	14	62
Abattage et commercialisation viande bovine				2	2	4
<b>Total</b>	<b>13</b>	<b>10</b>	<b>148</b>	<b>623</b>	<b>174</b>	<b>968</b>



Tableau 18  
Distribution par secteur et sexe du gérant de la MPER

	F	M	MIXTE	Total
<b>Primaire</b>	<b>128</b>	<b>342</b>	<b>15</b>	<b>485</b>
Élevage/embouche	41	247	5	293
Production/commercialisation	71	86	9	166
Production/transformation	16	9	1	26
<b>Secondaire</b>		<b>3</b>		<b>3</b>
<b>Tertiaire</b>	<b>170</b>	<b>275</b>	<b>35</b>	<b>480</b>
Achat/stockage/conditionnement/commercialisation	130	139	14	283
Prestation de services agricoles (égrenage/transport/débardage/battage/vannage)	20	98	8	126
Restauration	3	2		5
Unité de transformation	16	33	13	62
Abattage et commercialisation viande bovine	1	3		4
<b>Total</b>	<b>298</b>	<b>620</b>	<b>50</b>	<b>968</b>

Figure 4  
Graphiques sur la distribution des MPER

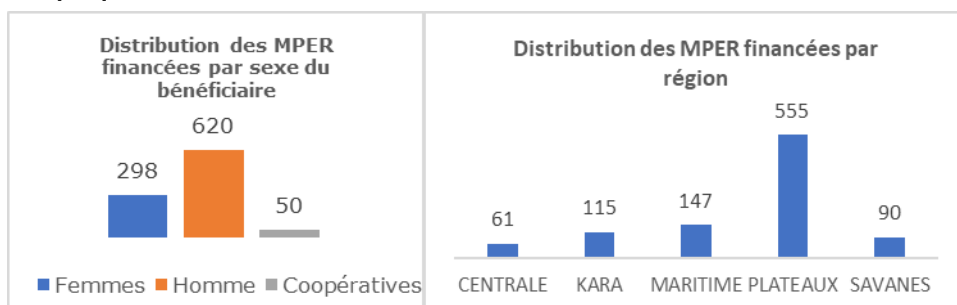


Figure 5  
Graphiques sur la distribution des MPER financées par secteur

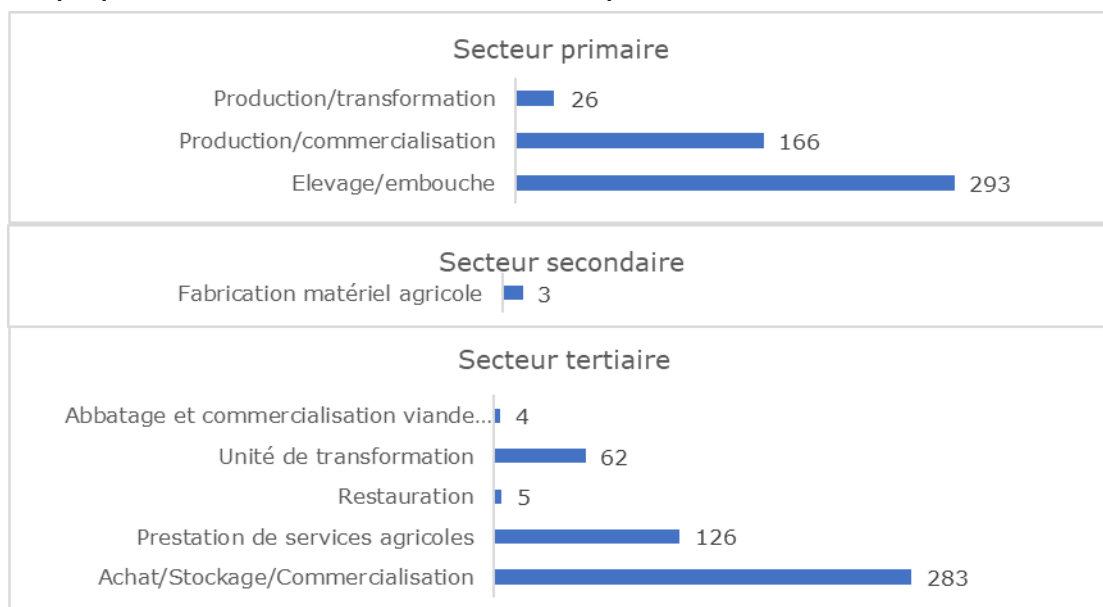


Tableau 19

**Données sur la performance des IMF partenaires du PNPER à 30 mars 2022**

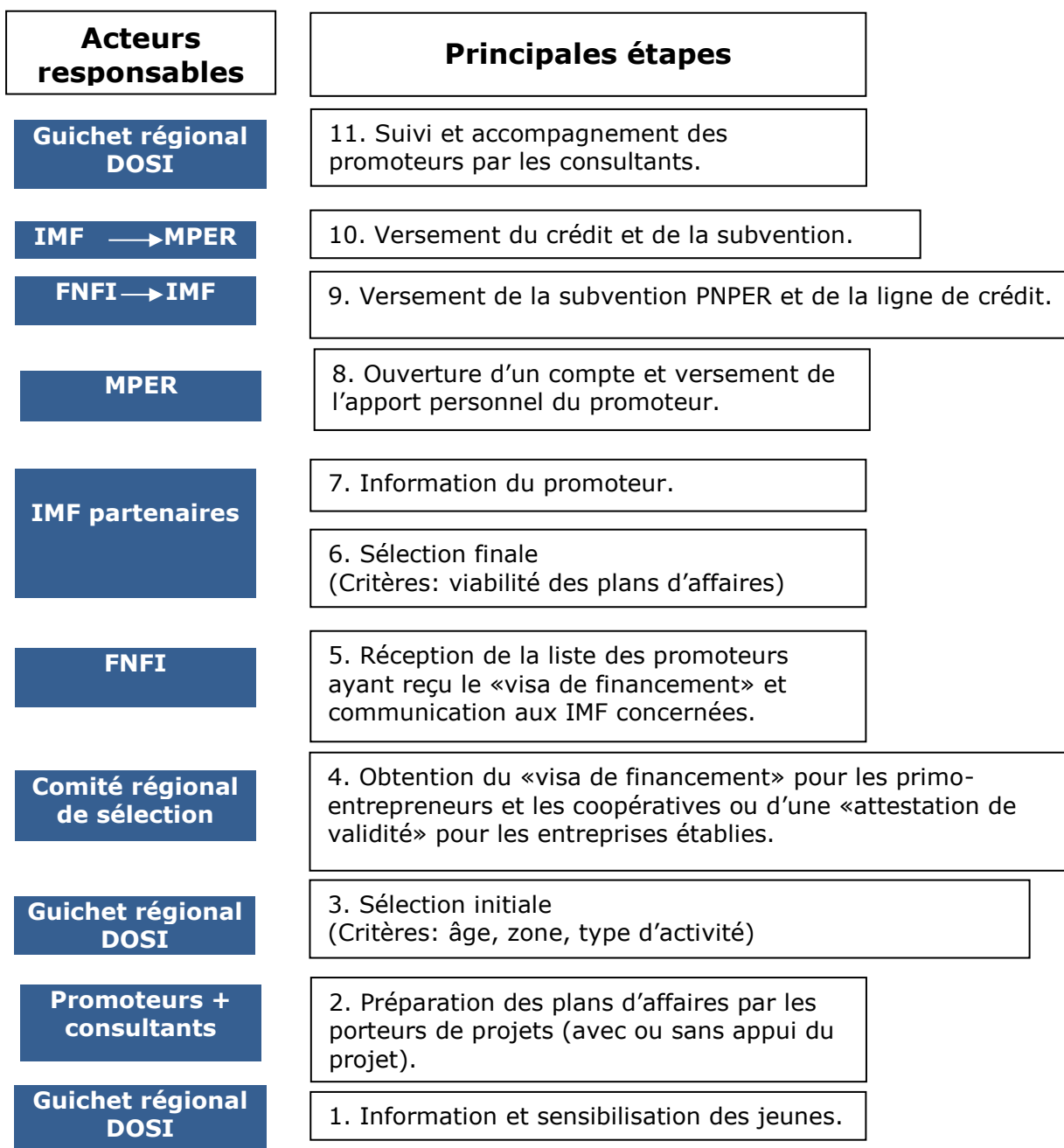
Indicateurs	Fucec togo	Ilema	Coopec sifa	Mgpcc	Umecto	Spec oic	Coopec ad	Promofinance	Total
Nombre de bénéficiaires MPER - Hommes/femmes	194	165 (H: 115/F: 50)	62 groupes (H: 5 922/ F: 10 480)	202 (H: 100/ F: 102)	155	75	120 (H: 81/F: 38)	64	1037
Nombre de PA approuvés (%financés)	ND	222 (26%)	167 (63%)	ND	ND	90 (17%)	ND	ND	479
Montant total du crédit aux bénéficiaires du PNPER (en FCFA)	558 596 962	641 172 233 <sup>1</sup>	3 998 724 525	148 505 935	464 331 719	131 258 975	521 639 768	236 267 108	6 700 497 225
Fonds propres des IMF	558 56 962	-	2 816 758 060	-	-	-	77 945 351		3 453 300 373
Encours global de l'IMF au 30/03/2022	75 612 870 830	3 265 046 605	4 639 176 239	2 478 043 331	4 642 899 445	2 003 467 421	17 728 542 561	511 252 830	110 370 046 432
Encours au 30/03/2022 aux MPER	155 343 787	111 057 061	1 647 006 781	85 884 875	305 745 223	80 447 580	147 118 586	44 882 402	2 532 603 893
Part relative de l'IMF dans le portefeuille (PF) PNPER	6,13%	4,39%	65,03%	3,39%	12,07%	3,18%	5,81%	1,77%	100,00%
% du PF PNPER par rapport à l'encours globale de l'IMF	0,21%	3,40%	35,50% <sup>2</sup>	3,47%	6,59%	4,02%	0,83%	8,78%	7,85%
Montant en impayés aux MPER au 30/03/2022	6 101 045	74 340 337	35 942 188	81 805 190	89 664 179	14 582 099	67 478 477	30 154 607	400 068 122
Niveau d'impayés (PAR30) à l'IMF, y compris PNPER (30/03/2022) (norme: 5%)	4,90%	9,39%	2,44%	20,57%	15,26%	3,02%	5,29%	5,29%	8,27%
PAR 30 seulement pour le PF PNPER (norme: 5%)	12,50%	32%	1,62%	93,10%	29,33%	7,58%	56,08%	86,77%	39,87%
% Écart (PAR PNPER - IMF global/IMF global)	60,80%	70,66%	-50,62%	77,91%	47,97%	60,16%	90,57%	93,90%	79,26%

<sup>1</sup> Selon les entretiens effectués par l'équipe de l'EvPP, ILEMA a estimé, en raison de la pandémie, qu'il était dangereux de remettre l'argent en bloc aux bénéficiaires. ILEMA a suggéré de débloquer les fonds par tranches, la coordination du projet a refusé et a dû retourner une partie des ressources reçues du projet (environ 300 millions de FCFA).

<sup>2</sup> SIFA travaille seulement dans le secteur agricole et a financé 62 groupes (16 400 personnes). Selon les échanges sur le terrain par l'équipe d'évaluation, SIFA a travaillé avec ses propres clients et ses propres fonds. Cela a bien fonctionné car ils connaissaient déjà leur clientèle.

<i>Indicateurs</i>	<i>Fucec togo</i>	<i>Ilema</i>	<i>Coopec sifa</i>	<i>Mgpcc</i>	<i>Umecto</i>	<i>Spec oic</i>	<i>Coopec ad</i>	<i>Promofinance</i>	<i>Total</i>
Produits/ services offerts aux bénéficiaires du projet	Crédit commercialisation de produits agricoles.	Crédit commercialisation de produits agricoles.	Crédits campagne agricole et élevage.	Crédit élevage.	Crédits campagne agricole.	Crédits campagne agricole.	Crédit élevage.		
Produit nouveaux? oui/non	Crédit stockage. Pas nouveaux.	Crédit équipements agricoles. Pas nouveaux	Crédit équipements agricoles. Pas nouveaux.	Crédit commercialisation de produits agricoles. Pas nouveaux.	Crédit équipements agricoles. Pas nouveaux.	Crédit équipements agricoles. Crédit pour activités commerciales. Pas nouveaux.	Crédit commercialisation de produits agricoles. Pas nouveaux.	Pas nouveaux.	

Figure 6  
Dispositif de sélection des plans d'affaires bancables



## Données sur l'impact du PNER (calculs pour l'EvPP)

Tableau 20

### Données sur les chiffres d'affaires annuels des bénéficiaires du PNER (en FCFA)

	<i>Coopératives</i>		<i>Entreprises établies</i>		<i>Primo</i>	
	Avant le PNER	Après le PNER	Avant le PNER	Après le PNER	Avant le PNER	Après le PNER
2007			180 000	420 000		
2011			3 200 000	1 300 000		
2012	3 000 000	14 000 000	1 325 000	4 125 000		
2013			90 000	400 000		
2015			1 830 000	5 420 000		
2016			21 500 000	7 500 000		
2017	7 400 000	13 000 000	28 000 000	60 000 000		4 000 000
2018			3 540 000	12 280 000		
2020			12 550 000	37 800 000		4 698 750
2021						611 667
<b>Grand Total</b>	<b>5 933 333</b>	<b>13 333 333</b>	<b>6 463 684</b>	<b>11 986 316</b>		<b>3 618 750</b>

Source: enquête quantitative de l'EvPP.

Tableau 21

### Chiffre d'affaires des MPER bénéficiaires et témoins (en FCFA)

	<i>Enquête DSID<sup>1</sup></i>		<i>RAP</i>			<i>EvPP<sup>2</sup></i>		
	MPER financées	MPER témoins	MPER financées	MPER témoins	Échantillon	Vrais primo	MPER établies	Coopérateurs
Chiffre d'affaires annuel moyen des MPER (2021)	6 221 087	6 221 087	4 924 464	1 126 925	9 151 912	3 618 750	11 986 316	13 333 333
Chiffre d'affaires annuel moyen des MPER (avant le projet)	3 279 551	3 279 551	2 353 846	888 377	6 391 364	n/a	6 463 684	5 933 333
Augmentation du chiffre d'affaires par rapport à la situation avant le projet	90%	57%	109%	27%	43%	n/a	85%	125%

<sup>1</sup> Enquête effectuée auprès d'un échantillon de 545 MPER financées, selon les données communiquées par la DSID.

<sup>2</sup> L'échantillon de l'enquête quantitative était constitué de 34 MPER ayant reçu un financement du PNER.

Tableau 22

**Données sur le revenu mensuel des bénéficiaires PNER (en FCFA)**

<i>Revenu mensuel</i>						
	Coopératives		Ets établie		Primo	
	Avant le PNER	Après le PNER	Avant le PNER	Après le PNER	Avant le PNER	Après le PNER
2007			25 000	60 000		
2011			50 000	30 000		
2012	7 000	15 000	110 000	195 000		
2013			8 000	20 000		
2015			45 000	71 750		
2016			65 000	115 000		
2017	36 500	47 500	60 000	200 000	4 000	50 000
2018			40 000	79 333		
2020			52 500	80 000	90 875	126 875
2021					20 000	35 000
Total	26 667	36 667	58 842	105 526	65 917	97 500

Source: enquête quantitative de l'EvPP.

Tableau 23

**Distribution des MPER financées par quintile de pauvreté**

	<i>Bénéficiaires</i>		<i>Témoins</i>	
	Effectifs	%	Effectifs	%
Quintile 1 (Plus pauvre)	164	25	63	30
Quintile 2	98	15	41	20
Quintile 3	193	29	53	25
Quintile 4	86	13	32	15
Quintile 5 (Plus riche)	118	18	21	10
Total	659	100	210	100

Source: DSID. Enquête sur les effets et impacts du PNER.

Tableau 24

**Pourcentage de bénéficiaires déclarant au moins une période de disette**

	Enquête de référence	Enquête sur l'impact du PNER (DSID)			EvPP	
		Ménages dirigés par un homme (A)	Ménages dirigés par une femme (B)	Témoins	Avant-projet	Après-projet
<b>Ménages déclarant une période de disette au cours des 12 derniers mois</b>						
MPER bénéficiaires de financement	88%	22%	20%	40% (A) et 36% (B)	9%	3%
MPER bénéficiaires de formation sans financement					47%	42%
Durée de la période de disette	3,9 mois	2,7 mois	2,5 mois	3 mois (A) et 2,6 (B)		
<b>Enfants en insuffisance pondérale - Poids par âge</b>						
Garçons – Pourcentage	22,5	14,70%				
Filles – Pourcentage	18,5	10,90%				
<b>Enfants chroniquement mal nourris - Taille par âge</b>						
Garçons – Pourcentage	35	23,10%				
Filles – Pourcentage	26,5	19,80%				
<b>Enfants en malnutrition aigüe - Poids par taille</b>						
Garçons – Pourcentage	7,6	7,30%				
Filles – Pourcentage	7,1	2,90%				

## Liste des personnes clés rencontrées

### Gouvernement

- Mme Aicha PÉRÉ, coordinatrice, Présidence de la République, Cellule présidentielle d'exécution et de suivi (CPES)
- M. Ali AMADOU, expert renforcement de capacités, Agence de promotion et de développement des agropoles au Togo (APRODAT)
- M. Alex BOUAB, Ministère de l'agriculture, de l'élevage et du développement rural
- M. AYEBOU, Coordonnateur de zone (sud) à Atakpamé, UGP PNP
- M. Boukari AYEISSAKI, ancien coordonnateur PNP
- M. Claude KONDO, Direction des statistiques agricoles du Togo (DSID)
- M. Edem WETRO, chargé de suivi/évaluation, UGP PNP
- M. Ekoué FOLIKOUE, Direction des statistiques agricoles du Togo (DSID)
- M. EKPAOU, Direction de la dette publique, Ministère de l'économie et des finances
- Mme Eléonore Mazalo KATANGA, Directrice générale de l'ANADEB (Agence nationale d'appui à la base)
- M. Ennardja ALASSANI, Directeur des politiques, de la planification et du suivi-évaluation, Ministère de l'agriculture, de l'élevage et du développement rural (point focal de l'évaluation)
- M. Gilbert TANI, ancien chargé de suivi/évaluation, UGP PNP
- M. Jonas KAO, membre du comité d'élaboration du rapport d'achèvement du PNP
- M. Joseph SAGOU, Ministère de l'agriculture, de l'élevage et du développement rural
- M. Koami Messan Flaubert NOMAGNON, spécialiste en financement rural, PNP
- M. Komi ESSIOMLE, Ministère de l'agriculture, de l'élevage et du développement rural
- M. Kofi Agbenoxevi PANIAH, Secrétaire général, Ministère de l'économie et des finances
- M. KPADENOU, Ministère de l'agriculture, de l'élevage et du développement rural
- M. Manawa AGNANZA, Ministère de l'agriculture, de l'élevage et du développement rural, cellule suivi et évaluation
- M. Mazamesso ASSIH, Ministre, Ministère chargé de l'inclusion financière et de l'organisation du secteur informel
- M. Noel BATAKA, ancien Secrétaire général et Ministre de l'agriculture au Togo
- M. OUDAMA, analyste de projets, CPES
- M. Raoul POUWILI, responsable administratif et financier, UGP PNP
- Mme Sika ABIDJI, coordinatrice PNP
- M. Stéphane AYAKA, Secrétaire permanent pour le suivi des politiques de réformes et des programmes financiers, Ministère de l'économie et des finances au Togo et Président du comité d'élaboration du rapport d'achèvement du projet
- M. SOHOUBO, Ministère de l'agriculture, de l'élevage et du développement rural (MAEDR)
- M. TORO, MAEDR, Cellule suivi et évaluation
- M. Victoire KODAMA, CPES
- M. Yannick Amedome DIANEY, analyste de projets, CPES

### Partenaires de mise en œuvre du projet (services non financiers)

- M. Arthur ZOGAN, Secrétaire exécutif, Coordination togolaise des organisations paysannes et de producteurs agricoles (CTOP)
- M. Charles AGBELE, FAO Togo
- M. Charles Tchangani BINIDI, assistant coordination GIZ
- M. Kwami Akpedze AGBLE, chargé de la gestion du partenariat avec le PNP, GIZ
- M. Djibril OYETOUNDE, chargé de bureau, FAO-Togo
- M. Florent THIES, coordonnateur Secteur vert, GIZ Togo
- M. Gnandi TABE, chargé du suivi et évaluation des projets, point focal pour le PNP, FAO-Togo
- M. Oyetounde DJIWA, chargé de programme, FAO-Togo
- M. Thanga BINIDI, conseiller technique GIZ Togo et Coordonnateur des activités du PNP



### **Partenaires de mise en œuvre du projet (services financiers)**

- M. AGBETOGLO, Coopec AD, région/commune de Kara
- M. ALEHO, MGPCCC Atakpamé, région/commune de Atakpame, Plateau
- M. Ayedzi Komi ANKU, chef d'agence, MGPCCC Badou, région/commune de Kara
- M. BAMASSA, chargé de mission, groupe focal Coopec, région/commune de Niamtougou (FUCEC Togo)
- M. Dindiog KOLANI, gestionnaire, Promofinance, région/commune de Kara
- M. Ezi ABOTSI, Coopec ILEMA, région/commune de Kara
- M. Fori YENDOUMBAN, Directeur, COOPEC SIFA
- M. Philippe FORI, COOPEC SIFA
- M. Georges KODJI KONTOU, Directeur d'exploitation, COOPEC-SIFA
- M. Jean Yao ASSOGBA, FUCEC Togo, région/commune de Kara
- M. KITA, Directeur général, Coopec ILEMA, région/commune de Kara
- M. Khjadja, Fonds national de la finance inclusive (FNFI)
- M. Kodjo Bruno ASSOGBA, gestionnaire de portefeuille, MGPCCC Badou, région/commune de Kara
- M. Kodzo WONUTOKO AGBAVON, MGPCCC
- M. Kossivi Etsè GODOGOU, gestionnaire de portefeuille, MGPCCC Badou, région/commune de Kara
- M. Komi KOUMASSI, Directeur de l'exploitation et du crédit, Coopec ILEMA, région/Commune de Kara
- M. Kwami Edem DZINNADZA, représentant du DG de la MGPCCC
- M. Séгла SOSSOU, UMECTO, région/commune de Kara
- M. Songaï N'DASSIM T, Directeur général, Fonds national de la finance inclusive
- Mme TAIROU, représentant du directeur, SYL CONSULT TOGO
- M. TCHAMDJA, Directeur Général, Promofinance, région/commune de Kara
- M. Yendouban MM SAKPANE, Responsable de l'exploitation, Promofinance, région/commune de Kara
- M. Awunyo KODZO, Directeur d'exploitation COOPEC AD

### **Secteur privé, institutions de recherche et de formation**

- Mme Tirenam ADJELEKOU, Présidente, Réseau des jeunes producteurs professionnel agricole du Togo (REJEPATT), région/commune de Kara
- M. Alain REDAH, coordonnateur ANADEB ATAKPAME, région/commune de Kara
- M. AWESSO, Chambre régionale de commerce et d'industrie de Kara, région/commune de Kara
- M. Koami Nestor AYISSOU, consultant, région/commune de Niamtougou
- M. GELEYI, Directeur, Direction régionale de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche, région/commune de Kara
- M. Koffi Edem ATTITSE, consultant individuel, région/commune de Atakpame, Plateau
- M. Kwessi JOHNSON-ANSAH, consultant, région/commune de Niamtougou
- M. MOULAMOUWA, coordonnateur ANADEB KARA, région/commune de Kara
- M. Poyodi Magloire AGOUBA, consultant, région/commune de Kara
- M. Djasse TCHAROU, consultant, région/commune de Kara
- M. Tchirinka KPENGLAM, consultant, région/commune de Kara
- M. Témédja Atakpamé IHOUGAN, chargé de formation, REJEPAT, région/commune de Kara
- Mme Véronique DANSOU, animatrice, Association professionnelle des centres de formation agricole et rurale (APFCAR)
- Directeur régional de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche Plateau-Est
- Représentant de la Chambre régionale de commerce et d'industrie Atchossin, région/commune de Atakpame, Plateau

### **FIDA**

- Mme Aissa TOURE, ex-chargée de portefeuille
- M. Austin Kinyuy TATAH, Division des services de gestion financière

Mme Esther KASALU-COFFIN, ex-chargée de portefeuille  
M. Franck KAPIAMBA, chargé de programme  
Mme Haoua SIENTA, ex-responsable financier et chef d'équipe pour la Division Afrique de l'Ouest et du Centre, Division des services de gestion financière  
M. Ibrahima BAMBA, économiste principal de la région WCA  
M. Isaac MENSAH, analyste régional de la région WCA  
M. Jean Baptiste HAKIZIMANA, consultant en gestion financière  
M. Jean Pascal KABORE, Directeur de pays  
M. Jonathan AGWE, spécialiste technique régional principal en finance rurale, marchés, entreprises et chaînes de valeur, Division production durable, marchés et institutions  
M. Kodzo Dotse SOKPOR, consultant  
M. Koutera BATAKA, actuel directeur de pays pour la République centrafricaine, ancien Secrétaire général de l'agriculture au Togo  
M. Laurent STRAVATO, ex-chargé de portefeuille  
M. Radu DAMIANOV, responsable principal des finances, Division des services de gestion financière  
M. Tarek AHMED, conseiller principal de portefeuille de la région WCA  
M. Vincenzo GALASTRO, ex-chargé de portefeuille  
Messieurs Zazouli Zazouli DAN TATA et Mahamadou SIRADJA, consultants  
M. Ougadjia FIKOU, spécialiste en appui et accompagnement des acteurs dans la création des entreprises rurales, consultant indépendant

#### **Institutions et donateurs internationaux**

M. Abiziou TCHINGUILOU, chef d'équipe Environnement et développement durable, PNUD Togo  
M. Kossivi AGBO, Projet pour l'employabilité et l'insertion des jeunes dans les secteurs porteurs de la Banque africaine de développement  
M. Lazare HOTON, Centre d'investissement de la FAO  
M. Mactar FALL, représentant résident adjoint, PNUD Togo

## Bénéficiaires qui ont reçu un financement pour leur plan d'affaires interviewés sur le terrain pour l'EvPP

Numéro	Noms et prénoms	Sexe	Type de promoteur	Nom de la localité (village)	Localité/ préfecture	Région	Secteur d'activité
1	HOROU KAO P'dom Payi	M	Établi	Bidjande (Niamtougou)	Doufelgou	Kara	Élevage/embouche
2	BAYOUMA Liguiraba	M	Établi	Tanfelekeni (Niamtougou)	Doufelgou	Kara	Transformation
3	PEKEMSI Aklesso	M	Primo	Yaka (Niamtougou)	Doufelgou	Kara	Prestation de services
4	M'TASSA Djamessa	M	Établi	Koka-Guimga (Niamtougou)	Doufelgou	Kara	Embouche ovine
5	MAKEOUMA MABA	F	Établi	Samragou	Doufelgou	Kara	Élevage/embouche
6	FILAMA Naka	F	Établi	Baga	Doufelgou	Kara	Transformation
7	MALANA Homgouen	M	Établi	Kirga	Doufelgou	Kara	Élevage
8	AKAYA Pouwedou	M	Primo	Bidjande	Doufelgou	Kara	Production/commercialisation
9	KATI Tibamila	M	Primo	Guerekouka	Dankpen	Kara	Achat/stockage/commercialisation
10	COOP SCOOPS LIPOINI	MIXTE	Coop	Guerekouka	Dankpen	Kara	Achat/stockage/commercialisation
11	COOP SCOOPS SOLIM LAMBA	MIXTE	Coop	Guerekouka	Dankpen	Kara	Achat/stockage/commercialisation
12	SCOOPS NIKPAYIPAR	MIXTE	Coop	Guerekouka	Dankpen	Kara	Prestations de services de transport
13	TOGBUI Komlan	M	Primo	Broukou	Doufelgou	Kara	Prestations de services de transport
14	GBENOU Lucien	M	Primo	Broukou	Doufelgou	Kara	Prestation de services

<i>Numéro</i>	<i>Noms et prénoms</i>	<i>Sexe</i>	<i>Type de promoteur</i>	<i>Nom de la localité (village)</i>	<i>Localité/ préfecture</i>	<i>Région</i>	<i>Secteur d'activité</i>
15	DJONGON Soke	M	Établi	Namon	Doufelgou	Kara	Achat/stockage/commercialisation
16	TCHANGANI Pirebe	F	Primo	Kara	Koza	Kara	Restauration
17	ATAYABA Ciafuma	F	Établi	Kara	Dankpen	Kara	Achat/stockage/commercialisation
18	EGBARE Piklinani	F	Établi	Kara	Koza	Kara	Transformation
19	LATE Komi	M	Établi	Badou	Wawa	Plateaux	Achat/stockage/commercialisation/ conditionnement
20	N'VAGNA Patrick	M	Établi	Badou	Wawa	Plateaux	Élevage/embouche
21	DEGLA Nonvide Agossou	M	Primo	Kougnohou	Akebou	Plateaux	Transformation
22	KOSSIVI Adjo	F	Primo	Kougnohou	Akebou	Plateaux	Transformation
23	BATCHASSI Abide	F	Établi	Kougnohou	Akebou	Plateaux	Élevage/embouche
24	DJOSSOU Adjoa	F	Établi	Agbonou	Ogou	Plateaux	Achat/stockage/commercialisation/conditionnement
25	LIWISSI Bilagnissa	M	Primo	Okpoguedje	Est-mono	Plateaux	Production/commercialisation/achat/stockage/ commercialisation/conditionnement
26	AGBOKANGA Kossiavavi	F	Primo	Moretan	Est-mono	Plateaux	Achat/stockage/commercialisation/conditionnement
27	ADJIBAYE Kodjo	M	Primo	Sada	Ogou	Plateaux	Production/commercialisation
28	GANGBAZO Kokou	M	Établi	Degou	Est-mono	Plateaux	Élevage/embouche/production/commercialisation

<i>Numéro</i>	<i>Noms et prénoms</i>	<i>Sexe</i>	<i>Type de promoteur</i>	<i>Nom de la localité (village)</i>	<i>Localité/ préfecture</i>	<i>Région</i>	<i>Secteur d'activité</i>
29	SOMAYE Amevo	M	Établi	Tchekitan	Est-mono	Plateaux	Achat/stockage/commercialisation/conditionnement
30	AGBO Kodjo	M	Établi	Moretan	Est-mono	Plateaux	Achat/stockage/commercialisation/conditionnement
31	ODJOKOUSS E Mohamed	M	Établi	Moretan	Est-mono	Plateaux	Achat/stockage/commercialisation/conditionnement
32	SOKLOUVI Yao Kodjovi	M	Primo	Atakpame	Ogou	Plateaux	Achat/stockage/commercialisation/conditionnement
33	ADOUGOUR OU Yaovi Vincent	M	Établi	Agan	Est-mono	Plateaux	Achat/stockage/commercialisation/conditionnement
34	SAMA Iréné	F	Établi	Agan	Est-mono	Plateaux	Élevage/emboche

## Bénéficiaires qui ont été formés dans le cadre du PNER interviewés sur le terrain pour l'EvPP

Nom	Localité	Type de promoteur	Idee du projet	Filière	Maillon	Nom de la structure de formation	Lieu de formation	Date de début de formation
BATIGMA N'nam	WOUNGBAL	Primo	Négoce de denrées agricoles	Autres	Commercialisation	SOCODEC	GUÉRIN-KOUKA	2020-06-08
MAMPOUME N'Yabaguikina	DJAMPIL	Primo	Embouche ovine	Petit ruminant	Embouche	CEFADI	GUÉRIN-KOUKA	2020-06-15
NIMAN Essohanam	GUÉRIN-KOUKA	Primo	Stockage et commercialisation de maïs, niébé, arachide et soja	Multi-filières	Commercialisation	CEFADI	GUÉRIN-KOUKA	2020-06-15
ADJENDE Yirkalou Eric	ANATOUA	Primo	Embouche petit ruminants	Petit ruminant	Production	SYL Consult	KANDÉ	2020-06-08
Coopérative LIDAOU	BROUKOU	Coop	Maraîchage bio	Autres	Production	CTOP	NIAMTOUGOU	2020-12-07
MOUGUEA Hédabaraga Sylvie	KOKA	Primo	Commercialisation de soja	Soja	Commercialisation	CAEM	NIAMTOUGOU	2020-09-14
AFREH Abra	SAKOUNDE	Primo	Emballage dans des sacs de 5 kg et 10 kg	Manioc	Transformation	C I	KOUGNOHOU	2019-07-29
AGBLEVI Ata	YALLA	Primo	Le projet consiste à acheter , stocker et vendre du café et du cacao dans la préfecture de l'Akebou	Café-cacao	Commercialisation	CEFADI	KOUGNOHOU	2019-07-29
AKO AKOSIWA	KAMINA	Primo	Commercialisation de céréales	Multi-filières	Commercialisation	SOCODEC	KOUGNOHOU	2020-06-15
DEWOTOGNON Kossi	BRADA	Primo	Transformation du manioc en gari, tapioca, cossettes	Manioc	Transformation	CEFADI	KOUGNOHOU	2019-07-29
MESSEVO Adjo	SARAGA	Primo	Transformation du manioc (farine gari)	Manioc	Transformation	SYL Consult	KOUGNOHOU	2019-07-29
OYOU Kodjovi Bienvenu	MGBÉADJRI	Primo	Production et commercialisation de maïs et de haricots	Multi-filières	Commercialisation	SYL Consult	KOUGNOHOU	2019-07-29

<i>Nom</i>	<i>Localité</i>	<i>Type de promoteur</i>	<i>Idée du projet</i>	<i>Filière</i>	<i>Maillon</i>	<i>Nom de la structure de formation</i>	<i>Lieu de formation</i>	<i>Date de début de formation</i>
ABAFOUM KOSSI	ELEVAGNON		Commercialisation d'intrants agricoles	Intrants agricoles	Commercialisation	CAEM	ELAVAGNON	2019-12-27
ETAO Tchilabalo	OGOUI-IASSA SIRKA	Primo	Porcs vivants et viande fraîche et transformée	Porcine	Transformation	CEFADI	ELAVAGNON	2019-07-29
KOUNOUTCHI Komlan Messan	ILÈKOKAN	Primo	Mise de tracteur à la disposition des producteurs pour le labour	Préparation du sol	Prestation de serviceq	SYL Consult	ELAVAGNON	2019-07-29
MOTCHO Kokou	GBOEDIN	Primo	Commercialisation du céréales	Céréales	Commercialisation	C I	ELAVAGNON	2019-07-29
TCHAO T. Solim Aimée	ABAMAMAO	Primo	Dindons	Volaille	Production	C I	ELAVAGNON	2019-07-29
KOKO Attah	NIAMTOUGOU	Primo	Commercialisation de céréales (soja et arachides)	Multi-filières	Commercialisation	SOCEDEC	KARA	2019-12-27
DOMSA Kokou Agbéko	KOUGNOHOU	Primo	Embouche de verrats de race	Porcine	Embouche	INFA de Tové	KPALIMÉ	2021-02-01

# Méthodologies des enquêtes quantitatives et qualitatives réalisées sur le terrain par l'EvPP

## I. Enquête quantitative

### Objectifs de l'enquête

Cette enquête quantitative réalisée en mai 2022 a cherché à mesurer les indicateurs d'impact auprès de deux échantillons distincts de bénéficiaires: (a) un échantillon de MPER (primo-entrepreneurs principalement) et coopératives, bénéficiaires d'un financement; (b) un échantillon de bénéficiaires n'ayant reçu qu'une formation technique, une formation en entrepreneuriat, ou les deux types de formation, mais sans financement. Deux enquêtes distinctes ont été réalisées pour ces deux grandes catégories de bénéficiaires.

### Population mère

La population mère était l'ensemble des bénéficiaires du PNPER ayant bénéficié: (i) d'un financement en appui à la création d'une MPER (avec ou sans formation technique ou entrepreneuriale); (ii) d'une formation entrepreneuriale et/ou technique sans financement.

### Mode de collecte

Deux modes de collecte différents ont été utilisés:

- a. Une enquête auprès des bénéficiaires d'un financement a été réalisée en face-à-face lors de visites de terrain (enquête A).
- b. Une enquête auprès des bénéficiaires de formations technique et/ou entrepreneuriale sans financement a été conduite au moyen d'entretiens téléphoniques (enquête B).

### Méthodes d'échantillonnage

Les bases de données comportant les informations de base et coordonnées des bénéficiaires communiquées par l'UGP ont été utilisées pour la sélection des deux échantillons. La méthode d'échantillonnage retenue a été le sondage par grappes stratifié à plusieurs degrés, comme décrit dans les deux tableaux suivants:



**A) Enquête A (MPER bénéficiaires de financement)**

<i>Degré</i>	<i>Méthode d'échantillonnage</i>		<i>Résultat du tirage</i>
Premier degré	Deux des cinq régions couvertes par le projet sont tirées.	Échantillonnage raisonné, avec pour critère le choix des régions ayant accueilli le plus grand nombre de MPER appuyées ou étant les plus représentatives de la zone.	Sélection des régions: Kara et Plateaux.
Deuxième degré	Pour chacune des deux régions, les deux préfectures les plus représentatives sont tirées.	Échantillonnage raisonné, avec pour critère le choix des préfectures les plus représentatives de la région.	Akébou et Est-Mono pour la région des Plateaux et Doufelgou et Dankpen pour Kara
Troisième degré	Une stratification a été réalisée selon le secteur et sous-secteur concerné.	Sélection des secteurs et sous-secteurs ayant absorbé le plus d'effectifs de MPER (méthode de probabilité proportionnelle à la taille).	(1) Secteur primaire: (i) élevage ou embouche; (ii) production ou commercialisation production végétale  (2) Secteur tertiaire: (i) achat, stockage, commercialisation de produits agricoles; (ii) prestation de services agricoles
Quatrième degré et tirage final	Une stratification a été réalisée selon le sexe du primo-entrepreneur ou le type de MPER (coopérative).	Sélection aléatoire des unités de l'échantillon à partir des listes de primo-entrepreneurs et coopératives bénéficiaires (avec utilisation de la fonction nombre aléatoire d'Excel et application de la méthode de probabilité proportionnelle à la taille). Pour atteindre le quota requis d'hommes et de femmes, des retirages ont parfois été effectués.	Voir la liste des unités de l'échantillon à l'annexe 3.

**B) Enquête B (Bénéficiaires de formation sans financement)**

<i>Degré</i>	<i>Méthode d'échantillonnage</i>		<i>Résultat du tirage</i>
Premier degré	Idem enquête A	Idem enquête A	Idem enquête A
Deuxième degré	Idem enquête A	Idem enquête A	Idem enquête A
Troisième degré	Une stratification a été réalisée selon la nature de la formation reçue.	Échantillonnage raisonné pour la sélection des formes d'appui reçu.	Trois types d'appui retenus: (1) formation technique seule; (2) formation entrepreneuriale seule; (3) formation technique + formation professionnelle.
Tirage final		Sélection aléatoire des unités de l'échantillon à partir des listes des bénéficiaires de formation. La base de données communiquée par l'UGP ne comportant pas d'indication sur le sexe du bénéficiaires, il n'y a pas de stratification possible selon ce critère.	Voir la liste des unités de l'échantillon à l'annexe 4.

### **Taille des échantillons**

**Enquête A.** La taille minimale de l'échantillon représentatif avec un niveau de confiance de 95% et une marge d'erreur de 5% est de 384 MPER. En raison de considérations de temps (10 jours disponibles pour l'enquête sur le terrain) et des contraintes logistiques, l'échantillon a été ramené à 50 MPER.

**Enquête B.** La taille visée pour cet échantillon était de 30 bénéficiaires de formation technique et/ou entrepreneuriale sans financement.

### **Evaluation de la collecte**

Pour l'enquête A, les entrepreneurs ont été contactés par téléphone avant tout déplacement sur le terrain pour convenir d'une date pour la rencontre. Certains entrepreneurs, non disponibles pour des entretiens en face-à-face, ont été interviewés par téléphone.

### **Variables**

Les questionnaires ont inclus les principales variables suivantes: l'âge, le sexe, la situation familiale, le niveau d'éducation, le niveau de vie, le type d'activité, le nombre d'employés, l'accès aux services financiers et non financiers de PNPER, le volume de production, la situation en matière de sécurité alimentaire, le chiffre d'affaires, et l'adoption de nouvelles technologies.

## **II. Enquête qualitative sur l'impact du projet national de promotion de l'entrepreneuriat rural sur les prestataires de services financiers et non financiers du projet.**

### **Objectif de l'enquête**

Cette enquête qualitative a cherché à apprécier les effets du projet sur les capacités des prestataires de services financiers et non financiers du projet (grâce aux formations dont ils ont pu bénéficier) ainsi qu'à estimer les bénéfices qu'ils ont pu retirer de leur participation au projet.

### **Méthodologie de l'enquête**

Des entretiens de groupes ou individuels ont été menés auprès d'un échantillon de prestataires de services financiers et non financiers à partir d'un guide d'entretien et d'un questionnaire quantitatif. La collecte des données s'est faite en entretiens en face à face pour les prestataires résidant dans les quatre préfectures de l'échantillon de l'enquête quantitative, laquelle a été menée en parallèle à l'enquête qualitative. Pour les prestataires ne résidant pas dans ces quatre préfectures, la collecte s'est faite au moyen d'entretiens téléphoniques, parfois en dehors de la période de l'enquête quantitative.

### **Population mère**

La population mère était constituée de l'ensemble des prestataires de services financiers et non financiers ayant bénéficié d'un service du projet:

- (i) Les 100 consultants individuels (dont seulement 26 seraient opérationnels) et les neuf cabinets de consultants qui ont encadré les primo-entrepreneurs dans l'élaboration de leurs plans d'affaires.
- (ii) Les 30 organismes de formation ou consultants ayant offert une formation technique et ou entrepreneuriale aux bénéficiaires du PNPER dans les quatre préfectures retenues pour la réalisation de l'enquête B.
- (iii) Les 25 mentors qui ont accompagné certains promoteurs.
- (iv) Les 170 agents de crédit ayant reçu une formation en suivi/conseil des promoteurs (et dont 35 avaient été recrutés spécialement pour le projet).

## **Méthodes d'échantillonnage**

### **A) Pour les prestataires de services non financiers**

Une technique d'échantillonnage stratifié a été utilisée avec, pour strate, la catégorie de prestataire de services. Un tirage aléatoire de chaque unité de l'échantillon a été effectué à partir des listes reconstituées suivantes:

- Consultants individuels: une liste de 11 consultants individuels a été fournie par l'UGP. Une liste additionnelle de 22 consultants ayant appuyé les MPER de l'échantillon de l'enquête quantitative (enquête A) a été élaborée par l'EvPP. L'EvPP a également récupéré une liste de 50 consultants recrutés par la GIZ et ayant appuyé les promoteurs dans l'élaboration des plans d'affaires. Le tirage des consultants de l'échantillon a été fait de manière aléatoire par la fonction nombre aléatoire d'Excel.
- Cabinets de consultants: une liste de quatre cabinets a été fournie par l'UGP, laquelle n'indiquait pas la localisation des cabinets. Aucun autre cabinet n'a été identifié par l'EvPP.
- Organismes de formation technique et entrepreneuriale: une liste de 30 consultants ayant fourni des services de formation technique et entrepreneuriale a été développée par l'EvPP à partir des données fournies par l'UGP (liste des personnes formées). La méthode d'échantillonnage raisonné a été retenue pour la sélection des unités de l'échantillon avec, pour critère, le tirage des organismes ayant formé le plus grand nombre de bénéficiaires.
- Mentors: une liste de sept mentors a été fournie par l'UGP. Aucun autre mentor n'a été identifié par l'EvPP. Le tirage des mentors de l'échantillon a été faite avec la fonction nombre aléatoire d'Excel.

### **B) Pour les prestataires de services financiers**

L'EvPP ne disposait pas de la liste des 170 agents de crédit formés par le projet. L'EvPP a récupéré la liste de 18 points focaux du PNER au sein des IMF ayant participé à l'atelier organisé par l'UGP en 2020 (liste qui ne précisait pas la localisation de ces points focaux/IMF). Une liste additionnelle de neuf IMF ayant accordé un crédit aux MPER de l'échantillon de l'enquête quantitative (enquête A) a été élaborée par l'EvPP. Le tirage aléatoire des unités de l'échantillon s'est fait à partir des deux listes disponibles.

## **Mode de collecte**

### **(A) Pour les prestataires de services non financiers**

- Consultants individuels: la collecte a été réalisée en face-à-face pour les consultants résidant dans les quatre préfectures retenues pour l'enquête quantitative A, et par entretien téléphonique avec les consultants ne résidant pas dans ces zones (ou résidant dans les quatre préfectures mais s'avérant indisponibles lors des travaux sur le terrain).
- Organismes de formation: la collecte s'est faite soit par entretien en face-à-face, soit par entretien téléphonique, selon la localisation des prestataires/consultants.
- Cabinets de consultants: la collecte s'est faite par entretien téléphonique.
- Mentors: la collecte s'est faite en face-à-face pour les mentors résidant dans les quatre préfectures retenues pour l'enquête quantitative A, et par entretien téléphonique pour les autres.

### **(B) Pour les agents de crédit des IMF, la collecte s'est faite**

- Par téléphone pour les agents de crédit ayant participé à l'atelier de 2020.
- Au moyen d'entretiens de groupe avec les agents de crédit des IMF ayant accordé un crédit aux MPER de l'échantillon de l'enquête quantitative A (et donc se trouvant dans les quatre préfectures couvertes par cette enquête). La liste des agents de crédit ayant reçu une formation a été recueillie par l'équipe nationale de l'EvPP

directement auprès des agences locales des IMF concernées au moment de l'enquête de terrain, en parallèle à l'enquête A.

**Taille de l'échantillon**

- L'échantillon était composé 45 prestataires/bénéficiaires répartis comme suit:
- 12 consultants individuels (accompagnement dans l'élaboration de plans d'affaires) (dont quatre consultants de la GIZ);
- 8 organismes de formation technique ou consultants;
- 4 organismes de formation entrepreneuriale;
- 3 cabinets de consultants;
- 3 mentors;
- 12 à 20 agents de crédit (groupes de discussions auprès de 4 agences locales)
- 5 points focaux du PNPER au sein des IMF ayant participé à l'atelier de 2020.

## Bibliographie

### Documents FIDA

Fonds international de développement agricole, Rome.

\_\_\_\_\_. 2014a. *Projet national de promotion de l'entrepreneuriat rural (PNPER). République du Togo. Rapport de conception final.*

\_\_\_\_\_. 2014b. *Rapport de supervision du PNPER.*

\_\_\_\_\_. 2015. *Rapport de supervision du PNPER.*

\_\_\_\_\_. 2016. *Note pratique sur les indicateurs clés de performance et accords fondés sur la performance en finance rurale. Pour des services financiers ruraux sans exclusion.*

\_\_\_\_\_. 2017. *Rapport de mission de recadrage du PNPER.*

\_\_\_\_\_. 2018a. *Note de stratégie de pays. Togo.*

\_\_\_\_\_. 2018b. *Rapport de revue à mi-parcours du PNPER.*

\_\_\_\_\_. 2019a. *Programme d'options stratégiques pour le pays (COSOP). République du Togo.*

\_\_\_\_\_. 2019b. *Rapport de supervision du PNPER.*

\_\_\_\_\_. 2020a. *Le bulletin du PNPER.*

\_\_\_\_\_. 2020b. *Rapport de l'atelier de relecture et d'amélioration du mécanisme de financement du PNPER.*

\_\_\_\_\_. 2020c. *Rapport de supervision du PNPER.*

\_\_\_\_\_. 2021a. *Rapport de supervision du PNPER.*

\_\_\_\_\_. 2021b. *Stratégie de sortie du PNPER.*

\_\_\_\_\_. 2022. *Rapport provisoire sur les effets et impacts du PNPER.*

### Documents BIE

Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA, Rome

\_\_\_\_\_. 2015. *Manuel de l'évaluation.*

\_\_\_\_\_. 2019. *Special Programme for Countries with Fragile Situations: Operationalizing IFAD's Fragility Strategy*

\_\_\_\_\_. 2021a. *Approach paper for the project cluster evaluation on rural enterprise development.*

\_\_\_\_\_. 2021b. *Politique de l'évaluation.* <https://www.ifad.org/fr/web/ioe/w/politique-de-l-evaluation>

### Autres documents

Banque africaine de développement. 2015. *Rapport d'évaluation du projet d'appui à l'employabilité et l'insertion des jeunes dans les secteurs porteurs.* Abidjan

\_\_\_\_\_. 2016. *Perspectives économiques en Afrique. Note de pays Togo.* Abidjan.

Banque mondiale. 2012. *République togolaise. Revue diagnostique des dépenses publiques de base dans le secteur agricole.* Washington, D.C.

\_\_\_\_\_. 2020a. *Dynamiser l'investissement privé pour plus de croissance et d'emplois - Situation économique au Togo.* Washington, D.C.

\_\_\_\_\_. 2020b. *Ease of doing business report.* Washington, D.C.

\_\_\_\_\_. 2022. *List of Fragile and Conflict-Affected Situations.* Washington, D.C.

Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest. 2019. *Balance des paiements et position extérieure globale du Togo au titre de l'année 2018*. Lomé.

Direction générale du Trésor. 2019. *Situation économique et financière du Togo*. Lomé.

Institut national de la statistique et des études économiques et démographiques. 2017. *Enquête régionale intégrée sur l'emploi et le secteur informel. Togo*. Rapport final. Lomé.

\_\_\_\_\_. 2020. *Enquête harmonisée sur les conditions de vie des ménages*. Lomé.

Programme des Nations Unies pour le développement. 2019. *Rapport sur le développement humain*. New-York, États-Unis.

Union européenne. 2020. *Document conjoint de programmation - Coopération européenne au Togo 2021-2027*. Lomé.





Bureau Indépendant de l'Évaluation  
Fonds International de Développement Agricole  
Via Paolo di Dono, 44 - 00142 Rome, Italie  
Téléphone: +39 06 54591 - Télécopie: +39 06 5043463  
Courriel: [evaluation@ifad.org](mailto:evaluation@ifad.org)  
[www.ifad.org/evaluation](http://www.ifad.org/evaluation)  
 [www.twitter.com/IFADeVal](https://www.twitter.com/IFADeVal)  
 [www.youtube.com/IFADevaluation](https://www.youtube.com/IFADevaluation)



Imprimé à l'imprimerie du FIDA