



République du TOGO



Système des Nations Unies

Évaluation finale du Programme conjoint « Communes du Millénaire » au Togo

Novembre 2013

Équipe d'évaluation

Alphonse Ngom, Consultant international

SAEIF – Bureau d'Études, Immeuble ALIMA, 4^{ème} Étage, Porte N°7
Kaloum, Conakry, République de Guinée [alphonsengom@saeif.gn.com]
Tél. +224 622 334 897

Douti kolani Bessokoh, Consultant national

06BP:62347 - Boulevard Haho ; Lomé Togo
Tél: 00228 22 38 22 36 [douti.bessokoh@yahoo.fr]

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

AGR	: Activité Génératrice de Revenu
APD	: Aide Publique au Développement
AT	: Accoucheuses Traditionnelles
ATCP	: Assainissement Total Piloté par la Communauté
BIT	: Bureau International du Travail
CCD	: Comités Communaux de Développement
CDD	: Communication pour le Développement Durable
CEGIL	: Collège d'Enseignement Général d'Initiatives locale
CIVD	: Comités Inter - Villageois de Développement
CPAP	: Country Programme Action Plan
CMS	: Centre Médico-social
COGESCAN	: Comités de Gestion des Cantines Scolaires
COS	: Comité d'OrientatIon et de Suivi
CPC	: Contrôle et Promotion de la Croissance
CPD	: Country Programme Development
CPE	: Comité des Parents d'Élèves
CPN	: Consultation Prénatale
CRP	: Comité Régional de Pilotage
DPS	: Direction Préfectorale de la Santé
DR	: Développement Rural
DSRP	: Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté
EDIL	: École D'Initiatives Locale(s)
EPC	: École Primaire Catholique
EPP	: École Primaire Publique
FAO	: Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation
IDE	: Investissements Directs Étranger
IDH	: Indice de Développement Humain
IMF	: Institution de Micro-Finance
IST	: Infection Sexuellement Transmissible
MEG	: Médicaments Essentiels Génériques
MII	: Moustiquaires Imprégnées d'Insecticide
OMD	: Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	: Organisation Non Gouvernementale
NTIC	: Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication
PDL	: Plan de Développement Locale
PDLZ	: Plan de Développement Local de Zone
PCM	: Programme Communes du Millénaire
PNDS	: Programme National de Développement Sanitaire
PNLP	: Programme National de Lutte contre le Paludisme
PNUD	: Programme des Nations Unies pour le Développement
Prodoc	: document de Programme
PPTTE	: Pays Pauvres Très Endettés
PRASE	: Programme Régional d'Accès aux Services Énergétiques
PTA	: Plan de Travail Annuel
PTME	: Prévention de la Transmission Mère-Enfant
PTFM	: Plateformes multifonctionnelles
PVVIH	: Personnes Vivant avec le VIH
QUIBB	: Questionnaire Unifié des Indicateurs de Base du Bien-être

SE	: Suivi-Évaluation
SIG	: Systèmes d'Information Géographique
SIG-SE	: Systèmes d'Information Géographique – Suivi-Évaluation
SNU	: Système des Nations Unies
SP/ CNLS	: Secrétaire Permanent / Comité National de Lutte contre le SIDA
SR	: Santé de la Reproduction
TIC	: Technologie de l'Information et de la Communication
UNDAF	: Plan Cadre des Nations Unies pour l'Aide au Développement
UNFPA	: Fonds des Nations Unies pour la Population
UNGP	: Unité Nationale de Gestion du Programme
UNICEF	: Fonds des Nations Unies pour l'Enfance
UNHCR	: Agence des Nations Unies pour les Réfugiés
URGP	: Unité Régionale de Gestion du Programme
USMECS	: Union des Caisses Mutuelles d'Épargnes et de Crédit des Savanes
USP	: Unité de Soins Périphériques
ZIVD	: Zones Inter-Villageoise de Développement

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE 1 : JUSTIFICATION, OBJECTIF ET NATURE DE L'ÉVALUATION

1.1 Contexte et justification de l'évaluation

- 1.1.1 Les fondements du Programme Conjoint Communes du Millénaire (PCM)
- 1.1.2 Les axes d'intervention du Programme
- 1.1.3 La zone de couverture
- 1.1.4 Le cadre des résultats du Programme (ou Chaîne des résultats)

1.2 Enjeux et la justification de l'évaluation

1.3 Objectifs assignés à l'évaluation finale

- 1.3.1 Objectifs généraux
- 1.3.2 les objectifs spécifiques
- 1.3.3 Les produits attendus

CHAPITRE II : APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE

2.1 Approche GLOBALE

2.2 Méthodologie d'analyse : triangulation

2.3 Formulation des Conclusions/recommandations

CHAPITRE III: LE CONTEXTE DE MISE EN ŒUVRE ET SON INFLUENCE SUR LES RÉSULTATS

3.1 Rappel du contexte de référence du Programme

- 3.1.1 Brève description de la situation socioéconomique
- 3.1.2 Réponses programmatiques du pays et de ses partenaires face aux défis de l'heure
 - a. Vision et engagements du pays
 - b. Positionnement du SNU

3.2 Stratégie d'accompagnement du SNU : le Programme Commune du Millénaire (PCM) ou l'opérationnalisation des OMD

3.3 L'évolution du contexte de mise en œuvre (2007-2012) et son impact sur la Programme

CHAPITRE IV: LES PROGRÈS ET LES RÉSULTATS CLÉS OBTENUS

4.1 Les progrès et résultats clés obtenus vers la réalisation de l'OMD 1

- 4.1.1 Justification : problématique de la pauvreté dans la zone d'intervention
- 4.1.2 Stratégies d'appui pour réduire l'extrême pauvreté et la faim
- 4.1.3 Principaux résultats escomptés
- 4.1.4 Tendances dans la réalisation du Produit de Programme
 - a. Évolution de la proportion de population concernée par la pauvreté monétaire
 - b. Évolution de l'insécurité alimentaire dans les Communes du Millénaire
- 4.1.5 Activités développées par le Programme
- 4.1.6 Insuffisances constatées

4.2 Les progrès et résultats clés vers la réalisation de l'OMD 2

- 4.2.1 Objectif et justification
- 4.2.2 Stratégies mises en œuvre

- 4.2.3 Résultats clés obtenus
- 4.2.4 Activités réalisées
- 4.2.5 Insuffisances dans le domaine de l'éducation de base

4.3 Les progrès et résultats clés vers la réalisation de l'OMD 3 (GENRE)

- 4.3.1 Objectif justification
- 4.3.2 Stratégies pour prendre en charge les questions liées à l'autonomisation des femmes
- 4.3.3 Résultats clés obtenus
- 4.3.4 Activités réalisées
- 4.3.5 Insuffisances constatées

4.4 Les progrès et résultats vers la réalisation de l'OMD 4 :

- 4.4.1 Objectif et justification
- 4.4.2 Stratégie en matière de réduction de la mortalité infantile
- 4.4.3 Résultats obtenus
- 4.4.4 Activités menées
- 4.4.5 Insuffisances constatées

4.5 Les progrès et résultats clés vers la réalisation de l'OMD 5

- 4.5.1 Objectif et justification
- 4.5.2 Stratégies mises en œuvre dans le cadre de l'OMD 5
- 4.5.3 Résultats obtenus
- 4.5.4 Activités menées
- 4.5.5 Insuffisances constatées

4.6 Les progrès et résultats clés vers la réalisation de l'OMD 6

- 4.6.1 Justification et objectifs
- 4.6.2 Stratégies mises en œuvre
- 4.6.3 Principaux résultats obtenus
- 4.6.4 Activités
- 4.6.5 Insuffisances constatées

4.7 Les progrès et résultats clés vers la réalisation de l'OMD 7

- 4.7.1 Justification et objectifs
- 4.7.2 Stratégies mises en œuvre
- 4.7.3 Résultats obtenus
- 4.7.4 Activités réalisées
- 4.7.5 Les progrès en matière d'accès à l'eau potable
 - a) Situation de référence
 - b) Stratégie d'accès à l'eau potable
 - c) Progrès réalisés en matière d'accès à l'eau potable
 - d) Activités
 - e) Insuffisances constatées dans le domaine de l'accès à l'eau potable
- 4.7.6 Progrès réalisés dans d'accès aux infrastructures de transport, sources d'énergie et NTIC
 - a) Situation de base
 - b) Réponse stratégique du Programme
 - c) Résultats obtenus
 - d) Activités
 - e) Insuffisances constatées

4.8 Résultats obtenus dans la réalisation des actions transversales (OMD 1 à 8)

- 4.8.1 Principaux résultats obtenus
- 4.8.2 Stratégies de mise en place des CCD et CIVD
- 4.8.3 Activités réalisées

CHAPITRE V : NIVEAU D'EXÉCUTION FINANCIÈRE DU PROGRAMME

CHAPITRE VI: PÉRENNITÉ DES ACTIONS ET DES PRINCIPAUX RÉSULTATS OBTENUS

6.1 L'Appropriation du Programme par les Communautés

6.2 L'appropriation du Programme par le Gouvernement

6.2.1 Au niveau régional

6.2.2 Le cas particulier du Laboratoire SIG installé à la Direction du Plan de Dapaong

6.2.3 L'appropriation du Programme au niveau central

CHAPITRE VII : ANALYSE DU CADRE INSTITUTIONNEL DE COORDINATION, DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI/ÉVALUATION

7.1 Évaluation des modalités de gestion, des mécanismes d'intervention et de suivi évaluation

7.1.1 Modalités de gestion

7.1.2 Évaluation du dispositif de pilotage du Programme

7.1.3 Analyse des mécanismes de programmation inter agences à la lumière des prescriptions des Nations unies en matière de mise en œuvre de Programmes conjoints

7.1.4 Le Cadre de suivi & évaluation et son opérationnalité

7.1.5 Les outils de planification et de suivi –évaluation (S/E)

7.2 Mécanismes de collaboration avec le Gouvernement, les ONG et les entreprises

CHAPITRE VIII: CONCLUSIONS, LEÇONS APPRISSES ET RECOMMANDATIONS

8.1 Bonnes pratiques et leçons apprises à capitaliser

8.1.1 De la conception et la mise en œuvre de Programme conjoint

8.1.2 Du point de vue opérationnel

8.2 Que faire maintenant : conclusion et Recommandations

8.2.1 Approche globale de pérennisation des acquis : De la nécessité de consolider les acquis

8.2.2 Objectif principal de la Phase de capitalisation et de consolidation des acquis

8.2.3 Principaux axes de la Phase de capitalisation et consolidation : durée, pilotage, coordination et moyens à mettre en œuvre

a. Scénario 1 : phase de consolidation avec l'accompagnement d'autres agences pouvant s'investir dans le domaine de l'éducation [Unicef] et de la santé [UNFPA, OMS] et du gouvernement

b. Scénario 2 : Pas d'accompagnement d'autres agences, le PNUD prendrait seul en charge une phase de consolidation synonyme d'une période d'implémentation d'une stratégie de sortie

8.2.4 Modalités de coordination et de gestion

8.3 Recommandations spécifiques

8.3.1 À la Coordination du Système des Nations Unies

8.3.2 Au Ministère du développement à la Base

CHAPITRE 1 :
JUSTIFICATION, OBJECTIF ET
NATURE DE L'ÉVALUATION

I. JUSTIFICATION, OBJECTIF ET NATURE DE L'ÉVALUATION

1.1 Contexte et justification de l'évaluation

1.1.1 Les fondements du Programme Conjoint Communes du Millénaire (PCM)

Les Agences du Système des Nations Unies (SNU) au Togo et le Gouvernement ont initié pour la période 2008-2012 un programme intégré de lutte contre la pauvreté et de localisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Ce Programme Conjoint, autrement appelé « Programme Conjoint Communes du Millénaire » a été formulé et mis en œuvre dans le cadre du Plan Cadre des Nations Unies pour l'Aide au Développement (UNDAF) 2008-2013. En effet, celui – ci, (l'UNDAF¹), constitue la réponse commune du Système des Nations Unies (SNU) aux besoins et priorités du pays en matière de coopération au développement à la lumière des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) préalablement identifiés dans le Bilan Commun de Pays (BCP). Il s'est fixé comme objectifs (i) la lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire, (ii) le développement des secteurs sociaux et (iii) la promotion de la bonne gouvernance et des droits de l'homme². Le Programme Conjoint Communes du Millénaire constitue une initiative arrimée à ces objectifs stratégiques de l'UNDAF destinée à améliorer les conditions de vie des communautés ciblées à travers des interventions dans le domaine de la production agricole, la santé, l'éducation, l'égalité des genres, les infrastructures, l'accès à l'eau, à l'assainissement, à l'énergie, etc.³. Vu de ce côté, le Programme Conjoint Communes du Millénaire est donc un apport spécifique des agences du SNU au Togo destiné à accompagner les efforts du Gouvernement pour la mise en œuvre de la Stratégie Nationale de Développement adoptée en mars 2007. Le PC répond également aux principes de la réforme des nations Unies : requérant davantage de cohérence, de synergies et d'efficacité opérationnelle.

La mise en œuvre du Programme devait concrétiser la stratégie de régionalisation des OMD conformément aux recommandations de la Déclaration de Paris, notamment la mise en œuvre de l'approche décentralisée de coordination des Stratégies réduction de la pauvreté qui permet, entre autres, un meilleur ciblage des besoins et priorités locales de développement aboutissant de fait à la régionalisation des OMD. Le Programme avait également pour ambition (i) d'obtenir des résultats tangibles et ciblés en matière de lutte contre la pauvreté pour infléchir sur la tendance de paupérisation du monde rural au Togo ; (ii) permettre à l'équipe des Nations Unies au Togo d'appréhender les résultats d'une expérience concrète de développement intégré dans le monde rural ; (iii) développer des bonnes pratiques pour une mise à l'échelle au niveau national et enfin (iv) soutenir le processus de décentralisation au niveau local

En définitive, le Programme Conjoint Communes du Millénaire, formulé avec l'objectif de couvrir dix (10) communes du pays sur la base d'interventions spécifiques répondant aux besoins identifiés localement en matière de développement humain et social, est un exemple illustratif dans ce sens⁴.

1.1.2 Les axes d'intervention du Programme

Arrimé à la Stratégie Nationale de développement bâtie autour des OMD, le Programme Conjoint Commune du Millénaire a été conçu et mis en œuvre pour couvrir les domaines d'intervention suivants : (i) Agriculture et lutte contre la faim, (ii) Éducation, (iii) Santé, (iv) Eau et assainissement, Infrastructures de transport et TIC, (v) autonomisation de la Femme et (vi) Renforcement des capacités institutionnelles et Gouvernance locale. Bien entendu, le Programme inclue les

¹ UNDAF : United Nations Development Assistance Framework en Anglais

² Source : UNDAF 2008-2012 Togo

³ Document de Programme conjoint (PRODOC) Communes du Millénaire signé par le PNUD, l'UNICEF, l'UNFPA, le PAM, l'OMS, le HCR, le HCDH l'ONUDI, la FAO, l'ONUSIDA et le Gouvernement togolais en Septembre 2008

⁴ Source : PRODOC Programme Conjoint du Millénaire

thématiques transversales notamment le Genre, l'Énergie, la Communication, les Droits humains et le renforcement des capacités. Chacun de ces domaines est pris en charge par l'ensemble des agences présentant des avantages comparatifs⁵.

1.1.3 La zone de couverture

En termes de couverture, le Programme devait se déployer en deux phases à savoir :

- ▶ Une première phase de deux à trois ans pendant lesquels deux communes seraient couvertes ;
- ▶ Une deuxième phase de deux à trois ans qui devraient permettre l'extension du programme aux autres régions du pays. Au total, l'objectif était de toucher dix communes du pays à l'horizon 2012.

1.1.4 Le cadre des résultats du Programme (ou Chaîne des résultats)

Le cadre des résultats est l'outil de planification et en même temps de suivi qui est établi (CAD/OCDE, 2002) la suite des relations de cause à effet qui mènent d'une action de développement à l'atteinte des objectifs. Il expose de façon claire pour un Programme comme le Programme Conjoint Commune du Millénaire, la chaîne des résultats à partir de la mise à disposition des ressources et se poursuit par les activités et leurs extrants, pour aboutir aux réalisations et aux impacts observables sur les bénéficiaires. Il se présente sous forme de matrice avec en général quatre colonnes décrivant de façon détaillée le Programme/projet notamment :

- L'objectif général, le but, les résultats à atteindre ;
- Les indicateurs qui vont mesurer dans quel degré les objectifs ont été atteints ;
- Les sources qui vont permettre de recueillir les informations nécessaires à la vérification des indicateurs ;
- Les hypothèses ou conditions extérieures qui conditionnent la réussite de l'action

Dans le cadre précisément des Programmes conjoints du SNU, les effets de programme conjoint sont d'abord définis, chacun précisant exactement l'effet UNDAF auquel il est rattaché. Ensuite sont définis :

- Les produits escomptés du programme (outputs) et les indicateurs (référence et cible) ;
- Les activités identifiées à mettre en œuvre pour la réalisation des produits escomptés ;
- Les partenaires de mise en œuvre pour chaque activité, alignés derrière une agence leader (du domaine) ;
- Les sources qui vont permettre de recueillir les informations nécessaires à la vérification des indicateurs ;
- Les hypothèses ou conditions extérieures qui conditionnent la réussite de l'action

Cette matrice est complétée par les plans de travaux annuels assortis de leurs budgets ainsi que des détails portant sur les rôles et responsabilités des partenaires dans la coordination et la gestion des activités. Dans le cas d'espèce, en l'occurrence le Programme conjoint Commune du Millénaire, la logique d'intervention a été bâtie autour de la combinaison « Femmes – ressources productives – développement local perçue comme pouvant soutenir et stimuler l'ensemble des programmes à mettre en œuvre dans différents secteurs ou de façon transversale. Sur cette base, les produits suivants, alignés sur les OMD ont été assignés au Programme :

- ▶ L'extrême pauvreté et la faim sont réduites dans les 10 Communes du Millénaire (OMD1)
- ▶ Des mécanismes et instruments sont développés pour garantir des sources de revenus stables aux femmes et aux hommes en vue d'améliorer leur bien – être (OMD 1, 3) ;

⁵ Même source

- Les disparités entre les sexes dans les enseignements primaires et secondaires sont éliminées et tous les enfants ont équitablement les moyens d'achever au moins le cycle primaire dans les 10 communes ciblées (OMD 2, 3) ;
- Le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans est réduit de 2/3 dans les 10 communes visées (OMD4) ;
- Le taux de mortalité maternelle est réduit de ¾ dans les 10 communes du Millénaire (OMD5) ;
- Les taux de prévalence du VIH/Sida, du paludisme et des autres maladies majeures sont réduits de moitié dans les 10 communes du Millénaire (OMD 6) ;
- Une gestion concertée et participative est développée pour inverser la déperdition des ressources environnementales dans 10 communes du Millénaire (OMD 7) ;
- L'accès à l'eau potable et à l'assainissement pour les ménages, les écoles et les services de santé est améliorée dans les 10 communes du Millénaire (OMD 7) ;
- L'accès aux infrastructures de transport, aux sources d'énergie et aux TIC est améliorée dans les 10 communes du Millénaire (OMD7,8) ;
- Les conditions d'une pérennité des actions et de leur mise à l'échelle sont renforcées.

1.2 Les enjeux et la justification de l'évaluation

L'année 2013 correspond à la dernière année du cycle programmatique de l'UNDAF 2008-2013 au Togo. Il convient alors de se pencher sur le bilan des réalisations et des contraintes de mise en œuvre. Le Programme Communes du Millénaire compte pour l'une des initiatives majeures développées dans ce cadre. Il doit donc être évalué non seulement pour cerner sa valeur ajoutée à l'UNDAF mais aussi pour rendre compte des résultats et surtout rechercher une cohérence accrue des interventions de l'ensemble des agences et des partenaires de terrain dans la perspective de formulation du prochain cycle programmatique (prochain UNDAF). Dans tous les cas, son évaluation s'impose à la lumière des fondements décrits ci – dessus sur lesquels il a été bâti. **À ce propos, un certain nombre de questions se pose effectivement à l'heure du bilan.** Ces questions sont nombreuses et variées. Quels sont les résultats obtenus? Les résultats stratégiques attendus ont – ils été atteints? Si non, quels sont les progrès réalisés vers l'atteinte de ces résultats stratégiques? Quel a été l'impact du contexte social, politique et économique sur le Programme?

Les objectifs stratégiques sont – ils restés pertinents au regard de ce contexte? Les ressources prévues ont – elles pu être mobilisées et utilisées avec efficacité au regard des résultats obtenus? En termes de perspective, quelles sont les leçons qu'on peut tirer de la mise en œuvre du Programme? La continuation du Programme s'impose – t – elle et sous quelle forme (reformulation d'une nouvelle phase ou d'une phase de consolidation des résultats)? Quels éléments retenir pour le partage de l'expérience et la capitalisation des bonnes pratiques? Bref autant de question d'enjeux stratégique pour l'ensemble des agences, des partenaires et du gouvernement togolais.

1.3 Les objectifs assignés à l'évaluation finale

1.3.1 Objectifs généraux

Le premier objectif de l'évaluation finale est de mesurer le degré d'atteinte des résultats planifiés en termes de changements qualitatifs sur les populations ou les institutions ciblées. L'évaluation doit aussi permettre d'avoir une analyse approfondie des acquis enregistrés par le Programme Communes du Millénaire en tant que contribution du SNU à la réalisation des OMD au Togo. Elle doit également permettre de capitaliser les leçons apprises qui aideront à la duplication de l'expérience, voire à l'élaboration des futurs cycles de l'UNDAF.

1.3.2 les objectifs spécifiques

Les objectifs spécifiques sont les suivants :

- ▶ Analyser l'exécution du programme pour apprécier la pertinence et l'efficacité de l'utilisation des ressources en référence aux résultats attendus de la mise en œuvre du programme. Cette analyse portera entre autres sur les points suivants :
 - Mesurer les progrès réalisés vers l'atteinte des résultats stratégiques (effets de Programme Conjoint) attendus
 - Déterminer si les produits (10 au total) tels qu'indiqués dans le cadre logique ont-ils été atteints;
 - Analyser les principaux acquis du programme et la pérennité des résultats obtenus
 - Évaluer les performances du SNU dans la mise en œuvre du Programme : capacité de mise en œuvre de Programme conjoint, exécution, gestion, coordination, etc.
 - Apprécier les mécanismes internes de coordination et de mise en œuvre du Programme conjoint en relation avec les mécanismes nationaux (pertinence, forces/faiblesses) ;
 - Mesurer les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations de la revue à mi – parcours ;

- ▶ Dégager les leçons pour une extension éventuelle ou une duplication de la démarche et des actions du programme dans les autres régions du pays. Il s'agira en particulier d'identifier les leçons apprises, les meilleures pratiques et formuler des recommandations pour la suite du Programme, voire pour la formulation du prochain UNDAF ;

- ▶ Donner les éléments pour le partage d'expérience et la capitalisation des bonnes pratiques. Il s'agira dans cette partie de proposer des stratégies d'accompagnement afin de consolider les résultats et autonomiser les dynamiques impulsées par le programme, en s'appuyant sur l'appropriation de l'expérience par les communautés locales.

1.3.3 Les produits attendus

Les principaux produits attendus de l'évaluation sont les suivants :

- Un résumé analytique pour la présentation des résultats dans l'atelier de partage des résultats et expérience du programme (à livrer en fin de processus) ;
- Une description de la méthodologie de l'évaluation;
- Une analyse de la situation en référence aux résultats, aux produits escomptés et à la stratégie de partenariat;
- Les observations clés, y compris les acquis et les meilleures pratiques ;
- Les conclusions et recommandations, notamment pour améliorer l'efficacité du Programme au niveau de la mise en œuvre et du cadre institutionnel, en vue de la pérennisation de l'approche, ainsi que les principaux axes de propositions pour l'extension ou la duplication du Programme et les moyens nécessaires;
- Des annexes comprenant : les termes de référence de l'évaluation, la liste et les références des personnes rencontrées, les visites de terrain effectuées, les documents utilisés.

CHAPITRE II : **APPROCHE** **MÉTHODOLOGIQUE**

II. APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE

2.1 Approche globale

Une mission d'évaluation finale du Programme Conjoint « Communes du Millénaire » a été organisée par la Coordination du Système des Nations Unies au Togo du 7 Octobre au 1^{er} Novembre 2013. Cette mission s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre du dispositif de Suivi, Évaluation et Rapportage du Programme tel que prévu dans le document de Programme (Prodoc) signé le 2 Septembre 2008 par les agences du SNU et le Gouvernement togolais.

Comme prévu également dans le dispositif de gestion du Programme, l'objectif de l'évaluation finale est de permettre une appréciation entière de l'impact et de la contribution des divers aspects du Programme à la réalisation des OMD dans les « Communes du Millénaire ». Cela inclut une analyse des facteurs exogènes qui peuvent avoir eu un impact sur la mise en œuvre du Programme, et déboucher sur des recommandations pertinentes au Gouvernement, au Système des Nations Unies et autres parties prenantes par rapport à la consolidation des acquis et à la prospection pour la mise à l'échelle nationale sur le long terme. Pour parvenir à ce résultat, la mission a, dans un premier temps séjourné à Lomé pour rencontrer les responsables des agences du SNU au Togo, signataires du document de Programme, et la partie gouvernementale représentée par le Coordonnateur général de l'Unité de gestion et de coordination des Programmes Gouvernement/SNU au Ministère du Plan et la direction de la planification au Ministère du Développement à la base, point focal du Programme.

La mission s'est ensuite rendue sur le terrain, renforcée par un représentant du Ministère du Développement à la Base du 13 au 26/10/2013 où, après les entretiens avec les autorités administratives de la région et les services techniques, elle a consacré l'essentiel de son travail à la visite des réalisations du Programme et aux entretiens avec les populations partenaires bénéficiaires. À la fin de la mission de terrain, la réunion de restitution prévue le 26/10/2013 n'a pu se tenir en raison de l'indisponibilité des responsables régionaux. Au siège de la Coordination du SNU, des séances de débriefing ont été tenues avec les responsables du Programmes au niveau du PNUD et une réunion de restitution a été organisée avec Madame la Coordinatrice du SNU, Représentante Résidente du PNUD au Togo. A cette occasion, l'Aide mémoire résumant les principales conclusions et recommandations de la mission, a été discuté.

Par ailleurs, une séance de restitution plus large a été organisée et animée par le Consultant national à l'intention de l'ensemble des agences participantes et du Gouvernement. Cet exercice a permis aux uns et aux autres de se prononcer sur le contenu de l'Aide mémoire. Par la suite, un rapport provisoire a été produit par l'équipe des consultants et mis à la disposition de toutes les parties.

La mission remercie les autorités togolaises, le personnel du Bureau du PNUD à Lomé, la Coordination du Programme à Dapaong ainsi que toutes les communautés visitées pour la disponibilité et la collaboration qui ont permis l'accomplissement des présents travaux.

2.2 Méthodologie d'analyse : triangulation

La méthodologie d'analyse retenue dans le cadre de la présente évaluation, a été la triangulation de données. Cela signifie une utilisation simultanée de la perception, de la validation et de la documentation pour analyser les informations. Sur cette base, pour chacun des effets et produits escomptés, l'analyse s'est articulée comme suit :

- ▶ Étape 1 : Établissement de l'état de l'effet/produit actuel au niveau des Communes du Millénaire
- ▶ Les activités mises en œuvre pour la réalisation de l'effet/produit
- ▶ Les insuffisances constatées sur le terrain relativement à la réalisation de l'effet/produit ou de la stratégie

2.3 Formulation des Conclusions/recommandations

Le présent rapport provisoire a été élaboré suite à l'Aide - mémoire présenté à la fin de la mission de terrain et du rapport provisoire partagé avec toutes les parties prenantes au Programme Communes du Millénaire au Togo. Son objectifs est de donner une vue d'ensemble des résultats du Programme et de formuler des recommandations pertinentes. Il est destiné aux agences du SNU et à tous les partenaires.

CHAPITRE III:
ANALYSE DU CONTEXTE
DE MISE EN ŒUVRE DU
PROGRAMME ET SON
INFLUENCE SUR LES RÉSULTATS

III. ANALYSE DU CONTEXTE DE MISE EN ŒUVRE ET DE SON IMPACT SUR LES RÉSULTATS

3.1 Rappel du contexte de référence du Programme

3.1.1 Brève description de la situation socioéconomique

- ➔ Le PCM a été formulé dans un contexte marqué, dans la plupart des communautés rurales de la Région des Savanes par la pauvreté et des difficultés considérables d'accès aux services sociaux de base⁶.

Le Togo a traversé une crise sociopolitique quasi ininterrompue durant toute la décennie 90. Du fait de cette crise, le pays a été longtemps pénalisé. Le Togo n'a pas pu ainsi, à l'image des autres pays de la sous - région, conclure avec ses partenaires au développement, des programmes pertinents dont la mise en œuvre aurait permis de s'engager résolument vers la réalisation des OMD. Cette crise s'est répercutée sur le plan économique, avec entre autres conséquences, une faible capacité d'investissement de l'État et une rareté des financements extérieurs. Ces deux derniers facteurs combinés auront pour conséquences majeures (i) l'aggravation de la pauvreté et (ii) un faible accès des populations aux services sociaux de base. À ces deux contraintes fortes, l'analyse de la situation réalisée dans le cadre de l'élaboration de l'UNDAF 2008/2012 en a ajouté deux autres, à savoir (iii) l'insuffisance de la prise en compte du genre dans les politiques et programmes et (iv) le déficit en matière de gouvernance démocratique et économique. En ce qui concerne en particulier la pauvreté, le contexte de formulation du PCM était marqué par un niveau de pauvreté préoccupant.

Tableau 1 : Incidence de la pauvreté monétaire

	Lomé	maritime	Plateaux	Centrale	Kara	Savane	Urbain	rural	Ensemble
Incidence	24,5	69,4	56,2	77,7	75,0	90,5	36,8	74,3	61,7

Source : UNDAF 2008-2012

Ainsi, les résultats provisoires de l'enquête QUIBB de 2006 révélaient que la pauvreté frappait près des deux tiers de la population (61,7%). Les mêmes résultats mettaient surtout en évidence que 79,7% des pauvres étaient des ruraux avec une incidence générale de la pauvreté en milieu rural de 74,3%. Les régions les plus concernées par cette pauvreté étaient la Région des Savanes, la Région Centrale et Kara avec respectivement une incidence de la pauvreté de 90,5%, 77,7%, 75,0%.

Avec l'aggravation de la pauvreté, les enquêtes nationales révélaient parallèlement que l'insécurité alimentaire devenait de plus en plus inquiétante avec notamment une diminution constatée des disponibilités alimentaires par habitant et par jour. En effet, les rations caloriques, selon les statistiques de l'enquête QUIBB étaient passées de 2.351 kilo calories en 1997 à 2.284 en 2000, dans tous les cas inférieurs à la norme de 2.400 kilo calories par adulte et par jour (FAO) L'UNDAF 2008/2012 soulignait du reste l'impact significatif des problèmes de sécurité alimentaire et leurs conséquences sur la nutrition et de façon générale sur la situation sanitaire dans les régions les plus pauvres, en particulier sur les populations les plus vulnérables que sont les enfants de moins de 5 ans et les femmes. **En réalité, le contexte de formulation du PCM était marqué, dans la plupart des communautés rurales par la faim, la maladie, la pauvreté monétaire, et un accès limité à l'eau potable et aux ouvrages d'assainissement, aux soins de santé et aux médicaments essentiels, à l'éducation, à l'électricité, aux réseaux de communication et de transports**⁷.

De façon plus générale, le contexte d'élaboration du PCM était marqué au Togo par :

⁶ Réf. Prodoc

⁷ Réf. Prodoc

- Un IDH de 0,495 occupant ainsi la 147^{ème} position sur les 177 pays répertoriés selon le Rapport sur le Développement Humain de 2007 ;
- Un taux net de scolarisation de 73,4% en 2006, certes acceptable comparé à d'autres pays africains, mais qui cache une qualité de l'enseignement très faible si l'on considère les taux d'abandon précoce ou de redoublement;
- Un taux de couverture sanitaire jugé honorable de 62%, mais la qualité des prestations est fortement décriée et les coûts inaccessibles aux plus démunis ;
- Près de 43% de la population n'utilisent pas des sources d'eau potable améliorée et 69% ne bénéficient pas d'installations sanitaires améliorées ;
- Un taux de mortalité maternelle encore élevé, de l'ordre de 478 décès pour 100 000 naissances⁸, idem pour le taux de mortalité infantile avec 123 décès pour 1000 naissances sur les enfants de moins de 5 ans ;
- Une malnutrition (retard de croissance) répandue, avec même une tendance à l'augmentation (, passant de 21,7% en 2000 à 23,7% en 2006, avec des écarts de 11 points entre les zones urbaines et rurales.

3.1.2 Réponses programmatiques du pays et de ses partenaires face aux défis de l'heure

a. Vision et engagements du pays

- **Au regard de ce contexte, la réduction de la pauvreté et l'insécurité alimentaire étaient le plus grand défi à relever en matière de développement humain et social pour le gouvernement togolais et ses partenaires techniques et financiers (PTF)**

La réduction de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire s'est imposée dans ce contexte comme la principale priorité du pays. La prise en charge de ce défi transparaît effectivement dans les principaux documents de cadrage politique de cette période comme la Stratégie Nationale de Développement à Long Terme axée sur les OMD, le DSRP, les Programmes Prioritaires ou les Stratégies sectorielles dont le Programme National de Sécurité Alimentaire (PNISA) et le Plan National de Développement Sanitaire (PNDS). Aussi, la Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté, basée sur les OMD qui porte cette vision gouvernementale était –elle bâtie autour de trois grands axes stratégiques, à savoir (i) l'amélioration de la gouvernance politique et économique ; (ii) la consolidation de la relance économique et la promotion du développement durable et (iii) le développement des secteurs sociaux, des ressources humaines et de l'emploi.

La mise en œuvre de cette vision imposait d'importants défis à relever pour atteindre des résultats appréciables à l'horizon 2015, en termes notamment de mobilisation des ressources internes et externes, d'efficacité de la dépense publique, et du relèvement des capacités institutionnelles et humaines. Le gouvernement togolais s'y engagea, et avec lui, ses PTF dont le système des Nations Unies

b. Positionnement du SNU

- **Le SNU au Togo a choisi d'accompagner le pays dans la lutte contre la vulnérabilité, l'accès aux services sociaux de base et l'amélioration de la gouvernance**

À travers l'UNDAF, document de référence analytique et programmatique permettant d'apporter une réponse commune aux problèmes de développement auxquels le pays était confronté, le Système des Nations Unies (SNU) s'est engagé aux côtés du gouvernement togolais pour relever les principaux défis du développement ci – dessus identifiés en s'engageant sur trois les axes spécifiques suivants⁹ qui sont (i) la lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire ; (ii) le développement des secteurs sociaux et (iii) la promotion de la bonne gouvernance et des droits de l'homme.

⁸ EDSTII, 1998, cité Source interne

⁹ Réf. UNDAF 2008/2012

Le choix de ces trois axes répondait aux priorités du Gouvernement tout en permettant de valoriser les avantages comparatifs des différentes agences du Système des Nations Unies.

3.2 Stratégie d'accompagnement du SNU : le Programme Communes du Millénaire (PCM) ou l'opérationnalisation des OMD

➤ Centrer tous les efforts des différentes agences vers la réalisation des OMD dans les régions et les communautés les plus vulnérables du pays à travers un Programme Conjoint

Tout en s'assurant que les axes prioritaires de l'UNDAF découlent directement des Orientations Stratégiques du DSRP, le SNU définira par la suite une zone de concentration géographique pour une efficacité accrue. Les régions des Savanes, Centrale, Kara et Maritime furent retenues parce qu'enregistrant à l'époque les taux d'incidence de la pauvreté les plus élevés. Mieux, le manque d'investissements publics et d'opportunités étaient réputés être à l'origine de la pauvreté dans ces zones. À travers l'UNDAF, le SNU s'engageait dans la Région des Savanes avec des interventions ciblées visant à réduire la pauvreté, à assurer le droit à l'alimentation et à améliorer l'accès aux services sociaux de base, notamment en faveur des groupes vulnérables¹⁰. C'est dans le cadre de la mise en œuvre de l'UNDAF et en réponse aux priorités nationales, que le Système des Nations Unies et le Gouvernement ont mis en place le Programme Conjoint « Communes du Millénaire » dans la région des savanes.

3.3 L'évolution du contexte de mise en œuvre (2007-2012) et son impact sur le Programme

➤ La stabilité politique et la paix sociale retrouvées ont créé entre 2008 et 2012 un environnement globalement favorable aux initiatives de développement, notamment à la mise en œuvre du Programme

La situation d'instabilité sociopolitique que le pays a traversée avant 2007 avait lourdement pénalisé le développement du pays. En effet, privé pour l'essentiel de ressources extérieures pour cause de sanction de la plupart de ses partenaires au développement, la situation globale du pays a été caractérisée par un ralentissement de la croissance économique sur une longue durée : entre 1991 et 2006. Les conséquences sur le plan social furent désastreuses. L'indicateur de développement humain du Togo, qui avait progressé de manière appréciable depuis le milieu des années 70, a commencé à stagner à partir de 1995 au niveau de 0,51 avant de chuter à 0,495 en 2004. Cette crise, empreinte d'un déficit en matière de gouvernance démocratique et économique a entraîné, entre autres, une forte réduction des dépenses publiques et la détérioration des infrastructures économiques et sociales. Elle explique aussi l'ampleur de la pauvreté décrite ci-dessus, le faible accès aux services sociaux de base, la non participation équitable des femmes au processus de développement et le déficit en matière de gouvernance démocratique et économique.

Pour mettre fin à cette spirale négative, d'importants efforts ont été consentis depuis 2007. Un Accord Politique Global a été obtenu et mis en œuvre. Un Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté Intérimaire (DSRP-I) qui constituait l'aboutissement d'un processus entamé depuis 2001 et dont la finalisation a été contrecarrée par la situation sociopolitique que le pays avait traversée, a permis de poursuivre l'assainissement des finances publiques et d'entamer la reprise de la coopération au développement. Le début de sa mise en œuvre a par ailleurs permis d'atteindre en novembre 2008 le point de décision de l'Initiative pour les Pays Pauvres Très Endettés (PPTTE). Dans la foulée, le pays a adopté un Document Complet de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP-C) qui a servi de cadre fédérateur aux différentes actions de développement sur la période 2009-2011. La mise en œuvre des politiques publiques (notamment du DSRP Intérimaire et du DSRP-C) a fait l'objet de bilans à travers les rapports d'avancement, le rapport spécial au titre de l'initiative PPTTE et le rapport global d'évaluation, indiquant des avancées notables aux plans politique, économique et social.

¹⁰ Source : UNDAF 2008/2012

Au final, les réformes économiques menées dans ce cadre ont permis d'atteindre, en décembre 2010, le point d'achèvement de l'initiative PPTE. Le Gouvernement togolais a poursuivi ses réformes politiques et institutionnelles avec l'appui des différentes forces politiques et sociales et des partenaires au développement, favorisant dans les faits, un climat général d'apaisement.

➤ **Dans ce contexte nouveau, des acquis importants ont été engrangés en matière de développement humain**

Depuis 2007, l'économie nationale s'est placée sur un sentier de croissance dynamique et de stabilité macroéconomique. Avec un taux de progression du PIB réel de 2,4% en 2008, la croissance est passée de 3,4% en 2009 à 4,0% en 2010 et 4,9% en 2011. En 2012 cette croissance était estimée à 5,6%. Les recettes de l'État se sont améliorées et les dépenses publiques ont gagné en qualité avec notamment un relèvement du taux d'investissement public¹¹.

L'un des résultats les plus illustratifs de ces progrès est la réduction de trois points de pourcentage de l'indice de pauvreté monétaire en cinq ans. De même, la proportion de la population qui est « multidimensionnellement » pauvre, a nettement diminué. L'incidence de la pauvreté monétaire est passée de 59,4% en 2006 à 51,9% en 2010, soit un recul de 8 points. Plus généralement, des sauts qualitatifs ont été réalisés dans les domaines de la scolarisation primaire et secondaire, de l'alphabétisation, de la santé (gratuité de certaines interventions critiques ; de soins préventifs du nourrisson, du jeune enfant et de la grossesse, subvention de la césarienne), et de l'accès à l'eau potable.

➤ **Toutefois, en dépit de ces éclaircies, notamment la baisse de l'incidence de la pauvreté, les inégalités continuent à se creuser ce qui dénote les difficultés du pays en matière de redistribution des fruits de la croissance**

Sur la base des données QUIBB 2006 et 2011, les coefficients d'inégalité de Gini entre ces deux périodes ont augmenté passant de 0,361 à 0,393. Les inégalités se sont creusées d'autant. Le pays éprouve donc du mal à mettre en place une stratégie de croissance réellement inclusive. On peut imaginer l'impact de cette situation sur la mise en œuvre du Programme et sur ses résultats, quant on sait que ce type de croissance (non inclusive) n'est pas favorable à un meilleur accès aux ressources productives pour les populations les plus vulnérables (petits producteurs agricoles, acteurs du secteur informel, femmes...) ou à la protection sociale pour les plus vulnérables (services sociaux de base pour les plus vulnérables, réduction des discriminations, autonomisation des jeunes, des femmes et des personnes handicapées, etc.).

➤ **Le défi de la gouvernance est resté entier en particulier en matière de gestion participative et décentralisée, d'allocation efficace et équitable des ressources**

Le climat d'apaisement politique a permis de mettre en chantier de nombreuses réformes en matière de gouvernance. Mais beaucoup reste à faire. En effet, la cohésion nationale reste à renforcer et la démocratie à consolider pour créer les conditions favorables à l'élévation du niveau de vie des populations. Au plan politique et administratif, une gestion participative et décentralisée du pays et une véritable territorialisation du développement, tardent à se matérialiser. **Sur ce plan, le Programme a dû partir de rien pour créer les structures communautaires décentralisées sur lesquelles il devait s'appuyer pour la mise en œuvre de ses actions.** Au plan économique, l'efficacité optimale dans l'allocation des ressources demeure un souhait. Le déséquilibre notoire dans la répartition des investissements publics défavorable au secteur rural, notamment à l'agriculture qui occupe pourtant plus de deux tiers de la population persiste. Autant de situations qui ne facilitent pas le travail aux partenaires comme le PCM.

¹¹ SCAPE, 2013-2017/Août 2012

► **La crise des « subprimes » déclenchée en 2006 et la crise alimentaire à partir de 2008 n'ont pas permis au Togo de tirer les meilleurs dividendes de ses relations renouées avec la communauté des bailleurs de fonds**

La crise des subprimes déclenchée en 2006 par un krach des prêts hypothécaires à risque aux États-Unis (les « subprimes »), révélée au monde en février 2007, puis transformée en crise financière mondiale à partir de l'été de la même année, s'est répercutée comme une onde de choc sur les marchés internationaux à partir de Février - Mars 2007. Elle finira par se transformer en crise mondiale, obligeant la plupart des pays riches à restreindre, de façon draconienne pour certains, leurs interventions en faveur des pays en développement. Ainsi, le **moment précisément où le Togo renouait avec la communauté internationale, était marqué par une faiblesse sans pareille des financements en faveur du développement.** Et ce, d'autant plus qu'au moment où le monde entrevoyait la résorption de cette situation, intervint en 2008 une crise toute aussi majeure, en l'occurrence la crise alimentaire mondiale.

En effet, au cours du premier trimestre 2008, **les prix nominaux des principales denrées alimentaires atteignent leur plus haut niveau en près de 50 ans, tandis que les prix réels atteignent leur niveau record en près de 30 ans,** marquant un décalage net par rapport aux revenus des ménages dans les pays en voie de développement (CNRS. 2008). La flambée des prix alimentaires, a porté le nombre de personnes souffrant de malnutrition en 2009 à travers le monde, à plus d'un milliard (1,020 milliard). Cela représente une augmentation de 100 millions de personnes par rapport à l'année 2008 et environ le sixième de l'humanité (FAO 2009). Cette crise résultait en partie d'une contraction des stocks alimentaires et des hausses de prix massives, en particulier pour les denrées de base. Les prix du blé, du riz et du soja ont bondi de plus de 40 % ; celui du riz de 60 %.

Plus grave encore, l'aide, et notamment l'aide publique au développement (APD) apportée aux pays en développement se rétrécit considérablement. De plus, l'investissement direct à l'étranger (IDE) dans la production agricole chuta de 17 à 3 % entre 2006 et 2008 alors que, dans le même temps, la population mondiale a crû de 78,9 millions chaque année (FAO, 2008). En fait, l'investissement étranger était surtout concentré dans la transformation et la commercialisation. **Il est certain que ces chocs exogènes ont lourdement pénalisé la mise en œuvre du Programme. Ils se sont manifestés dans les capacités de financement des agences du SNU et de l'État togolais et leur difficulté à mobiliser des ressources additionnelles.**

CHAPITRE IV: LES PROGRÈS ET LES RÉSULTATS CLÉS OBTENUS

4.1 Les progrès et les résultats clés obtenus vers la réalisation de l'OMD 1

Effet Programme conjoint : D'ici 2012, l'accès des pauvres, notamment les femmes, aux ressources productives, est amélioré dans les Communes du Millénaire, grâce à une approche intégrée de réduction de la pauvreté et de localisation des OMD

4.1.1 Justification : problématique de la pauvreté dans la zone d'intervention

- Dans la zone du Programme, la problématique de la pauvreté est intimement liée à celle du développement de l'agriculture

Avec près de deux togolais sur trois frappés par la pauvreté, dont trois sur quatre en milieu rural, l'une des principales préoccupations du Pays au moment de la formulation du PCM était la réduction de la pauvreté. Dans la zone d'intervention du Programme, en l'occurrence la région des Savanes, la prévalence de la pauvreté était estimée à 90,5%¹². S'inscrivant donc dans cette priorité, le PCM visera comme objectif de contribuer à cette lutte contre la pauvreté et la réalisation des OMD par l'amélioration à l'horizon 2012, des revenus de 25% des pauvres, en tenant compte de l'aspect genre. Les études de base du Programme avaient clairement lié les causes profondes de cette situation de pauvreté à la problématique du développement de l'agriculture, principale activité de base des populations de la région. C'est la production agricole qui nourrit la famille et procure aussi les revenus monétaires indispensables pour faire face à un certain nombre de besoins comme le transport, l'éducation et la santé, etc. L'origine de la précarité dans ces communes est donc fortement liée à la faiblesse de la production agricole. Il n'est pas rare dans les ménages que la récolte de la saison soit épuisée avant la récolte de la saison suivante occasionnant ainsi de dures périodes de soudure.

En fait, comme ressorti effectivement des diagnostics de référence du Programme, la région souffrait (i) d'une faible productivité agricole ; (ii) de la baisse de la fertilité des sols ; (iii) la forte érosion et le faible niveau d'aménagement des bas-fonds ; (iv) l'accès insuffisant aux moyens de production ; (v) la mauvaise sélection variétale (vi) la non maîtrise des paquets technologiques ; (vii) le faible niveau d'encadrement des producteurs , (viii) la charge de travail très élevée pour la femme ; (ix) une production agricole essentiellement tournée vers la subsistance ; (x) un élevage de prestige avec un impact quasi inexistant sur les revenus des ménages ; (xi) un faible accès au crédit ; etc.

4.1.2 Stratégies d'appui pour réduire l'extrême pauvreté et la faim

- La stratégie du Programme pour réduire l'extrême pauvreté et la faim a été d'appuyer les ménages pour l'intensification de leurs principales activités économiques

Pour contribuer à sortir de ce cercle vicieux dans les Communes du Millénaire, le Programme a misé sur l'intensification des principales activités économiques des ménages à travers la mise en exploitation des bas-fonds pour la riziculture, le fonçage des puits maraîchers, l'aménagement piscicole, et l'accès aux moyens de production à travers deux axes stratégiques à savoir (i) la mise en valeur des bas-fonds et (ii) une meilleure valorisation de l'élevage.

☞ La valorisation des bas fonds a visé principalement :

- La maîtrise de l'eau par des aménagements simples
- L'établissement d'une typologie des schémas d'aménagement selon les caractéristiques biophysiques et socio-économiques:
- Les ouvrages d'épandage et de régulation pour le stockage temporaire d'une lame d'eau
- Les ouvrages de dérivation d'une partie de l'écoulement de base d'un cours d'eau
- Les ouvrages de stockage pour une durée plus ou moins longue des écoulements
- La diversification /accroissement de l'offre de produits à forte valeur ajoutée

¹² PM, indicateur global des Communes de la Région dans l'initiative à considérer dans la situation de référence

- L'accroissement des revenus par démultiplication des périodes de gains monétaires
- La redistribution des revenus entre les différents membres du Ménage
- La création de nouveaux postes de dépenses par l'intensification agricole: (l'aménagement et sa maintenance, les opérations culturales, la conservation/manutention/mise en marché des produits)

La valorisation des produits de l'élevage a visé :

- Le renforcement des capacités des acteurs de chaque filière
- L'amélioration des moyens de production (intrants/équipements)
- L'amélioration du cheptel
- L'organisation de la commercialisation des produits d'élevage

4.1.3 Principaux résultats escomptés

Au titre de cet Effet de Programme, deux produits, alignés sur les OMD 1 et 3 ont été formulés comme suit à l'échelle Communes visées à terme : (i) l'extrême pauvreté et la faim sont réduites dans les Communes du Millénaire (OMD 1) et (ii) des mécanismes et instruments sont développés pour garantir des sources de revenus stables aux femmes et aux hommes en vue d'améliorer leur bien-être (OMD 1, 3).

4.1.4 Tendances dans la réalisation du Produit de Programme

Produit 1 : L'extrême pauvreté et la faim sont réduites dans les Communes du Millénaire (OMD 1)

Deux indicateurs ont été identifiés dans le Cadre stratégique de Résultats du Programme pour évaluer les progrès accomplis dans la lutte contre l'extrême pauvreté dans les Communes du Millénaire. Le premier, un indicateur type de pauvreté est « la proportion de la population frappée par la pauvreté monétaire » estimée au départ à 90,5%¹³ dans la région des Savanes. Le second, un indicateur de sécurité alimentaire est la « prévalence des enfants de moins de cinq ans souffrant d'insuffisance pondérale ».

a. Évolution de la proportion de population concernée par la pauvreté monétaire

Cette incidence de la pauvreté est perçue localement lors du diagnostic complémentaire de 2009 et illustrée comme suit : 61% des 1078 ménages de Kountoiré sont pauvres. Pour Naki Est, peuplé de 4259 ménages, la prévalence de cette pauvreté est de 66%.

- **Dans les deux Communes du Millénaire, l'appui du PCM a contribué à l'augmentation substantielle des moyens d'existence durables des ménages et en conséquence, a fait reculer l'extrême pauvreté**

Les deux Communes de Naki Est et Kountoiré ont été choisies en raison de la forte précarité qui marque la vie de leur population. Des études de références complémentaires organisées dans les deux communes du PCM ont établi un niveau de prévalence de la pauvreté de 61% dans la Commune de Naki Est¹⁴ peuplée par 4259 ménages et 66% dans celle de Kountoiré¹⁵ dont la population est de l'ordre de 1078 ménages.

¹³ PM, indicateur global des Communes de la Région dans l'initiative à considérer dans la situation de référence

¹⁴ Rapport final Diagnostic complémentaire de la Commune de Kountoiré –Octobre 2009

¹⁵ Rapport final Diagnostic complémentaire de la Commune de Kountoiré –Octobre 2009

Il est vrai que l'approche de détermination du niveau de pauvreté n'a pas été la même¹⁶, le dispositif de suivi évaluation du Programme ayant opté pour une approche de la pauvreté mettant en avant les « moyens d'existence durables¹⁷ » des ménages. Selon cette approche, les ménages sont classés en trois catégories à savoir les ménages riches, moyens et pauvres.

- **Dans la Commune de Kountoiré, le revenu monétaire s'est accru de 74,8% et les moyens d'existence durable des ménages de 33,6%**

Pour la Commune de Kountoiré, les moyens d'existence durable des ménages sont passés de 505 944 FCFA en 2009 à 676 264 FCFA en 2011-2012 soit, une amélioration de 33.6%¹⁸.

Tableau 2 : Évolution des indicateurs de pauvreté dans la Commune de Kountoiré

Produit 1: L'extrême pauvreté et la faim sont réduites dans les Communes du Millénaire	KOUNTOIRE			Observations
	2009	2011	2012	
Évolution des moyens d'existences durable des ménages	505 944		676 264	Amélioration de 33,6%
Évolution du revenu monétaire	200 940	351 268		Évolution de 74,8%.

L'accroissement du revenu monétaire a été beaucoup plus significatif. En effet, il est passé de 200 940 FCFA par an en 2009 à 351 268 FCFA en 2011 soit une évolution de 74.8%.

- **Dans la Commune de NAKI EST, les moyens d'existence durable se sont améliorés de 11% et le revenu monétaire de 28%**

Dans la seconde commune du Programme, Naki-Est, les moyens d'existence durable des ménages sont passés de 505 944 FCFA en 2009 à 563 116 FCFA en 2011-2012 soit, une amélioration de 11.4%.

Tableau 3 : Évolution des indicateurs de pauvreté dans la Commune Naki Est

Produit 1: L'extrême pauvreté et la faim sont réduites dans les 2 Communes du Millénaire	NAKI-EST			Observations
	2009	2011	2012	
Évolution des moyens d'existences durable des ménages	505 944		676 264	Amélioration de 33,6%
Évolution des revenus monétaires	200 940	351 268		Évolution de 74,8%.

Le revenu monétaire quant à lui est passé de 200 948 FCFA par an en 2009 à 257 948 FCFA en 2011 soit une évolution de 28.4%.

- ◆ **Dans les deux Communes, ce sont les mécanismes et instruments développés par le PCM pour garantir des sources de revenus aux populations qui sont à la base de l'amélioration des conditions de vie, même s'il y a eu d'autres intervenants**

Ces résultats enregistrés dans les deux communes sont essentiellement dus à l'action du Programme qui a développé un ensemble d'initiatives pour garantir des sources de revenus stables aux femmes et aux hommes en vue d'améliorer leur bien-être. Dans la commune de Kountoiré par exemple, *l'ouverture d'une route* construite par le Programme a entraîné des effets indirects considérables du point de vue économique. On retient notamment la commercialisation du charbon de bois, la reprise de la production cotonnière arrêtée depuis des décennies du fait de l'enclavement de la zone.

¹⁶ Seuil de pauvreté par équivalent adulte et par an en F CFA (le seuil de pauvreté au niveau de l'individu) : le montant d'argent nécessaire pour acquérir un panier de biens alimentaires et non alimentaires jugés indispensables pour une vie normale

¹⁷ Le terme moyen d'existence signifie selon la définition de R.Chambers et G.Conway (1992) : « Les moyens d'existence englobent les capacités, les avoirs (ressources matérielles et sociales incluses) et les activités requis pour subsister. Les moyens d'existence sont durables lorsqu'ils peuvent faire face à des pressions et à des chocs et s'en remettre tout en maintenant ou en améliorant, aujourd'hui et demain, leurs capacités et leurs avoirs, sans toutefois amoindrir la réserve des ressources naturelles »

¹⁸ Rapport de capitalisation du PCM

Combinée avec **la construction du marché de Kountoiré** par le Programme, les produits agricoles comme l'igname, le maïs, le mil, le soja, etc. sont maintenant vendus sur place avec plus de bénéfices et moins de peine, les grossistes et détaillants urbains se déplaçant pour acheter au lieu que les producteurs n'aillent vers eux. Il en est ainsi des produits de l'aviculture traditionnelle, dont la production et la commercialisation ont été dopées tant par l'existence du marché que par l'appui du Programme (formation et kits). De façon générale, l'implantation de ce marché a suscité la **création de tout un tissu d'activités génératrices de revenus jusque là improbable dans la localité** comme l'ouverture des bars, la construction de boutiques, d'alimentations ou l'installation d'un moulin par un commerçant nigérian qui réside à Takpamba, etc.

Mieux, avec le partenariat financier établi avec l'Institution de Micro-Finance USMECS, des ressources se créent pour **financer les activités agricoles, commerciales et artisanales** dans la commune. L'évolution du montant de crédit illustre ce début de dynamisme économique impulsé par le Programme. En effet, le crédit garanti par le PCM est passé de 1 600 000 FCFA en 2009 à 46 000 000 en 2011 et 56 000 000 en 2012 avec un taux de remboursement de 100%. Au total, 22 groupements féminins composés de 483 membres ont pu financer ainsi leurs activités économiques.

Dans le domaine de l'agriculture, la **mise en place du crédit revolving pour l'engrais**, géré par les communautés elles-mêmes à travers les Comités Communaux de Développement (CCD), avec comme simple départ un lot offert par la FAO, a permis d'augmenter la production de l'ordre de 10 – 15% selon l'évaluation faite par le responsable S/E du Programme.

S'agissant de l'emploi des jeunes, **18 jeunes sont aujourd'hui installés dans les différentes agglomérations de la Commune dans leurs ateliers de soudure, mécanique, plomberie, maçonnerie et électricité** pour offrir des prestations dans ces domaines respectifs après que le programme les ait formés et dotés d'un kit d'équipement pour leur installation. Un soudeur rencontré parmi eux affirme avoir multiplié par trois son chiffre d'affaires ; un mécanicien par deux ; et un plombier déclare tirer aujourd'hui un revenu conséquent grâce à l'appui du Programme, alors qu'auparavant, il n'en avait aucun.

Le Programme a obtenu d'importants résultats dans cette commune en matière de lutte contre l'extrême pauvreté. En effet, il ne faut pas perdre de vue qu'en 2008, Kountoiré était une zone vierge, quasi inaccessible et que la première intervention réelle dans la zone a été celle du PCM

b. Évolution de l'insécurité alimentaire dans les Communes du Millénaire

➤ **L'insécurité alimentaire a été considérablement réduite dans la Commune de Kountoiré mais pas dans celle de Naki Est**

Si on se réfère aux statistiques régionales de la santé, des progrès significatifs ont été réalisés dans la lutte contre l'insécurité alimentaire dans la Commune de Kountoiré où la proportion d'enfants souffrant d'insuffisance pondérale, a chuté de plus de 10 points de pourcentage entre 2009 et 2011 passant de 13% à 2,6%

Tableau 4 : Évolution de l'insécurité alimentaire dans la zone du Programme

Produit 1: L'extrême pauvreté et la faim sont réduites dans les 2 Communes du Millénaire	KOUNTOIRE		NAKI-EST	
	2009	2011	2009	2011
Proportion d'enfants souffrant d'une insuffisance pondérale	13,0%	2,6%	13,0%	14,0%

Par contre, à Naki – Est, on observe plutôt une hausse de 1 point de pourcentage dans la même période. **En définitive, les résultats obtenus dans le cadre de l'élimination de l'extrême pauvreté et de la faim sont encourageants bien que la prévalence de la pauvreté demeure importante**

4.1.5 Activités développées par le Programme

Les activités développées au titre de l'OMD 1 sont les suivantes :

- Amélioration de la riziculture pluviale : études et aménagement des bas-fonds, avec à la clé un aménagement de 30 ha de bas-fonds pour la riziculture et le maraîchage à Naki-Centre et Nakpatchal ;
- Mise en place d'un système de crédit revolving pour l'engrais et les semences de riz;
- Amélioration de l'aviculture traditionnelle : organisation d'une campagne de prophylaxie aviaire : près de 10 000 volailles ont été vaccinées à Naki-Est et 15 000 pour Kountoiré
- Développement de l'aquaculture : études et aménagement piscicole : 8 bassins piscicoles à Kangounou ;
- Amélioration de la productivité agricole : Appui des producteurs en intrants agricoles (30 tonnes d'engrais , des semences et du matériel de jardinage) ;
- Initiation de marché ruraux avec entre autres, la construction d'un marché rural à Kountoiré ;
- Insertion socioprofessionnelle des jeunes ;
- Étude de valorisation des produits d'élevage;
- Initiation des cultures de contre saison
- Formation et recyclage de 13 organisations de producteurs sur les techniques de production et d'organisation coopérative;
- Réhabilitation de la retenue d'eau de Kangounou;
- Distribution de matériel de semis en ligne.

4.1.6 Insuffisances constatées

- ➔ **En dépit des appuis, la productivité agricole reste faible. Il a manqué essentiellement un encadrement technique de proximité dans la stratégie du Programme**

L'agriculture tarde réellement à décoller dans la région. Les appuis du Programme, certes importants, sont restés très localisés même à l'intérieur de la zone d'intervention. Les besoins en matière d'agriculture sont connus. Il s'agit, entre autres, d'aider à moderniser les techniques (connaissances, itinéraires agricoles), les méthodes (mécanisation ou généralisation de l'agriculture attelée), d'introduire de nouvelles variétés (de riz par exemple) et au bout de la chaîne (en aval), de favoriser la mise en place de marchés (désenclavement des zones de production, implantation de marchés hebdomadaires). **Dans cette perspective, on pouvait s'attendre à ce que le Programme opte, en plus des types d'appuis susmentionnés, pour un encadrement de proximité des producteurs, surtout là où des innovations ont été tentées.** Les besoins dans ce sens, vont plus loin que les aménagements et les formations. Ils s'expriment aussi en termes d'apprentissage. Il aurait fallu mettre à la disposition des groupements et des communautés des agents techniques capables de leur apporter cet appui. Ceux mis à leur disposition par le Programme étaient plutôt chargé de l'animation.

Deux exemples illustrent ce manquement, notamment l'incapacité des groupements à exploiter l'aménagement réalisé sur la plaine rizicole de Nakpâtchal, faute d'encadrement technique les deux premières années. En première année, l'aménagement a été inondé. En deuxième année, par souci d'éviter cette inondation, les populations ont entrepris des actions inappropriées qui ont eut pour résultat d'empêcher l'eau d'atteindre les parcelles. Cette année, avec la présence d'un technicien agricole mis à leur disposition par le Programme, l'aménagement a été exploité avec succès et la récolte s'annonce abondante. C'est le même cas dans l'aménagement des huit (8) bassins piscicoles à Kangounou où en première année, il n'y a pas eu de récolte, à cause, dit-on, de l'utilisation d'une variété de poissons non adaptée au milieu.

➤ **Les pratiques culturales sont restées traditionnelles dans les champs, les rizières et les périmètres maraîchers**

Les pratiques culturales n'ont pas évolué. L'agriculture est restée de type familial, sur des superficies peu significatives. Le début de mécanisation observé à travers l'utilisation des tracteurs, n'est pas pour le moment à la portée du paysan, étant donné ses coûts. Les itinéraires techniques sont restés les mêmes. Il n'y a qu'à observer l'enchevêtrement des plantes (maïs, mil, sorgho, etc.) pour se rendre compte de la non maîtrise du minimum exigible en matière d'espacement des plantes. Le défaut d'encadrement technique des producteurs est pour beaucoup dans cette situation, d'où la persistance d'une agriculture de type traditionnelle peu rentable ;

➤ **Les variétés culturales traditionnelles dominent, faute d'introduction de nouvelles variétés améliorées, d'où la faible productivité de l'agriculture ;**

De même, il y a peu ou pas d'introduction de nouvelles variétés culturales, comme c'est quasiment le cas partout dans la sous – région pour ce qui concerne par exemple le riz, le maïs, le manioc, etc. avec les progrès réalisés par la recherche scientifique.

➤ **Les Groupements d'exploitants s'avèrent aujourd'hui peu opérationnels**

Dans la plupart des cas, les projets/programmes de développement, y compris le PCM ont choisi d'appuyer le développement agricole en passant par les groupements. L'approche ne manque pas de pertinence au regard des difficultés que peut éprouver un projet à intervenir au niveau des ménages. Encore faut – il mettre en place des groupements structurés et forts pour servir de réceptacles à « ce que l'on apporte ». Le problème à ce niveau est que ce travail de structuration et de renforcement des groupements a tendance à prendre le dessus au détriment du travail proprement dit de renforcement des capacités techniques de production. Le Programme n'a pas échappé à cette réalité. En effet, malgré tout le travail, les groupements d'exploitants semblent peu opérationnels. Il est vrai qu'il y a des raisons objectives à cela, comme le manque d'un système de crédit adapté aux activités de production développées dans la zone.

➤ **La participation communautaire aux actions du Programme est restée faible**

L'apport des communautés dans la réalisation des actions est resté relativement faible, même quand il s'est agi de la maintenance des ouvrages réalisés en leur faveur. Le Programme n'a pas innové en cette matière. Il s'est aligné sur le principe le plus courant consistant à indexer cet apport communautaire en terme par exemple « d'apport de gravats, de main d'œuvre non qualifiée », dans la réalisation des infrastructures. Ce faisant, la perception par les communautés consistant à « attendre tout » des projets s'est renforcée. Il y avait la place pour se démarquer de cette approche (avec par exemple une certaine répartition des coûts) au regard du succès enregistré en matière de mobilisation communautaire et de la crédibilité du Programme aux yeux de la population.

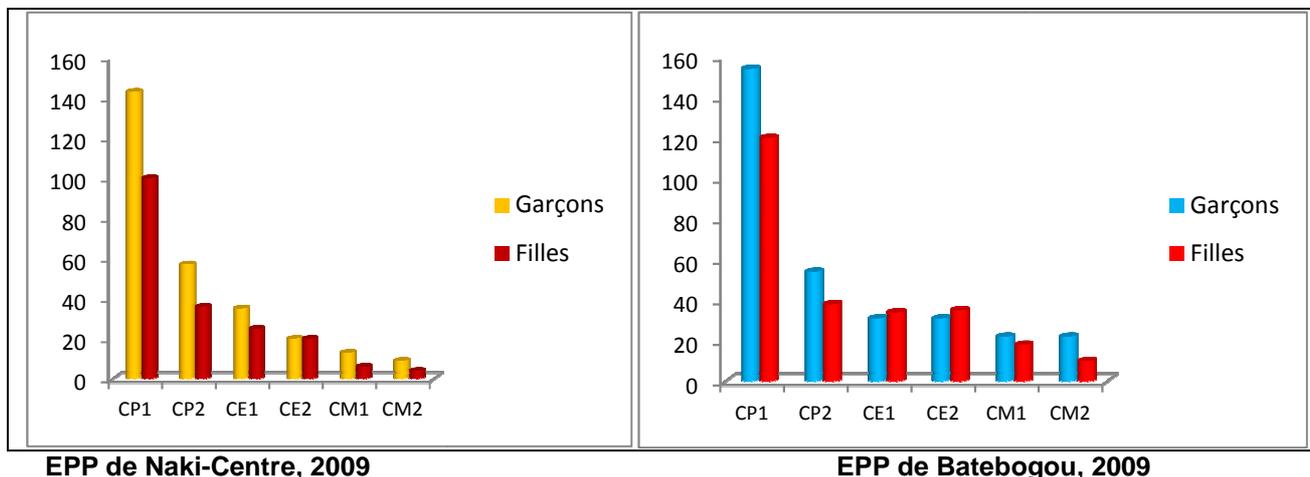
4.2 Les progrès et les résultats clés obtenus vers la réalisation de l'OMD 2

Produit 3 : Les disparités entre les sexes dans les enseignements primaires et secondaires sont éliminées et tous les enfants ont équitablement les moyens d'achever au moins le cycle primaire dans les Communes du Millénaire (OMD 2,3)

4.2.1 Objectif et justification

➤ **Relever le défi de l'offre et de la rétention scolaires**

Les disparités entre les sexes dans les enseignements primaires et secondaires dans les deux Communes du Millénaire se déclinaient en 2009 en insuffisance d'infrastructures et d'équipements avec comme conséquence, la faible accessibilité et la faible scolarisation des enfants. En outre, les études diagnostiques de référence du Programme ont mis en évidence dans les Communes de Kountoiré et de Naki-Est une très forte déperdition scolaire. En effet, du CP1 au CM2, les effectifs baissaient de façon très significative. Cette situation concernait en premier lieu les effectifs des filles.



D'autres contraintes étaient aussi mises en exergue comme la faible qualité de l'enseignement et le bas niveau de santé et d'hygiène scolaires.

➤ **L'éloignement des écoles des villages et la rétention des enfants dans les travaux agricoles et domestiques se posaient au départ comme les principales contraintes en matière de scolarisation, surtout des filles**

Les études du diagnostic complémentaire réalisées à l'entame du Programme, ont montré les principales difficultés qui se posaient dans les deux communes pour la réalisation de ce Produit du Programme. La première de ces difficultés a trait au faible taux de scolarisation et les disparités entre garçons et filles, aggravées par un fort taux de déperdition scolaire chez les filles à mesure de leur progression dans le système éducatif. Une des causes principales de cette situation, a été identifiée comme étant (i) l'éloignement des écoles des villages avec des problèmes liés à l'alimentation des élèves les jours de classe. S'y ajoute aussi (ii) la rétention des enfants dans les travaux agricoles et domestiques qui empêche leur scolarisation. Par ailleurs, les progrès enregistrés en matière de disparité entre les sexes dans les enseignements devaient être mesurés par quatre indicateurs qui sont (i) le taux de parité F/G ; (ii) le taux d'achèvement ;(iii) le taux net de scolarisation et enfin (iv) la parité Femmes / Hommes en alphabétisation des 15-24 ans.

4.2.2 Stratégies mises en œuvre

➤ **La stratégie du Programme a été axée sur l'amélioration de couverture et la rétention au niveau de l'éducation de base**

Face à cette situation de référence, le Programme a misé sur une stratégie en trois axes qui sont l'amélioration de la couverture et de l'accès aux infrastructures éducatives de base ; (ii) l'amélioration de la rétention des élèves et de la qualité des enseignements et (iii) l'alphabétisation fonctionnelle.

4.2.3 Résultats clés obtenus

La stratégie mise en œuvre par le Programme a permis d'atténuer cette situation et d'enregistrer quelques progrès dans le domaine de la scolarisation des enfants en général et des filles en particulier.

➤ **Le taux de scolarisation s'est amélioré dans les deux communes du Programme**

À Naki Est, même si le taux brut de scolarisation (TBS) n'est pas disponible, on peut constater que les effectifs sont passés de 5 148 élèves en 2009 à 8 344 soit une évolution sur quatre ans de 62.08%. Le nombre d'Écoles Primaire Publique (EPP) et d'Écoles Primaire Catholique (EPC) est passé de 18 à 27, mais en réalité, le nombre d'écoles est resté inchangé. Il n'y a pas eu de création de nouvelles écoles. Ce sont plutôt les EDIL qui ont été transformées en EPP. Le nombre de salles de classes de 122 à 131.

Par contre, le Ratio Enseignants/ élèves s'est détérioré de 1/52 à 1/71. Il en est de même que le Ratio Enseignants qualifiés / Élèves passé de 1/103 à 1/126.

Tableau 5 : Évolution des effectifs, du nombre d'écoles et du TBS (2009/2013)

Produit 2: Assurer l'Éducation pour tous	KOUNTOIRE		NAKI-EST		Observations
	2009	2013	2009	2013	
Nombre d'écoles	11	12	18	27	
Effectif des élèves	1 196	1 941	5 148	8 344	Augmentation
Nombre d'EPP et EPC	4	11	18	27	Augmentation
Nombre de salles de classes	30	38	122	131	Augmentation
Ratio Enseignants/ élèves	1/76	1/77	1/52	1/71	détérioration
Ratio Enseignants qualifiés / Élèves	nd	nd	1/103	1/126	détérioration
Taux brut de scolarisation	69%	93	65%	93%	Amélioration

À Kountoiré, le TBS est passé de 69% en 2009 à 93% en 2012 soit 28 points de pourcentage d'augmentation. Pourtant, le nombre d'école n'a presque pas augmenté passant seulement de 11 à 12. Les effectifs sont passés de 1196 élèves en 2009 à 1941 en 2012 soit, une évolution sur quatre ans de 62%. Le nombre d'EPP et EPC est passé de 04 à 11. Comme à Naki Est, cette progression n'est qu'apparente étant donné que les « nouvelles écoles » sont en fait des EDIL qui existaient en 2009 et qui ont été par la suite transformées en EPP grâce à l'apport du Programme. Le nombre de salles de classes a augmenté, passant de 30 à 38. Le Ratio Enseignants/ élèves est resté stable bien que le nombre d'enseignants qualifiés est passé de 16 à 25.

- **Le taux de déperdition scolaire global s'est aussi relativement amélioré dans la zone du Programme, bien jusqu'ici très important.**

Le taux de déperdition scolaire est passé de 82% à 76% entre 2009 et 2013 dans la Commune de Kountoiré soit une amélioration de 6 points de pourcentage.

Tableau 6 : évolution du taux de déperdition scolaire

Produit 2: Assurer l'Éducation pour tous	KOUNTOIRE		NAKI-EST		Observations
	2009	2013	2009	2013	
Taux de déperdition scolaire	82%	76%	96%	79%	Baisse
Taux d'enfants arrivant en fin de cycle	18%	24%	4%	21%	Amélioration
Taux de filles arrivant en fin de cycle	9%	9%	9%	9%	

Dans la Commune de Naki Est, cette amélioration est quelque peu plus importante : 17 points de pourcentage. Là le taux de déperdition a chuté dans la période de 96% à 79%.

- **Corrélativement au taux de déperdition resté important dans la période, le taux d'enfants arrivant en fin de cycle demeure relativement faible, surtout au niveau des filles**

Preuve de l'importance de la déperdition scolaire, le taux d'enfants arrivant en fin de cycle est resté relativement faible dans la période, en dépit des efforts du Programme pour garantir à tous les enfants au moins une scolarité complète au primaire. Dans la commune de Kountoiré, le taux d'enfant arrivant en fin de cycle est estimé aujourd'hui à 24%, c'est-à-dire environ un élève sur quatre. Avant l'intervention du PCM, ce ratio était de 18% (moins d'un élève sur cinq). Dans la commune de Naki Est, par contre, l'amélioration a été beaucoup significative dans la mesure où le taux d'enfants arrivant en fin de cycle est passé de 4% en 2009 à 21% en 2013. Mais comme on le voit, le niveau de déperdition reste très élevé. Au niveau des filles, c'est comme si les actions du Programme n'ont pas eu d'impacts. La proportion d'entre elles arrivant en fin de cycle est restée dans le même ordre de grandeur, à 9% seulement depuis 2009.

Dans tous les cas, on est très loin de la moyenne nationale du taux d'achèvement du primaire estimée à 63,2%, dont 73,1% pour les garçons et 53,7% pour les filles

◆ **Les efforts dans le domaine de la construction et de l'équipement ont considérablement augmenté l'offre scolaire dans les communes**

L'éloignement de l'école étant identifié comme le premier obstacle à la scolarisation des enfants par les études complémentaires de base, la stratégie du Programme a été le renforcement de l'offre scolaire dans les communes ciblées. Des écoles ont ainsi été construites par le PCM. Le choix des écoles construites (UNICEF) s'est fait au niveau du Programme en tenant compte des effectifs et des besoins réels en salle à l'exception de l'EPP de Nayéga. De ce fait, avec l'appui de l'UNICEF, 2 écoles de 3 classes avec latrines ont été construites à Naki-Est (Namoubaga et Nayéga) ; 3 à Kountoiré (Ayikpèrè, Naboli et Bonfossou). En plus, une synergie des actions a permis de doter six écoles de forages : Naboli, Ayikpéré, Danakan et Boumone (financés par le PNUD), Biagou (UNICEF) et Tamatougou (Rotary). Grâce au Programme, une école a été obtenue à Tamatougou avec le Rotary (un bâtiment de 4 classes plus une latrine à 4 cabines d'une valeur de 18 millions de FCFA, un appâtâmes pour les préscolaires d'une valeur de 2 900 000 FCFA, une latrine à 2 cabines pour les préscolaires d'une valeur 900 000 FCFA, des équipements d'une valeur de 4 millions FCFA : 4 bureaux enseignants, etc.). Toujours dans le cadre de l'amélioration de l'offre scolaire, les écoles des 2 communes ont été dotées de 858 tables-bancs, 02 bureaux d'enseignants et de 240 tables et chaises pour le préscolaire financés par le PNUD pour une valeur de 19 millions F CFA. Le BIT a fait de même pour les écoles de Naki-Est avec 300 tables-bancs

◆ **Dans le même ordre d'idées, pour amoindrir l'impact du facteur éloignement sur la scolarisation, le Programme a initié les cantines scolaires**

Les cantines scolaires permettent aux élèves qui habitent loin de prendre un repas le midi et d'être en mesure de suivre correctement les cours et d'apprendre les leçons l'après-midi. La cantine a permis l'augmentation des effectifs des élèves. En d'autres termes, la cantine constitue une solution qui contribue à l'amélioration de l'environnement scolaire en le rendant attrayant. Dans ce sens, le Programme, avec un financement du PNUD, a construit, équipé et approvisionné en vivres six cantines scolaires à Kountoiré Centre et Samti dans l'Oti ; Tamatougou, Biagou et Fobenga dans le Kpendjal.

Des Comités de Gestion ont été mis en place et formés pour assurer la fourniture des repas aux élèves. Ces structures ont réussi aujourd'hui à assurer, de façon autonome, le fonctionnement des cantines en mobilisant les vivres auprès des parents d'élèves. En outre, les cantines ont permis le renforcement des capacités des élèves et des Comités de gestion sur les règles d'hygiène. Au total, 2.152 élèves dont 938 filles ont bénéficié d'un repas par jour de ces cantines scolaires dans le cadre du Programme.

◆ **L'électrification des établissements a constitué une initiative innovante qui s'est traduite par des résultats immédiats au niveau de la qualité**

L'électrification d'un certain nombre d'écoles et des domiciles de certains directeurs par le Programme sur financement du PNUD, a permis d'améliorer sensiblement le taux de réussite scolaire. La mission a pu ainsi vérifier l'impact de cette initiative innovante dans quelques écoles des deux communes comme (i) à Fobangua (NAKI EST) où de 50 à 60% d'admis avant l'électrification de l'école et du domicile de directeur, on est passé à 100% en 2012 et 2013 avec en plus, un effectif d'élèves multiplié par plus de trois (100 élèves en 2010, 360 en 2013), toutes choses attribuables selon le directeur, « à la cantine et à l'électrification de l'école qui permet aux élèves de rester comme il veulent à l'école pour étudier leurs leçons et faire leur devoirs ». Ce même résultat a été également vérifié à Biagou, où affirme le directeur (preuve à l'appui), « depuis deux ans que l'école est dotée d'éclairage en énergie solaire, nous avons toujours obtenu un taux de réussite à l'examen national de fin de premier cycle de 100%, ce qu'on n'a jamais pu réaliser avant ». Même tendance à Tamatougou où la disponibilité de l'éclairage la nuit, a permis de porter le taux d'admission en 2013 à 82%, jamais atteint par le passé. **En définitive, le taux de réussite a considérablement augmenté dans les écoles dotées de cantines et d'éclairage**

➤ **La mise en œuvre du projet de lutte contre le travail des enfants a permis la scolarisation et l'insertion socioprofessionnelle de 3 600 enfants retirés et prévenus du travail agricole dangereux des enfants**

Une expérience d'intégration de la question du travail des enfants dans l'initiative conjointe des Communes du Millénaire a été réalisée à travers le projet de lutte contre le travail des enfants. En effet, la rétention des enfants dans les travaux agricoles et domestiques étant identifiée dans la zone du Programme comme un autre obstacle de nature à compromettre l'atteinte de l'OMD2 (l'éducation primaire pour tous), une initiative a été développée dans ce sens. Un projet de lutte contre le travail des enfants au moyen de l'éducation a été initié à Naki Est comme expérience d'intégration de la question du travail des enfants dans l'initiative conjointe des Communes du Millénaire.

Dans le cadre de ce projet initié par le BIT, la stratégie a consisté à identifier les enfants victimes dans les communautés et à les réorienter dans les circuits scolaires ou vers l'apprentissage d'un métier selon leur âge. Pour les enfants concernés par ce dernier cas, la formation professionnelle en situation de travail a été expérimentée. Ainsi, 817 enfants ont été identifiés (en majorité des filles) dont au moins 102 ont suivi des formations professionnelles dans différents corps de métiers tels que la couture, la coiffure, la maçonnerie, la mécanique, la soudure, la menuiserie, le tissage, etc. D'autres enfants ont été formés sur les unités de production ou de transformation telles que la fabrication du savon, du pain, etc. Toutes ces activités constituent une source de revenus pour ces futurs micros entrepreneurs. Ceux des enfants identifiés qui pouvaient encore être reconduits à l'école l'ont été et le projet a distribué à cet effet des kits scolaires à 2199 enfants de la commune de Naki-Est, dont 1104 garçons et 1095 filles.

➤ **Au-delà de la lutte contre le travail des enfants, le Projet a intégré tous les aspects de protection des droits des enfants dont le droit à l'identité qui se traduit par la décentralisation de l'état civil pour faciliter la déclaration des enfants à la naissance**

Ce projet a également travaillé à l'enregistrement des enfants à la naissance pour favoriser la scolarisation. Dans ce sens, il s'est surtout agi, outre la sensibilisation, de favoriser le rapprochement de l'état civil avec les populations. Les capacités techniques et matérielles des agents d'état civil ont été renforcées de même que les capacités institutionnelles de l'état civil central.

4.2.4 Activités réalisées

▶ **Amélioration des infrastructures et équipements scolaires**

- 5 EPP construites et équipées à Ayikpèré, Naboli et Bonfosso dans l'Oti, Namoubaga et de Nayéga dans le Kpendjal ;
- Équipement des EDILS, EPP et EPC avec 242 tables- bancs, 120 tables et chaises pour le préscolaire à Kountoiré et 617 table- bancs, 120 tables et chaises pour le préscolaire et 2 bureaux pour enseignants à Naki-Est ;

▶ **Amélioration de l'environnement scolaire et des conditions d'études**

- 6 cantines scolaires construites, équipées et approvisionnées en vivres (au départ, les communautés ayant pris le relais) à Kountoiré Centre et Samti dans l'Oti ; Tamatougou, Biagou et Fobenga dans le Kpendjal
- Électrification des EPP de Kountoiré Centre et Kangounou dans l'Oti, des EPP de Naki-centre, Biagou, Gabounou, Nakpatchal et Lycée de Naki-centre (Kpendjal)
- Électrification des domiciles des Directeurs des EPC et EPP de Panga, Kangounou et Kountoiré Centre (Oti), Naki-centre, Batebogou, Nayéga, Nambenga, Fobenga, Biagou, Tamatougou et Nakpatchal (Kpendjal)

► **Retrait et scolarisation des enfants en situation ou à risque de travail dans le cadre du Projet lutte contre le travail des enfants :**

- Fourniture de 410 tables-bancs et 20 tableaux avec chevalet au profit de 27 centres d'alphabétisation ;
- Fourniture de 827 syllabaires, 827 calculaires et 27 guides pour moniteurs en faveur des bénéficiaires et des moniteurs ;
- Signature de contrat d'apprentissage avec cent deux (102) enfants sur 817 identifiés en fin mars 2012 ;
- Formation et équipement de 20 agents d'état civil
- Fourniture de 20 tablettes, 20 chaises, 20 lampes tempêtes et du matériel de bureau (bics, cahiers, encres et règles) aux 20 agents d'état civil ;
- Dotation de 105 registres pour l'état civil central de Mandouri ;
- Remise de kits scolaires à 2.199 enfants de la commune de Naki-Est, dont 1.104 garçons et 1.095 filles.

4.2.5 Insuffisances dans le domaine de l'éducation de base

► **L'indice de parité filles/garçons n'a pas réellement progressé**

L'indice de parité filles/garçons est passé de 0.63 en 2009 à 0.58 en 2012 à Kountoiré et de 0.58 à 0.506 à Naki Est dans la même période. L'impact du Programme dans ce domaine n'est donc pas sensible. Il est vrai que la scolarisation des filles continue de poser problème dans la région en dépit de tous les efforts consentis. Il faudra certainement faire preuve de stratégies innovantes pour avancer dans ce domaine.

► **Malgré les efforts consentis par le Programme, d'autres partenaires et les communautés, la zone doit actuellement faire face à un besoin cruel de salle de classe**

Il est aisé de constater l'étendu des besoins dans les communes de Naki et Kountoiré. En effet, rares ont été les écoles visitées où la mission n'a pas trouvé des élèves dans des paillotes comme salles de classe ou tout simplement à l'ombre d'un arbre en plein cours.

► **Avec l'absence d'une carte scolaire officielle, les communautés prennent sur elles l'initiative d'implanter des écoles et collèges de proximité, ne répondant parfois à aucune norme de qualité, voire de sécurité**

Désarmées face au besoin d'écoles et de salles de classe, les communautés s'organisent entre elles pour implanter des écoles primaires (EDIL) et des collèges de proximité (CEDIL). Si l'initiative est à encourager en matière de participation, le fait que chaque communauté villageoise veuille implanter son école primaire et secondaire n'est pas soutenable. En effet, outre la qualité douteuse de l'éducation dispensée par des enseignants recrutés et payés par les communautés, avec le rythme constaté dans la zone, il risque d'être très difficile de normaliser la situation par la suite. Évidemment, l'absence d'une carte scolaire prévisionnelle identifiant tous les points où une école (primaire et/ou secondaire est prévue), il est difficile aujourd'hui de convaincre une communauté décidée à ouvrir une école de ne pas le faire. L'autre problème que posent ces écoles d'initiative communautaire est le cadre (paillote ou à l'air libre) qui ne sied pas souvent à l'éducation et à l'apprentissage, s'il ne se pose pas tout simplement un problème d'hygiène (cas des enfants assis à même le sable) ou de sécurité.

► **De façon spécifique, relativement aux actions du Programme, on peut relever quelques insuffisances au niveau de l'appropriation des actions éducatives par la communauté et un manque de maturation des institutions créées autour de l'école**

Un bon fonctionnement des COGESCAN, CPE, et autres CIVD aurait permis une bonne appropriation de l'école par les communautés. En effet, il s'agit là des structures à actions complémentaires au niveau communautaire pouvant logiquement développer toutes les synergies nécessaires vers l'éducation primaire de qualité pour tous les enfants de la communauté. Malheureusement, la maturation des structures demeure faible et leur impact sur l'animation et la vie de l'école très en deçà de l'apport réellement attendu.

4.3 Les progrès et les résultats clés obtenus vers la réalisation de l'OMD 3 (GENRE)

Produit 2 : Des mécanismes et instruments sont développés pour garantir des sources de revenus stables aux femmes et aux hommes en vue d'améliorer leur bien-être dans les 2 Communes du Millénaire (OMD 1,3)

4.3.1 Objectif et justification

La question du genre était considérée comme transversale dans la formulation du Programme. Elle n'en est pas moins importante compte tenu du rôle déterminant dévolu aux femmes dans la production au niveau de la région ciblée. Sur la question, le diagnostic de base du Programme (2009) avait débouché sur trois conclusions majeures à savoir (i) un état de pauvreté beaucoup plus sévère chez les femmes dans les deux communes du Programme ; (ii) les principales sources de revenus des femmes identifiées comme étant (par ordre d'importance) la production agricole, l'élevage de porc et la transformation des produits agricoles (bière locale) et, (iii) une charge de travail élevée des femmes. Cette situation était due, entre autres, à l'insuffisance d'infrastructures et d'équipements et à une faible organisation économique des femmes. Bien entendu, des causes beaucoup plus générales comme l'analphabétisme (faible scolarisation), les problèmes de santé reproductive et des violences basées sur le genre jouaient un rôle important dans cette situation de pauvreté des femmes.

4.3.2 Stratégies du Programme pour prendre en charge les questions liées à l'autonomisation des femmes

◆ La stratégie d'intervention du Programme a visé à la fois l'amélioration du statut de la femme et son autonomisation économique

La prise en charge de la question relative à l'autonomisation des femmes a revêtu deux aspects dans la mise en œuvre du Programme. Il s'est agi d'une part de viser l'amélioration du statut de la femme et d'autre part de contribuer à l'autonomisation financière des femmes à travers le développement de l'entrepreneuriat féminin.

Dans le domaine du Genre (statut de la femme), le Programme a travaillé en quatre axes à savoir (i) valoriser la position et le potentiel des groupes sensibles (femmes, jeunes, personnes âgées et personnes avec handicap) dans la communauté ; (ii) accroître la capacité productive des femmes et leur niveau de revenus ; (iii) améliorer l'accès équitable des groupes sensibles aux services sociaux et enfin (iv) réduire les violences faites à la personne humaine sous toutes leurs formes.

Dans le domaine de la promotion de l'entrepreneuriat féminin, la stratégie a consisté à (i) promouvoir les activités génératrices de revenus à travers le renforcement des capacités des acteurs ; (ii) diversifier les sources de revenus ; (iii) améliorer l'accès des micro-entrepreneurs au débouché faciliter l'accès des groupes vulnérables au crédit ; (iv) faciliter l'acquisition des technologies appropriées pour améliorer la production et les revenus et (v) promouvoir l'alphabétisation fonctionnelle.

4.3.3 Résultats clés obtenus

◆ Le Programme a ouvert des opportunités économiques et d'allègement de la charge de travail aux femmes à travers l'installation de cinq Plateformes Multifonctionnelles (PTFM)

Cinq (5) Plateformes Multifonctionnelles dont trois (3) dans la Commune du Millénaire de Naki-Est et deux (2) à Kountoiré ont été installés par le Programme. La plateforme multifonctionnelle est une approche qui permet aux populations rurales, en particulier aux femmes, d'accéder aux services énergétiques. **Le concept de la plateforme multifonctionnelle mis en place par le PNUD dans un certain nombre de pays de la sous-région, a été opportunément introduit dans le Programme.**

Il s'agit d'une infrastructure d'énergie au sein du village, conçue pour se substituer à la force motrice humaine et fournir des services énergétiques financièrement abordables. La plateforme standard utilise un moteur diesel qui peut faire fonctionner différents outils pour moulin des céréales, broyer et presser le Karité, décortiquer le riz, charger des batteries ou alimenter un poste de soudure. Dans une forme plus élaborée, elle peut alimenter un mini réseau électrique et/ou un mini réseau d'eau. Grâce à cette pluralité de fonctions, cette machine libère les femmes de certaines corvées longues et laborieuses, ce qui octroie du temps pour s'occuper d'autres activités économiques. Ainsi, cette autonomisation financière contribue à leur accorder une indépendance et une responsabilité sociale et économique accrues.

Le concept est fondé sur une approche participative qui permet de stimuler la création, le développement et la modernisation d'autres activités artisanales dans les villages. Les plateformes comportent six principaux modules comprenant la transformation agro-alimentaire (décorticage riz, moulin maïs, arachide et manioc), la soudure, la charge de batterie et de téléphone, la distribution d'électricité, la distribution d'eau et le poste de menuiserie. Si les plateformes sont bien gérées, elles constituent une source de revenus et d'emplois permanents pour les bénéficiaires.

Pour leur fonctionnement et leur exploitation optimale, les formations nécessaires ont été organisées par le Programme pour renforcer les capacités des membres des groupements porteurs. Cinq (5) Comités Féminins de Gestion (CFG) ont ainsi été initiés en organisation, gestion des PTFM, transformation des produits et stratégies de commercialisation des produits.

Les Plateformes Multifonctionnelles (PTFM) installées dans les villages sont des opportunités pour le développement économique dans ces localités. Elles sont génératrices de revenus, créatrices d'emplois rémunérés et elles allègent les travaux domestiques des femmes.

➤ **Les groupements de production féminins ont fait l'objet de renforcement des capacités en techniques de transformation des produits agricoles. Ils sont aujourd'hui capables de développer des AGR sur la base de ces appuis**

Les groupements féminins (15) sont formés et équipés en unités de transformation. Ils sont tous été initiés à la transformation de la tomate en purée. L'importance de la tomate est double dans la région. En effet, outre son importance économique considérable en raison de son utilisation abondante dans l'alimentation quotidienne, il y a sa valeur nutritionnelle. Production saisonnière, très périssable son coût est presque inaccessible à la majorité des consommateurs pendant la période de soudure. La transformation de la tomate en purée et sa conservation par des méthodes appropriées permet de réduire les pertes post-récoltes pour mieux valoriser cette culture et garantir de nouveaux débouchés aux producteurs et aux groupements féminins. Dans le même but, les formations ont concerné la transformation du soja en couscous, gâteau, jus et fromage ; la transformation du beurre de karité, la fabrication du savon, etc. Aujourd'hui, bien que la production ne soit pas réellement lancée faute de moyens financiers pour l'achat des intrants, les groupements, voire les femmes prises individuellement, sont effectivement capables de réaliser des productions de qualité dans leurs options respectives.

➤ **L'implantation du marché rural à Kountoiré ouvre des opportunités économiques considérables pour la Commune mais surtout pour les femmes**

Le manque de débouchés constitue la principale contrainte à la promotion des entreprises rurales et accentue d'autant la pauvreté des producteurs agricoles, notamment des femmes rurales. Au passage de la mission – jour de marché – 95% des exposants étaient des femmes et le commerce des produits agricoles dominaient largement (environ 60% contre 40% de produits manufacturés). Il est vrai la période correspondait à la saison de la commercialisation de l'arachide, du manioc, du soja et ses produits dérivés, de l'igname, du maïs, etc. Le marché rural de Kountoiré constitue une solution au problème crucial de débouché qu'a toujours connu cette commune. Il contribue aujourd'hui à l'écoulement des produits de la zone et est particulièrement fréquenté par les femmes. Couplé à la route ouverte par le Programme, il est devenu en quelques temps la cible des grossistes urbains qui s'y déplacent avec des camions pour collecter essentiellement les produits de l'agriculture.

En sens, inverse, un flux de produits manufacturés est drainé vers le marché, rendant plus aisé l'approvisionnement des populations. Tout cela contribue à l'expansion de l'économie locale, rentabilise les activités et améliore les revenus locaux, notamment en faveur des femmes. Mieux, le marché a suscité l'émergence de certaines activités génératrices de revenus telles que l'ouverture des bars, la construction de certaines boutiques d'alimentation, l'installation d'un moulin par un commerçant de nationalité nigériane qui réside à Takpamba, etc. D'autres boutiques sont en chantier. A moyen terme, les recettes générées sur ce marché pourraient contribuer au développement de cette Commune et de la préfecture de l'Oti.

➔ **Le début d'accès au microcrédit dans la Commune de Koutoiré a contribué à dynamiser les AGR au niveau des groupements**

Une des conclusions tirées des entretiens avec les groupements est que seule, le manque de moyens financiers pour supporter les approvisionnements en matière première leur empêche de lancer la production (purée de tomate, savon, beurre de karité, fromage de soja, etc.). Le Programme a expérimenté la mise en relation des groupements avec les institutions de micro finance dans la Commune du Millénaire de Koutoiré. L'Union des Caisses Mutuelles d'Épargnes et de Crédit des Savanes (U-UMECS) par ce fait, a octroyé des crédits d'un montant global de 42 000 000 F CFA à 22 groupements féminins composés de 483 membres et aux micro - entrepreneurs individuels pour financer leurs activités économiques. Ces groupements et les producteurs individuels bénéficiaires de ces crédits ont pu rembourser à échéances dues. Aujourd'hui, c'est grâce au Programme des Communes du Millénaire que U-CMECS dont le siège est basé à Dapaong a ouvert un point de service au Carrefour Gando, à une dizaine de kilomètre de Koutoiré. Il est vrai que les produits offerts par cette IMF sont souvent loin de répondre aux conditions de production des groupements, mais il s'agit tout de même d'un acquis.

➔ **Les appuis du Programme dans l'amélioration de l'aviculture villageoise ont contribué à l'amélioration des revenus pour les femmes dans les communes du Millénaire**

L'aviculture traditionnelle (poules et pintades essentiellement) est une activité génératrice de revenus le plus souvent réalisée par les femmes. Le diagnostic complémentaire de Juin 2009 dans les deux communes du Millénaire (Naki-est et Koutoiré) mentionne les contraintes à ce niveau à savoir (i) la mortalité importante des volailles et (ii) la non maîtrise de la conduite de l'élevage. Des réponses idoines ont été apportées à cela (techniques de suivi sanitaire et zootechnique avec la prophylaxie, la vaccination et l'amélioration de l'habitat) avec comme résultat aujourd'hui, une meilleure productivité.

4.3.4 Activités réalisées

- Mise en relation des femmes de Koutoiré et de Naki-Est avec une IMF (USMECS)
- Mission d'échange au Burkina Faso avec 40 femmes de la commune de Naki-Est et 20 femmes de celle de Koutoiré
- Mise en place 5 Plateformes Multifonctionnelles (PTFM) à Tamatougou, Nakpatchal et Naki-Centre.
- 15 groupements de femmes ont été formés en transformation de la tomate;
- Fourniture des équipements et accessoires de (05) unités de transformation de tomate.
- Renforcement des capacités 48 femmes en saponification
- Renforcement des capacités de 48 femmes en transformation du soja
- Renforcement des capacités de 48 femmes en commercialisation
- Mise en place et suivi de l'Union des femmes de Koutoiré et Naki-Est
- Appuis au développement de l'aviculture traditionnelle

4.3.5 Insuffisances constatées

➔ **Tout reste à faire au Togo dans le domaine de l'OMD 3**

En s'en tenant strictement au libellé de l'OMD3, il est évident que dans le domaine de la promotion de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes, des efforts importants restent à faire aussi bien dans les Communes du Millénaire que dans la région.

À l'image de l'ensemble du pays, les femmes continuent en effet à occuper très peu d'emplois dans le secteur moderne non agricole. Elles sont faiblement représentées dans le processus de prise de décision (21% des ministres en 2011 contre 22% en 2010, 11% des Parlementaires depuis 2007, 11,1% des Maires et 0,38% des Chefs de Cantons depuis les années 2000.

➤ **Dans les deux communes, l'insuffisance majeure à ce jour est que, malgré leur formation et leur équipement, les groupements tardent à entrer en production faute de moyens pour financer l'acquisition des matières**

Bien que les efforts développés par le Programme pour constituer et structurer les groupements féminins et leur conférer les capacités techniques de production, la production au niveau des groupements n'est jusqu'ici pas réellement lancée. Il y a certes une responsabilité à situer au niveau des groupements eux-mêmes. En effet, le manque d'initiatives et l'attentisme pour débloquer les contraintes sont notoires. Toutefois, s'agissant de la principale cause qui est le manque de moyens financiers pour assurer l'approvisionnement en matières et plus généralement le fonds de roulement, il s'agit là d'une contrainte objective. Même dans la commune de Kountoiré où le Programme a réalisé le rapprochement des groupements avec une IMF, il s'avère aujourd'hui que les prêts donnés ne cadrent pas avec les activités et le remboursement à 100% des crédits n'est pas réalisé sur la base des recettes de production seulement. Dans tous les cas, l'absence d'une dynamique de rapprochement étudiée entre groupements de production et IMF reste aujourd'hui la plus grosse insuffisance dans le processus d'autonomisation des femmes initié par le Programme.

➤ **L'alphabétisation fonctionnelle prévue n'a pu être réalisée**

La Promotion d'une alphabétisation fonctionnelle devait renforcer les capacités des micros entrepreneurs ruraux, notamment des groupements féminins. En effet, l'analphabétisme entrave la bonne gestion des activités génératrices de revenus et l'émergence des entreprises rurales. Considérée comme une éducation non formelle, l'alphabétisation fonctionnelle vise à inculquer aux bénéficiaires des connaissances ainsi que des compétences pratiques et des aptitudes fonctionnelles pertinentes de manière à opérer des changements nécessaires à la maîtrise de leurs activités économiques, à l'amélioration de leurs conditions de vie et à leur insertion socioéconomique. Prévues donc dans la mise en œuvre du Programme au titre de l'OMD 3, ce volet n'a pas été réalisé.

4.4 Les progrès et les résultats clés obtenus vers la réalisation de l'OMD 4 :

Produit 4 : Le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans est réduit de 2/3 dans les Communes du Millénaire (OMD 4)

4.4.1 Objectif et justification

Les deux communes du Millénaire retenues étaient caractérisées à l'entame du Programme par des taux de mortalité infantile et infanto juvénile très élevés (97 pour mille et 77 pour 1000 naissances vivantes respectivement). En termes de morbidité, les principales maladies relevées avaient trait au paludisme, aux infections respiratoires aiguës (IRA), diarrhées et aux parasitoses. La malnutrition constituait aussi une maladie courante des enfants. Elle concerne en moyenne 25% des enfants à Naki Est et 35,5% à Kountoiré en 2009 ; suffisant pour que le Programme accorde y une place prépondérante dans ses actions. En effet, cette situation résultait de l'insuffisance en approvisionnement en eau potable et des mesures d'hygiène et assainissement défaillantes. Aussi la réduction de la mortalité infantile reposait sur le renforcement des interventions préventives et curatives à haut impact tant au niveau des formations sanitaires que dans la communauté. Ces interventions devaient être, entre autres : la vaccination, le dépistage et la prise en charge des malnutris, la prise en charge des cas de maladies, la promotion des comportements favorables à la santé ainsi que les bonnes pratiques d'hygiène et assainissement. À tout cela on peut ajouter la faible qualité et les coûts élevés des soins et services sans doute liés au faible accès aux Médicaments Essentiels Génériques (MEG)

4.4.2 Stratégie en matière de réduction de la mortalité infantile

► Le Programme a développé une stratégie d'accès aux soins en faveur des enfants

Pour prendre en charge la question liée à la mortalité infantile, le Programme a élaboré et mis en œuvre une stratégie d'accès aux soins visant, conformément à la politique nationale de santé du Togo, à (i) améliorer la couverture sanitaire par la réhabilitation et la Construction de nouvelles USP ; (ii) renforcer les capacités des formations sanitaires (Personnel qualifié, équipement, MEG, formation) ; (iii) mettre en œuvre de paquet d'interventions intégrées préventives et curatives à haut impact ; (iv) renforcer les Interventions à Base Communautaire ; (v) promouvoir la participation communautaire et partenariat y compris les mutuelles de santé.

► En outre, il est apparu dès le départ que l'amélioration de la santé de l'enfant dépend dans une large mesure de l'approvisionnement en eau potable et les mesures d'hygiène et assainissement à initier dans les communes du Millénaire

Les principales maladies de l'enfant dans les Communes ont été identifiées par les études de références du Programme comme étant les maladies parasitaires et infectieuses notamment le paludisme, les infections respiratoires, les parasitoses intestinales, la diarrhée ainsi que la malnutrition. Cette situation est favorisée par l'insuffisance en approvisionnement en eau potable et les mesures d'hygiène et assainissement. De ce fait, la réduction de la mortalité infantile repose sur le renforcement des interventions préventives et curatives à haut impact tant au niveau des formations sanitaires que dans la communauté. Ces interventions sont entre autres : la vaccination, le dépistage et la prise en charge des malnutris, la prise en charge des cas de maladies, la promotion des comportements favorables à la santé ainsi que les bonnes pratiques d'hygiène et assainissement

4.4.3 Résultats obtenus

► Dans les deux Communes les Taux de mortalité infanto juvénile et infantile n'ont pas réellement évolué, malgré une légère amélioration de la couverture vaccinale et une réduction considérable de la malnutrition

Dans la Commune de Naki-Est, le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans et le taux de mortalité infantile sont restés élevés entre 2009 et 2012. Le premier est resté stable à 97 enfants sur 1000. Le second lui aussi est resté stable à 77 pour 1000 naissances vivantes. En revanche, le taux de couverture vaccinale contre la rougeole s'est amélioré passant de 93% à 96%. Le taux de couverture en contrôle et promotion de la croissance (CPC) a baissé de 2 points de 50% à 48%. Le taux de couverture vaccinale contre la rougeole s'est amélioré passant de 70% à 93%. Le taux de couverture en CPC affiche aussi une tendance à la baisse (55% à 50%) dans la période.

Tableau 7 : Évolution de mortalité infanto juvénile

Produit 4: Réduction de la mortalité des enfants de moins de cinq ans	KOUNTOIRE		NAKI EST	
	2009	2012	2009	2012
Taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans	nd	nd	97/000	97/000
Taux de mortalité infantile	nd	nd	77/000	77/000
Taux de couverture vaccinale contre la rougeole	70%	93%	93%	96%
Taux de couverture en CPC	55%	50%	50%	48%
Taux de malnutrition pondérale chez les enfants de moins de 3 ans	25%	5%		
Taux de malnutrition taille-âge chez les enfants de moins de 3 ans	35,50%	7,13%	nd	nd

Le résultat le plus spectaculaire obtenu est la baisse considérable de la proportion d'enfants malnutris passée de 25% à 5 % à Naki Est et de 35,5% à 7,1% à Kountoiré dans la période 2009/2012. Selon les autorités sanitaires, cette baisse serait le résultat d'importants investissements consentis dans ce domaine par les acteurs de la santé, le PCM notamment.

4.4.4 Activités menées

- Renforcement des capacités des deux formations sanitaires (réhabilitation, dotation en produits SR, formation personnel), des organisations communautaires et de l'offre de services de SR/PF, pour la promotion de la santé de la mère et de l'enfant.
- Suivi de la campagne nationale intégrée de supplémentation en Vit A et d'administration de l'Albendazole aux enfants de moins de cinq ans dans les Communes. L'objectif de la campagne est d'administrer la Vit A à 98% des enfants de 6-59 mois et l'Albendazole à 100% des enfants de 12-59 mois.

COMMUNES Naki-Est	Population totale recensée	Nombre d'enfants ciblés 6-59 mois	Nombre d'enfants ayant reçu Vit A	Couverture
Administration Vit A	20 404	3005	2952	98%
Administration Albendazole	20 404	2468	2468	100%
COMMUNES Kountoiré	Population totale recensée	Nombre d'enfants ciblés 6-59 mois	Nombre d'enfants ayant reçu Vit A	Couverture
Administration Vit A	8173	1657	1657	100%
Administration Albendazole	8173	1464	1464	100%

- 15 Clubs de mères dont 10 avec 620 membres à Naki-Est, et 5 à Kountoiré avec 310 membres, ont été formés pour mener des activités socioculturelles et de sensibilisation dans les villages des Communes avec l'appui de la Coordination Régionale de la Croix Rouge.
- Électrification à l'énergie solaire du CMS et des domiciles des agents de santé
- Équipement en congélateurs solaires
- Fourniture d'un lot de médicaments et de vivre pour la prise en charge des enfants malnutris.
- Déclanchement de l'ATCP dans 8 villages de la commune de Naki-Est.
- Électrification à l'énergie solaire du l'USP et des domiciles des Agent de santé
- Réalisation d'un forage
- Fourniture d'un lot de médicaments et de vivre pour la prise en charge des enfants malnutris
- Approvisionnement en Médicaments Essentiels Génériques (MEG);
- Appui à l'organisation des revues annuelles des districts sanitaires de Kpendjal, de l'Oti et de la Région ;
- Suivi de la gestion des produits, vivres et motos ambulances aux centres de Santé de Naki-Est et de Kountoiré;

4.4.5 Insuffisances constatées

- ➔ **La couverture sanitaire demeure faible dans les deux communautés : il y a un besoin important d'implantation de nouvelles structures de santé**

Malgré les améliorations au niveau des infrastructures le CMS de Naki-Est n'est pas aux normes pour la prise en charge d'une population de 45 000 habitants. Il ne dispose que quatre lits d'hospitalisation. Les patients arrivent des villages situés jusqu'à une cinquantaine de kilomètres. La même observation est valable pour celui de Kountoiré, sauf que là, l'infrastructure est grande avec notamment une salle d'hospitalisation d'une dizaine de lits. Mais dans les deux cas, il y a lieu d'améliorer l'offre de santé en implantant d'autres unités, ne serait – ce que de niveau inférieur.

➤ **Le déficit d'agents de santé au niveau des structures sanitaires a un impact négatif sur le taux de fréquentation et par conséquent, sur la faiblesse des indicateurs de santé**

Les deux CMS des deux communes doivent faire face à un déficit de personnel qualifié. La mission a constaté au passage qu'ils étaient tenus en réalité par des Volontaires nationaux, dont le niveau de responsabilité est sujet à caution. La difficulté alléguée par les responsables locaux de la Santé de trouver des « *agents qualifiés qui acceptent d'être postés dans ces zones enclavées* » ne tient plus étant donné que Kountoiré est actuellement suffisamment désenclavé. Mieux, on peut constater sur place que grâce à la route et au marché réalisé par le Programme, Naki Est est aujourd'hui un carrefour ne souffrant ni d'isolement ni de vie.

4.5 Les progrès et les résultats clés obtenus vers la réalisation de l'OMD 5

Produit 5 : Le taux de mortalité maternelle est réduit de 3/4 dans les Communes du Millénaire (OMD 5)

4.5.1 Objectif et justification

Les études de base ont établi que les décès maternels survenaient en général dans les communes ciblées surtout au cours de la grossesse, de l'accouchement et après l'accouchement. Le constat était aussi que les femmes enceintes ne suivaient pas de façon régulière les visites de consultation prénatale requises. En plus, près de 80% des accouchements se faisaient à domicile sans assistance du personnel qualifié et souvent par des accoucheuses traditionnelles (AT). Pour réduire le taux de la mortalité maternelle des 3/4 dans les 2 Communes du Millénaire comme le fixait l'objectif du Programme, supposait donc d'agir dans ces domaines clairement identifiés.

4.5.2 Stratégies mises en œuvre dans le cadre de l'OMD 5

➤ **La stratégie mise en place a visé l'élimination des difficultés d'accès géographique et financier des femmes aux prestations**

Les principales raisons du niveau élevé de mortalité maternel étant comme étant les difficultés d'accessibilité géographique et financière des femmes aux prestations. Le Programme a mis l'accent sur la réorientation des activités des Accoucheuses Traditionnelles (AT), le renforcement des capacités des formations sanitaires et l'organisation des prestations en stratégie avancée dans les localités éloignées ou difficile d'accès.

4.5.3 Résultats obtenus

➤ **Le Programme a contribué à augmenter la proportion d'accouchement assistés par le personnel qualifié et la couverture en CPN mais les résultats obtenus s'avèrent insuffisants pour impacter de façon significative le taux de mortalité maternel qui demeure élevé**

Dans la commune de Naki Est, le nombre de décès maternels sur 100,000 naissances vivantes est resté constant à 478 de 2009 à 2012. Pourtant, des progrès réels ont été faits pour améliorer la proportion d'accouchements assistés par le personnel qualifié qui a connu une augmentation significative passant de 15 à 48.5%.

Tableau 8 : Évolution des indicateurs de santé maternelle

Produit 5: Amélioration de la santé maternelle	KOUNTOIRE			NAKI-EST		
	2009	2011	2012	2009	2011	2012
Nombre de décès maternels sur 100,000 naissances vivantes				478		478
Proportion d'accouchements assistés par le personnel qualifié	11%		15%	15%		48,50%
Taux de couverture CPN1	44%		62%	62%		128%
Taux de couverture CPN4	0		5%	5%		22%

De même, grâce à l'encadrement d'un spécialiste en santé communautaire recruté par le Programme en appui à l'équipe médicale du district de Mandouri, le taux de couverture CPN1 s'est aussi amélioré de 62 à 128% dans la période et le Taux de couverture CPN4 est passé de 5% à 22%. En revanche, à Naki- Est, la proportion d'accouchements assistés par le personnel qualifié est restée faible n'évoluant que de 11% à 15%. Le taux de couverture CPN1 s'est amélioré de 44% à 62% et le taux de couverture CPN4 de 0% à 5%. A Kountoiré par contre, la proportion d'accouchements assistés par le personnel qualifié demeure encore faible même si elle est passée de 11% à 15%. Le taux de couverture CPN1 s'est amélioré de 44% à 62% et le taux de couverture CPN4 de 0 à 5%.

4.5.4 Activités menées

Les activités menées par le PCM ont visé principalement le renforcement des capacités :

- Renforcement des compétences du personnel (formation en Planification Familiale, PTME...) : 48 Agents de Santé Communautaire (ASC) ont été formés pour offrir des services à base communautaire en Planning Familial (PF) dans le District de l'Oti (24), dont 12 provenant de la Commune de Kountoiré.
- Construction et équipement du dispensaire de l'USP de Kountoiré et réhabilitation des maternités de Naki-Est
- Appui à l'organisation des prestations intégrées de CPN, PF en stratégie avancée ;
- Organisation des activités de mobilisation et de sensibilisation des femmes sur la consultation prénatale, la vaccination, l'accouchement assisté, l'allaitement maternel, la nutrition, l'hygiène, la planification familiale, le paludisme, le suivi et la déclaration des naissances des enfants, la la prévention de la transmission mère-enfant (PTME);
- Formation et suivi des Accoucheuses Traditionnelles : 70 Accoucheuses Traditionnelles formés sur les nouvelles orientations en matière de Consultation Prénatale et Accouchement.
- Réhabilitation et équipement de la maternité de Naki-Est
- Équipement : mise à disposition de 2 motos ambulances pour les deux communes et construction du garage de la moto ambulance et d'une cuisine pour les accompagnants des malades
- Sensibilisation de proximité par les Organisations Communautaires féminines : REFED, Club des Mères...

4.5.5 Insuffisances constatées

➤ La persistance du déficit en personnel qualifié continue de se poser en contrainte majeure

Comme précédemment évoqué dans le cadre de l'objectif de réduction de la mortalité des enfants, le déficit en ressources humaines reste une contrainte majeure dans les actions contre la mortalité maternelle. Les opérations de renforcement des capacités des accoucheuses traditionnelles, voire des volontaires ont certes un impact sur l'amélioration des prestations, mais elles ne sauraient se substituer à la dotation de ces structures en personnel qualifié.

➤ La faible fréquentation des femmes s'agissant de la CPN, ne favorise pas un suivi adéquat

Il a été relevé dans les structures de santé de Naki et Kountoiré une faible fréquentation des femmes en matière de CPN, plus particulièrement au niveau des CPN3 et CPN4. Beaucoup de femmes sont perdues de vue vers la fin de la grossesse au moment où le suivi est le plus important. Il y a donc des efforts à développer en termes de sensibilisation à ce niveau ;

4.6 Les progrès et les résultats clés obtenus vers la réalisation de l'OMD 6

Produit 6 : Les taux de prévalence du SIDA, du Paludisme et des autres maladies majeures sont réduits de moitié dans les Communes du Millénaire (OMD 6)

4.6.1 Justification et objectifs

La lutte contre le VIH/SIDA, le paludisme et les autres maladies majeures a constitué l'un des objectifs du Programme Communes du Millénaire. La situation de référence se présentait comme suit : (i) Le VIH/SIDA : Bien que la prévalence soit en baisse, ce fléau demeure une préoccupation majeure ; (ii) le paludisme représente le 1^{er} motif de consultation au niveau du CMS de Naki-Est et l'USP de Kountoiré et (iii) la Tuberculose, les Maladies Tropicales Négligées (Onchocercose, helminthiases...) constituent également des problèmes de santé publique et méritent une attention particulière. La lutte contre le VIH/SIDA, le paludisme et les autres maladies majeures devait donc constituer l'un des objectifs clés du Programme Communes du Millénaire

4.6.2 Stratégies mises en œuvre

- La stratégie adoptée par le Programme en ce qui concerne le VIH-Sida a été l'intensification de la sensibilisation et l'alignement sur les recommandations du PNLP pour la lutte contre le paludisme au niveau des Communes

S'agissant du VIH – Sida, dans le cadre de la couverture universelle, l'accent a été mis sur l'intensification des activités de sensibilisation, de prévention notamment la Prévention de la Transmission Mère-Enfant (PTME), de même que le dépistage et la prise en charge des cas. Pour ce qui est du paludisme, le PCM s'est aligné sur les orientations du Programme National de lutte contre le Paludisme (PNLP) qui recommande deux stratégies majeures de lutte à savoir i) la prévention par l'utilisation des Moustiquaires Imprégnées d'Insecticide (MII), ii) la prise en charge correcte des cas qui repose sur le diagnostic rapide avec confirmation parasitologique par la goutte épaisse ou le Test de Diagnostic Rapide (TDR) et le traitement des cas simples avec des Combinaisons Thérapeutiques à base d'Artemisinine (CTA). Avec l'appui du PNLP les activités seront menées y compris au niveau communautaire. Par ailleurs, ayant constaté que les locaux et le matériel existant dans les deux communes ne permettaient pas d'assurer le Paquet Minimum d'Activités au niveau des formations sanitaires, le Programme a pris des mesures pour redresser cette situation. De même, les Interventions à Base Communautaire ont été mieux organisées et intensifiées :

4.6.3 Principaux résultats obtenus

- Dans l'ensemble, le Programme a contribué à l'amélioration de la prise en charge du VIH/SIDA, du paludisme et d'autres maladies dans les communes

Dans ce cas précis, le Programme a bénéficié de synergies créées avec d'autres acteurs que sont les clubs de mères et le REFED qui ont permis d'améliorer le taux d'utilisation des contraceptifs qui est passé de 3% à 14% à Kountoiré et de 3% à 9% à Naki Est dans la période 2009 -2012.

Tableau 9 : Évolution de quelques indicateurs relatifs à la PC du Paludisme et la contraception

Produit 6: Amélioration de la prise en charge du VIH/SIDA, du Paludisme et d'autres maladies	KOUNTOIRE			NAKI-EST		
	2009	2011	2012	2009	2011	2012
Taux d'utilisation des contraceptifs	3%		14%	3%		5%
Taux de fréquentation de l'USP	10%		16%	32%		50%
Traitement préventif intermittent du paludisme	83%		54%	42%		54%
Traitement préventif intermittent du paludisme: TPI 2	41%		30%	82%		41%

S'agissant de la fréquentation des structures de santé, à Koutoiré, le taux de fréquentation de l'USP est passé de 10% à 16%. À Naki Est, ce même taux est passé de 32% à 50% dans la même période. Pour le traitement préventif intermittent du paludisme: le TPI 1 a baissé de 83% à 54% à Koutoiré et augmenté de 42% à 54% à Naki Est. Le TPI 2 est passé de 41% à 30% à Koutoiré et a baissé de moitié à Naki Est (82% en 2009 contre seulement 41% en 2012).

4.6.4 Activités

- ◆ **Les activités ont été structurées autour de l'amélioration des infrastructures sanitaires, notamment et l'intensification des interventions à Base Communautaire**

Dans l'ensemble, les indicateurs de santé ont été améliorés grâce à l'action du PCM sur :

L'amélioration des infrastructures sanitaires notamment :

- La réhabilitation de la maternité de Naki-Est financée par l'UNFPA ;
- La construction et l'équipement du dispensaire de l'USP de Koutoiré financé par l'UNHCR ;
- Le forage de l'USP de Koutoiré financé par l'UNHCR ;
- L'électrification du CMS de Naki-Est financé par le PNUD et l'ONG Afrique – École
- L'électrification de l'USP de Koutoiré par le PNUD ;
- La mise à disposition des deux structures sanitaires de Frigo solaires par le PNUD ;
- La mise à disposition des deux structures sanitaires de 2 motos ambulance par le PNUD ;
- Le renforcement des capacités (Personnel médical, ASC AV) financé par l'UNICEF, l'UNFPA et l'OMS ;
- La dotation des deux structures sanitaires en médicaments et vivres par l'OMS et l'UNFPA ;
- La réalisation de la route Panga – Koutoiré financée par le PNUD a eu un effet très positif sur la fréquentation de l'USP ;
- La stratégie avancée mise en œuvre par l'UNICEF a permis d'améliorer le niveau de prise en charge sanitaire.

Les Interventions à Base Communautaire ont été mieux organisées et intensifiées :

- Renforcement des capacités du CMS de Naki-Est et de l'USP de Koutoiré pour offrir les services de PTME et de prévention (y compris l'utilisation des MII) de diagnostic précoce et de prise en charge des cas de paludisme ; 4 ASC ont consulté/testé 200 cas et traité 80 malades ;
- Le recensement des Moustiquaires Imprégnées disponibles dans les ménages ;
- Formation de l'Infirmier chef de poste de Koutoiré sur la Prise en charge des infections opportunistes chez les Personnes Vivant avec le VIH (PVVIH) ;
- Formation de l'Accoucheuse Auxiliaire de Koutoiré sur la Prise en charge des femmes enceintes séropositives dans le cadre de la Prévention de la Transmission Mère-Enfant (PTME) ;
- Suivi/supervision des Clubs de Mères ANTISIDA dans les Communes avec UNFPA – SP/ CNLS - IST et Croix Rouge Togolaise ;
- Formation de 5 ASC pour la prise en charge des cas simples de fièvre/paludisme, toux/rhume et diarrhée chez les enfants de moins de cinq ans et les messages sur la prévention ;
- Formation des Agents de Santé Communautaire et des enseignants en matière de prévention des maladies transmissibles au niveau scolaire et communautaire;
- Sensibilisation sur le VIH/SIDA;
- Organisation d'une quinzaine de lutte contre le paludisme avec l'appui du PNL. Au total 658 personnes ont été consultées/ testées et 398 cas positifs traités;
- Organisation d'une campagne de sensibilisation et de dépistage volontaire du VIH/SIDA au CMS de Naki-Est avec l'ONG « Solidarité pour l'Autopromotion en Santé » (SAS-Santé). Au cours de cette opération, 172 personnes dont 152 femmes (114 enceintes) ont été conseillées et testées ;
- Formation des responsables des 2 Centres de Santé en PTME avec l'appui du PNL
- Dotation des formations sanitaires en réactifs (appui PNL);

4.6.5 Insuffisances constatées

- ➔ **Il a été constaté au passage de la mission une rupture en médicaments (PEC paludisme) et en intrants (réactifs pour le test en CDV) pour la PTME dans les deux USB (Naki Est et Kountoiré)**

L'approvisionnement en médicaments pour la PEC du paludisme et surtout des réactifs pour la PTME et les tests en CDV n'est apparemment pas assuré. En effet, au passage de la mission, ces produits étaient en rupture de stocks dans les deux structures ;

- ➔ **L'accès des communautés à des conditions saines d'assainissement et d'hygiène demeure insuffisant**

Comme à l'entame du Programme, les maladies les plus courantes dans les deux communes restent le paludisme, les parasitoses (en baisse) et les IRA. Cela s'explique par un accès encore insuffisant des communautés à des conditions saines d'assainissement et d'hygiène. L'introduction jusqu'ici timide de l'ATPC offre une perspective d'amélioration, à condition de la généraliser dans les deux communes.

4.7 Les progrès et les résultats clés obtenus vers la réalisation de l'OMD 7

Produit 7: Une gestion concertée et participative est développée pour inverser la déperdition des ressources environnementales dans les 2 Communes du Millénaire (OMD7)

4.7.1 Justification et objectifs

L'enquête de base a révélé que 30% à 35% des moyens d'existence durables proviennent des ressources forestières ligneuses (bois de chauffe, charbon, etc.) d'où une déperdition accélérée des formations végétales. Il y avait donc urgence à mettre en place des actions pointues dans le domaine de la protection de l'environnement.

4.7.2 Stratégies mises en œuvre

S'appuyant sur les résultats de l'étude de base, le Programme a développé une stratégie en trois axes basée sur (i) l'exploitation des Produits Forestiers Non ligneux (PFNL) ; (ii) le développement d'énergies nouvelles et (iii) une politique de culture de l'arbre.

4.7.3 Résultats obtenus

- ➔ **Les résultats obtenus par le Programme ont peu d'influence sur la situation trouvée qui est une tendance forte à la dégradation de l'environnement**

Sans doute parce que le ralentissement ou l'inversion de la tendance observée au départ nécessite le développement d'une politique cohérente de protection des ressources environnementales qui dépasse le cadre du Programme, l'impact des actions initiées n'a fondamentalement pas changé grand-chose par rapport à la situation de base. Les besoins en énergies sont aujourd'hui, plus que jamais satisfaits par les ressources forestières ligneuses (bois, charbons, etc.). Pire, si l'exploitation du charbon était peu développée dans la commune de Kountoiré du fait de son inaccessibilité, le désenclavement de la localité par la piste réalisée dans le cadre du Programme a ouvert la possibilité d'accès aux camions et stimulé la production du charbon de bois dans la zone¹⁹. Globalement, les actions de reboisement dans les deux communes et la formation de pépiniéristes au sein des communautés restent largement insignifiantes devant l'ampleur de la déforestation.

¹⁹ Il n'existe pas actuellement les données sur la production du charbon dans la zone ni au niveau des CIVD, ni à la Direction Régionale du Ministère de l'Environnement et des Ressources Forestières (MERF). Mais tout le monde s'accorde à souligner la croissance de l'activité ces deux dernières années

4.7.4 Activités réalisées

- Fourniture et mise en terre de 8000 plants et formation de 34 pépiniéristes;
- Installation et exploitation de 12 pépinières;

4.7.5 Les progrès en matière d'accès à l'eau potable

Produit 8 : L'accès à l'eau potable et à l'assainissement pour les ménages, les écoles et les services de santé est amélioré dans les 2 Communes du Millénaire (OMD 7)

a. Situation de référence

Au démarrage du Programme, le taux d'accès de façon permanente à l'eau potable était de 20 % à Naki-Est et 40% à Kountoiré. Effectivement, l'inventaire des infrastructures réalisé en début de Programme montre que dans les deux communes, l'essentiel de l'eau consommée provenait des eaux de surfaces (rivières) tant les villages qui disposaient d'un forage fonctionnel étaient rares. Le défi du Programme était donc important, étant donné l'influence que l'accès à l'eau potable avait sur tous les OMD relatifs à la santé et à l'éducation. Sur la base de ce constat, le Programme s'engagea à apporter sa contribution dans l'amélioration de l'accès à l'eau potable et l'assainissement à travers la réhabilitation des forages, la réalisation de nouveaux forages ou mini AEP, la construction de latrines pour les ménages, les écoles et les centres de santé.

b. La stratégie d'accès à l'eau potable

La stratégie d'accès à l'eau potable a été développée en quatre points visant (i) l'amélioration du système de gestion des ressources en eau suivant une approche de GIRE²⁰; (ii) l'amélioration du niveau d'accès des populations à l'eau potable ; (iii) l'amélioration du niveau d'accès aux services d'assainissement par la promotion d'infrastructures adéquates et la sensibilisation de la population sur l'impact d'une bonne hygiène et assainissement sur l'état de santé

c. Les progrès réalisés en matière d'accès à l'eau potable

- ➔ **En matière d'accès à l'eau potable, les actions du Programme ont permis d'atteindre la cible OMD dans les communes couvertes**

Le défi de l'accès à l'eau potable a été dans l'ensemble relevé par le PCM. À Naki-Est, la cible OMD a été atteinte à 100%. Il y avait 20 forages fonctionnels en 2008. Le Programme, sur financement du PNUD en a réhabilité 15 autres. En 2012, on dénombrait 51 forages fonctionnels. Soit une évolution de 74.30%. Ce résultat a été obtenu grâce à la réhabilitation en 2011 de 16 forages et la construction d'un forage par l'UNICEF, la réalisation de 3 forages par la Croix Rouge, la réalisation d'un forage par le Rotary, la réalisation de 8 forages positifs²¹ par le PNUD²², la réalisation de 3 forages positifs par le Projet UEMOA. **Mais outre ce nombre de forages réalisés, c'est surtout la répartition judicieuse dans l'espace qui a été déterminante.** Cette répartition a été réalisée par l'utilisation du SIG. Ainsi, la proportion des villages ayant un point d'eau est passée de 66% à 89.3% et le nombre d'habitants par forage est passé de 1669 à 882. Certes, d'importants déficits persistent étant donné que ces chiffres sont loin de la norme nationale de 250 habitants / Forage.

²⁰ Processus qui favorise le développement et la gestion coordonnées de l'eau, des terres et des ressources connexes, en vue de maximiser, de manière équitable, le bien-être économique et social, sans pour autant compromettre la pérennité d'écosystèmes vitaux selon le Partenariat Mondial pour l'Eau, 2000

²¹ Forages avec un bon débit en opposition avec le forage négatif où il y a peu ou pas d'eau

²² Le PNUD a réalisé 50% des nouveaux forages à Naki-Est et 56% à Kountoiré

Tableau 10 : Évolution des principaux ratios d'accès à l'eau potable

Produit 7: Amélioration de l'accès à l'eau potable	KOUNTOIRE			NAKI-EST		
	2008	2009	2012	2008	2009	2012
Nombre de forages fonctionnels	18	29	38	20	35	51
Proportion des villages ayant un point d'eau	75%		100%	66%		89,30%
Nombre d'habitants par forage	307		212	1669		882

S'agissant de Kountoiré, les résultats atteints par le Programme sont à plus de 200% et la norme nationale a été atteinte et dépassée. **Le nombre d'habitants par forage est passé de 307 à 212.** La proportion des villages ayant un point d'eau est passée de 75% en 2008 à 100%. En termes d'évolution, le nombre de forages fonctionnels étaient de 18 en 2008. Par la suite, le Programme sur financement du PNUD en a réhabilité 11. En 2009, 29 forages fonctionnels avaient été inventoriés, et 38 recensés en 2012. Cette augmentation est due à la réhabilitation en 2011 de 11 forages et la réalisation d'un forage par l'UNHCR, la réalisation de 2 forages par CARE, la réalisation de 5 forages positifs par le PNUD. Là aussi, une répartition judicieuse des infrastructures dans la commune grâce à l'utilisation du SIG a permis de rendre optimal le résultat.

➤ **Une meilleure planification spatiale des Infrastructures hydrauliques par le Programme a permis cette amélioration de l'accès à l'eau potable dans les communes. Dans les deux communes, on estime que 9000 habitants ont aujourd'hui accès à l'eau potable grâce au Programme**

Dans la situation de quasi urgence qu'elle a trouvée, le Programme n'avait d'autres choix que de se lancer dans la réalisation des points d'eau. Mais pour gagner en efficacité, le PCM s'est appuyé sur les études fiables et une planification adéquate. Les études de prospection géologiques et géophysiques réalisées par le PCM ont permis d'améliorer le taux de réussite des forages. Ainsi, on a même constatée que la coopération Japonaise JICA a exploité le rapport d'étude de prospection géologiques et géophysiques du Programme pour implanter les forages dans le Canton de Naki-Est alors qu'initialement il ne prévoyait pas des forages dans ce canton. Au total, selon le système de S/E du Programme, 9 000 personnes ont aujourd'hui accès à l'eau potable grâce au PCM. Il est à noter que les Communes de Naki-Est et de Kountoiré ont aussi bénéficié des forages financés par l'UEMOA, de la CROIX ROUGE, de l'ONG « Villages Avenirs » en partenariat avec Rotary club de Dapaong et le Fond Saoudien.

d. Activités

- Diagnostic complémentaire et l'inventaire
- Détermination des indicateurs de base
- Identification des normes applicable en matière d'eau potable
- Identification des besoins en fonction des normes
- Analyse du niveau de taux d'échec des pannes
- Étude géophysique sur la productivité des aquifères et la disponibilité de l'eau
- Sélection des Entreprises adjudicatrices
- Mise en œuvre des conditions préalables
- Réhabilitation de 54 forages en pannes dans les deux communes
- Réalisation de 15 nouveaux forages ((9 à Naki-Est et 6 à Kountoiré)
- Formation des Comités Eau dans chaque village bénéficiaire d'un forage

e. Insuffisances constatées dans le domaine de l'accès à l'eau potable

➤ **La mobilisation insuffisante des communautés inquiète quant à la durabilité des ouvrages d'eau**
 Parmi les ouvrages réalisés par le Programme, il est vrai que les forages sont aujourd'hui les mieux tenus (entretien, surveillance, propreté des lieux). Toutefois, on est en droit de se poser la question de savoir si cette attention des populations va durer. En effet, à l'image des autres structures communautaires, la fonctionnalité des Comité Eau et leur capacité à jouer pleinement leur rôle ne présentent pas les garanties de pérennité.

➤ **Bien que les objectifs du Programme soient globalement atteints, il y a, par endroits de gros problèmes d'accès à l'eau potable dans les deux communes**

Malgré l'intervention du Programme et des autres partenaires et les résultats atteints qui se situent au – delà des résultats escomptés, certains villages surtout de Naki-Est n'ont pas accès à l'eau potable (cas de Biagou et Fobenga). Il s'agit en général de villages très enclavés où la corvée d'eau pour les femmes reste très difficile (jusqu'à cinq kilomètres par endroits).

4.7.6 Les progrès réalisés en matière d'accès aux infrastructures de transport, aux sources d'énergie et au NTIC

Produit 9: L'accès aux infrastructures de transport, aux sources d'énergie et aux TIC est amélioré dans les communes (OMD 7,8)

a. Situation de base

L'accès aux infrastructures de transport, aux sources d'énergie et aux NTIC se posait en début de Programme en termes d'enclavement, y compris des bassins de production. De fat, l'accès par exemple aux centres de santé, aux écoles et aux marchés était difficile. S'agissant de l'accès aux sources d'énergie, l'électricité en particulier, elle était quasi inexistante, même dans les structures de santé ou les écoles.

b. Réponse stratégique du Programme

Pour contribuer à l'amélioration de l'accès des populations aux infrastructures de transport et aux sources d'énergie, gouvernement a mis en place un programme spécifique dénommé « Programme de Référence pour l'Accès aux Services Énergétiques modernes – PRASE -» au niveau national. Dans la foulée, pour permettre aux deux localités couvertes de bénéficier de ce Programme, le PCM a mise en place un sous programme destiné, entre autres, à la satisfaction des besoins en services énergétiques sous forme «d'Électricité» pour l'éclairage (public, communautaire et privé), le désenclavement des bassins de production et l'amélioration des infrastructures économiques à Naki-Est et Kountoiré. Ce Sous programme en deux composantes visait de façon spécifique :

- L'accès aux bassins de production et infrastructures : amélioration des pistes rurales et les voies d'accès aux zones de production agricole et aux infrastructures communautaires ;
- L'accès aux services énergétiques et NTIC par la promotion de (i) l'énergie électrique pour l'accès à l'électrification rurale et aux services et équipements de transformation électrique et (ii) l'accès aux NTIC

c. Résultats obtenus

➤ **Grâce au Programme, les localités de la Commune de Kountoiré, important bassin de production, sont désenclavées et désormais reliées aux marchés**

La commune de Kountoiré, réputée enclavée jusqu'à l'arrivée du Programme, a été totalement désenclavée. Le Programme a en effet réhabilité la piste Naboulgou – Panga en reprenant les points noirs (ouvrages de franchissement) et ouvert la piste Panga Kountoiré sur 12 km qui conduisent directement au nouveau marché de Kountoiré. Dans les faits, cette réalisation relie désormais la Commune à la route nationale Lomé – Ouagadougou et offre maintenant aux producteurs et autres négociants de produits agricoles ou dérivés, des débouchées vers le marché intérieur togolais et les marchés de la sous - région via le Burkina Faso.

➤ **Les effets de ce désenclavement de la localité de Kountoiré sont plus qu'économiques. Ils se traduisent aussi en termes d'opportunités dans le domaine de la santé, l'éducation et de façon plus générale, dans l'amélioration du quotidien des populations**

Le désenclavement des localités de la Commune, en plus des retombées économiques, offre aussi des opportunités dans biens d'autres secteurs.

Dans le domaine de la santé par exemple, l'accessibilité physique permet maintenant des évacuations plus faciles vers les structures de santé de référence. Il facilite aussi l'approvisionnement des structures de santé en médicaments, leur suivi et de façon plus générale, leur véritable intégration au système national de santé. En plus, aucun agent de santé ne peut maintenant prétexter l'isolement de la zone pour ne pas y aller. De façon plus générale, cette ouverture intègre davantage la zone au reste du pays et se traduit en termes de vitalité des activités économiques, socioculturelles, etc., autant d'acquis qui contribuent à améliorer le vécu quotidien des populations, des jeunes en particulier.

➔ **L'électrification des écoles en particulier, a amélioré l'environnement de travail des élèves et enseignants, avec un impact immédiat sur les résultats scolaires**

Comme déjà invoqué, l'électrification des écoles et des domiciles des enseignants s'est directement répercutée sur la qualité des enseignements avec des résultats impressionnants des écoles bénéficiaires au niveau des examens nationaux (voir plus haut).

➔ **Dans les structures de santé, l'électrification solaire a aussi amélioré les conditions de travail du personnel et facilité la conservation des stocks de produits**

L'électrification par énergie solaire réalisée dans les Centres de santé de Naki Est et Kountoiré a permis d'y installer des « frigos solaires » à la place des « frigos à gaz ou pétrole » pour la conservation des produits comme les vaccins et réactifs. Du coup, l'utilisation et la maintenance de ces équipements sont plus efficaces et aisées, notamment en raison de ce, les coûts de fonctionnement réduits au minimum (achat pétrole ou gaz).

➔ **L'électrification constitue aussi, de façon indirecte, un appui important à la promotion des NTIC dans les communes et une source de revenus pour le fonctionnement et la maintenance des écoles et structures de santé**

Dans toutes les écoles et structures de santé bénéficiaires de l'électrification, un « centre de recharge de téléphones ou ordinateurs portables » a été installé. En clair, tout le monde vient y charger téléphone, ordinateurs, etc. contre un montant forfaitaire à payer. Il faut souligner que dans la plupart des cas, l'unité constitue l'unique adresse où il est possible de bénéficier de ce service. Du coup, les recettes ne sont plus négligeables et les Comités de gestion des écoles et des structures de santé l'ont si bien compris qu'ils ont partout installé un système de gestion approprié. Dans les écoles de la Commune de Kountoiré par exemple, les recettes sont partagées à égalité entre l'école (50%), le CIVD et le CCD. Par contre, dans les structures de santé, la gestion pose un certain nombre de problèmes dans la mesure où les responsables des unités de santé sont en général moins intégrés à la communauté locale et ont plutôt tendance à s'approprier les installations (problème Communauté/responsable Centre de santé de Kountoiré constaté par la mission). **Dans tous les cas, la disponibilité de l'énergie a favorisé la pénétration des téléphones portables dans les deux communes.**

En définitive, si le Programme n'a pas eu d'action directe dans ce domaine des NTIC, les opportunités offertes par ses actions ont favorisé l'amélioration du réseau de téléphonie mobile et contribué à augmenter le nombre de personnes disposant d'un téléphone cellulaire. Au dernier monitoring réalisé par la Coordination du Programme en 2011, ce nombre est passé de 23 en 2009 à 107 en 211 à Naki Est ; et de 05 à 100 à Kountoiré.

d. Activités

Désenclavement

- Réhabilitation partielle de la route Naboulgou –Panga (26 Km) 05 ouvrages de franchissement (dalots)
- Ouverture de la piste Panga – Kountoiré terminée (12 Km); 5 ouvrages de franchissement réalisés (Radiés)
- Rechargement de la piste Ossacrè-Panga (5 Km); 3 ouvrages de franchissement réalisés (Dalots)

- 14 Km de routes ont été réhabilités : Tamatougou – Gallé (7Km) 14 ouvrages de franchissement construits, et Nakpatchal – Ogaro 7 Km.
- Réhabilitation des tronçons Nakpatchal – Ogaro et Tamatougou – Namoudjoaga
 - Entretien des pistes Nayega-Sogou et Ogaro-Nakpatchal (réalisé par l'Etat, demande Programme Conjoint);
 - Réhabilitation de la piste Naki-Nagbeni (réalisé par l'État, demande Programme Conjoint);
 - Réhabilitation de la piste Namoundjoga-Tamatougou (réalisé par l'État, demande Programme Conjoint);

Accès aux services énergétiques

- Installation de système d'alimentation électrique dans 12 Écoles, 2 Centres de Santé, 8 Logements d'enseignants, 2 centres d'États civils (chez les chefs canton).

e. Insuffisances constatées

➤ La durabilité des acquis inquiète au regard de l'attentisme des communautés

Le manque de réactivité des communautés par rapport à l'entretien des installations solaires est inquiétant. Certes, la technologie solaire n'est pas à la portée de tout le monde. Aussi, il sera toujours utile de faire appel à des spécialistes pour la maintenance. Sur ce point, il y a un premier niveau de préoccupation étant donné que le fournisseur des installations réside à Lomé. Mais la préoccupation majeure est l'attentisme, pour ne pas dire l'indifférence observée des bénéficiaires dans certains cas. Entre autres illustrations :

- ▶ À Tamatougou, l'éclairage au domicile du directeur ne marchait pas au passage de la mission parce que seulement les ampoules livrées par le fournisseur était grillée ;
- ▶ À Biagou, l'installation est paralysée parce que « la batterie a été volée » et c'est seulement au cours des entretiens avec la mission qu'une dame, prenant son courage en main, a expliqué comment l'ancien directeur (affecté ailleurs dans la région) avait organisé la disparition de cette batterie et d'autres matériels de la cantine scolaire. Au départ de la mission, le directeur indélicat avait implicitement reconnu les faits en s'engageant à rembourser. Mais l'important ici est qu'au fil des débats avec la communauté suite aux révélations de dame, il s'est avéré que presque tout le monde (même les membres du CIVD) savait qu'en réalité, le vol de la batterie était le fait du directeur.

Les acquis concernant l'électrification resteront donc fragiles tant que les communautés bénéficiaires ne seront pas conscientes qu'il leur revient le devoir de les surveiller et de les entretenir.

4.8 Les progrès et les résultats clés obtenus dans la réalisation des actions transversales (OMD 1 à 8)

Aspect Transversal : Mise en place d'un système de gouvernance locale (CIVD, CCD, etc.)

4.8.1 Principaux résultats obtenus

➤ La structuration des communautés est un acquis qui préfigure la mise en œuvre des politiques de développement économique local dans le pays

Le Programme a mis en place une approche innovante par la transformation de 77 communautés villageoises du ressort des deux cantons couverts, correspondant à des espaces peu pertinents²³ pour soutenir un développement local en Zone Inter Villages de Développement (ZIVD) ou micro-pôles de localisation et de réalisation des OMD. Au niveau de chaque Commune, un **Comité Communal de Développement (CCD)**, maître d'ouvrage et qui préfigure le Conseil municipal, est mis en place.

²³ Un territoire correspondant à un espace de solidarité, dans lequel les habitants ont une histoire commune, à laquelle ils sont attachés individuellement et collectivement, dans lequel enfin ils ont envie de construire un avenir commun.

Il est principalement composé de délégués élus par les **Comités Inter - Villageois de Développement (CIVD)**, des organisations paysannes faitières. Son rôle est de servir d'instruments de pilotage, de financement, de contrôle et de reddition des comptes nécessaires, d'impulser, de coordonner et d'appuyer la mise en œuvre des initiatives de développement, y compris l'approbation des dossiers avec l'éclairage du Collectif d'Appui Conseil constitué de l'équipe du Programme, des services techniques et autres ONG.

Les Comités Inter - Villageois de Développement (CIVD) sont les relais du CCD au niveau villageois. Ils comprennent les représentants des associations de développement et des personnes ressources. Les membres du bureau sont choisis par consensus ou élection. La représentation des femmes dans le CCD de Kountoiré est de 3 femmes sur 9 personnes. La représentation des femmes dans le CCD de Naki-Est est de 3 femmes sur 9 personnes. Globalement donc, la représentation des femmes est de l'ordre d'un tiers. Il faut signaler que c'est surtout l'analphabétisme des femmes qui constitue leur handicap quand il s'agit d'assumer certaines fonctions comme celle dévolues aux responsables des CIVD et CCD. La seule préoccupation qui a motivé la structuration du territoire de la sorte a été la nécessité de mettre en place des espaces viables où il est possible d'amorcer des actions de développement profitables à tous et des structures communautaires viables, pouvant porter avec efficacité le développement local. L'approche présente les caractéristiques et avantages suivants :

- ▶ Un espace culturellement et socialement construit par un ensemble de communautés villageoises ou de quartiers engagés dans une dynamique de solidarité pour la transformation de leur milieu ;
- ▶ Un espace de recherche-développement animé par les responsables des CIVD sur les méthodes de transformation sociale, culturelle et économique axées sur les OMD, la la gestion axée sur les résultats et la contractualisation ;
- ▶ Un système institutionnel intégré permettant d'expérimenter le décloisonnement des structures d'intervention au niveau communal pour faciliter le dialogue et la synergie des des structures accompagnant les dynamiques locales tant au niveau de la planification de leurs interventions, de la mise en œuvre que du bilan local dans chaque secteur ;
- ▶ Une zone d'accroissement d'investissements axé sur les OMD ;
- ▶ Une zone de promotion de filières économiques locales.

◆ **En effet, cette structuration de l'espace répond à la politique nationale d'aménagement du territoire²⁴ du Togo.**

Cette structuration de l'espace est essentiellement fondée sur la volonté d'amorcer un processus de gestion spatiale efficace et une utilisation planifiée et rationnelle du territoire. Elle correspond en cela à la ligne de force du Plan d'aménagement du Togo, dont le défi est la correction du déséquilibre lié à la répartition spatiale des populations, des ressources naturelles et des activités économiques.

◆ **Ce changement d'échelle dans l'attachement territorial des communautés permet progressivement de renforcer leurs capacités organisationnelles à développer des projets structurants basés sur la solidarité entre les communautés**

Les CIVD créés par le Programme ont suscité une dynamique de mobilisation des communautés villageoises non plus seulement sur des enjeux spécifiques à **chaque village** mais autour d'une communauté d'intérêts portée par un **groupe de villages**. Ce changement d'échelle dans l'attachement territorial à la base permet progressivement de réduire les rivalités entre les villages et de renforcer leurs capacités organisationnelles à développer des projets structurants basés sur la solidarité entre communautés.

²⁴ Politique nationale d'aménagement du territoire du 16 septembre 2009

Il s'agit d'un début de mutation positive des mentalités qui pourraient transformer socialement et économiquement les zones concernées en faisant émerger une nouvelle culture associative de dialogue avec les pouvoirs publics et les partenaires externes. Selon les autorités préfectorales qui soutiennent ces CIVD, ces structures incarnent un modèle social apolitique pertinent qui s'articule bien avec les enjeux de la décentralisation en perspective au Togo. L'une des forces des CIVD c'est aussi le fait de reconnaître l'autorité des chefs de canton et de travailler étroitement avec ces derniers dans les communautés.

4.8.2 Stratégies de mise en place des CCD et CIVD

◆ Le Programme a développé une approche participative pour la mise en place des CCD et CIVD

Le regroupement des villages en pôles de développement a été réalisé de façon participative grâce à la mise en place d'une stratégie de communication sociale. Cette stratégie de communication a mis l'accent sur la nécessité de se regrouper en vue d'une bonne mobilisation des ressources pour le développement. Par ailleurs les actions de communication menées ont permis d'obtenir l'adhésion des autorités locales à l'idée de mise en place des pôles de développement, démarche qui ne remet pas en cause leur légitimité. Grâce à ce processus de communication sociale, douze espaces viables pour le développement (ZIVD) ont été mis en place dont huit (08) à Naki-Est et quatre(04) à Kountoiré. Pour les actions de développement, les populations raisonnent désormais en prenant compte de l'aspect zonal de leur espace. Par exemple, pour la création d'une infrastructure socio-collective, l'aspect de l'espace zone prime sur celui de l'espace village (création de Collège d'Enseignement Général d'Initiative Locale - CEGIL). Pour la mise en place des structures communales, les zones se font représenter par des délégués (grands électeurs élus par les populations de leur zone d'origine).

4.8.3 Activités réalisées

- État des lieux de l'organisation communautaire
- Organisation des villages en zones ou pôles de développement
- Conduite du diagnostic complémentaire et préparation et élaboration des PDL
- Préparation et mise en place des CIVD
- Élaboration des règlements intérieurs
- Mise en place des commissions spécialisées
- Formation sur le rôle des organisations communautaires dans les communes du Millénaire et la tenue des documents de gestion
- Formation des CIVD sur les outils du suivi-évaluation de la planification et la mobilisation des ressources locales et externes
- Réalisations des PDL communaux
- Planification des PDL axée sur les OMD
- Préparation et conduite de l'évaluation
- Préparation et mise en place des CCD
- Mise en place des commissions spécialisées
- Formation des CCD en organisation Rôle des organisations communautaires dans les Communes du Millénaire
- Formation des CDD en gestion tenue des documents de gestion, outils du suivi-évaluation de la planification et mobilisation des ressources

CHAPITRE V:
RESSOURCES
MOBILISÉES/UTILISÉES

V NIVEAU D'EXÉCUTION FINANCIÈRE DU PROGRAMME

- La reconstitution des états financiers du Programme à partir des archives de la coordination montre une faible exécution financière : moins de 20% du budget convenu a été mobilisé

En effet, pour un budget évalué à 21,2 millions de dollars us pour les cinq ans, le niveau de réalisation est de l'ordre de 3,2 millions de dollars us, soit environ 15%.

Tableau 11 : Réalisations annuelles du Budget par rapport aux prévisions

Année	Agence/autres contributeurs	Budget prévu	Budget exécuté	Taux d'exécution
AN1 : 2009	Communautés		4 200	
	Gouvernement		43 200	
	ONG		21 000	
	OMS		11 640	
	UNFPA		17 000	
	FAO		65 000	
	PNUD		602 800	
	UNICEF		Non estimé	
TOTAL AN 1 = 2009		3 414 420	764 840	22%
AN 2 = 2010	OMS		2 975	
	UNFPA		24 621	
	PNUD		598 960	
	UNHCR		42 708	
	Autres : AGAIB/ECOBANK		92 926	
TOTAL AN 2 = 2010		5 247 000	762 190	15%
AN 3 = 2011	UNFPA		46 251	
	PNUD		629 251	
	UNICEF		136 383	
	BIT		357 422	
	UNHCR		65 233	
TOTAL AN 3 = 2011		5 247 000	1 234 540	24%
AN 4 : 2012	PNUD		294 488	
TOTAL AN 4		5 247 000	294 488	
AN 5 : 2013	PNUD		150 000	
TOTAL AN 5 = 2013		2 103 900	150 000	
TOTAL GENERAL		21 259 320	3 206 058	15%

Ce tableau permet de constater le désistement progressif des agences partenaires, l'absence d'apport du gouvernement (la contribution évaluée en première année concerne l'apport des services technique) dans le financement du Programme. **En définitive, le PNUD a supporté l'essentiel (80%) du financement réalisé au titre du Programme. Sur un budget dépensé de 3,1 millions, la part du PNUD représente 2,2 millions soit 80%.**

CHAPITRE VI:
LA PÉRENNITÉ
DES ACTIONS ET DES
PRINCIPAUX RÉSULTATS OBTENUS

VI. PROBLÉMATIQUE DE LA PÉRENNITÉ DES PRINCIPAUX RÉSULTATS OBTENUS

L'appropriation du Programme (activités et réalisations) par les communautés et les services publics de l'État constitue le premier facteur de durabilité des effets obtenus ou en voie d'obtention. En effet, autant le Programme avait pour mission de réaliser un certain nombre de résultats, autant il avait la charge de faire en sorte que les communautés soient capables de poursuivre, de manière autonome, les actions initiées.

6.1 Problématique de l'appropriation du Programme par les communautés

- **L'appropriation du Programme par les Communautés est complexe à analyser : autant elles ont vite adopté le Programme, autant elles semblent attendre « Tout » du Programme**

Les communautés ont vite compris que le PCM a été créé pour eux et que ses actions étaient conçues et initiées pour améliorer leur existence. De ce point de vue, l'effort d'information et de sensibilisation consenti au cours de la phase d'installation du Programme a porté ses fruits. Cette dynamique a été davantage renforcée par l'approche qui a consisté dès le départ, à baser l'identification des actions à mener sur les besoins et les priorités souverainement exprimés par elles, à travers un processus de diagnostic participatif qui a impliqué tout le monde. La mise en œuvre quasi-immédiate des actions convenues suite à ce processus a fini par crédibiliser le Programme auprès des communautés, avec à la clé, une adhésion de tous les segments de la population. Ainsi, même dans les localités restées enclavées et vierge de toute intervention du genre jusqu'à l'arrivée du Programme (Commune de Kountoiré), cette bonne disposition des populations a rendu aisée la mobilisation communautaire. Dans ce sens, l'adoption du PCM par les communautés est sans faille. **Elles ont vite compris qu'il s'agit de leur Programme et qu'il leur revient de lui donner un contenu.**

C'est ainsi que le processus d'élaboration du Plan de développement local (PDL) des Communes, très compliqué sous d'autres cieux, a été relativement aisé avec l'accompagnement du Programme et services régionaux compétents. Aujourd'hui, chaque communauté dispose d'un PDL sur lequel sont articulées les activités du Programme. **L'adhésion et la mobilisation communautaires ont donc été acquises dès l'entame du Programme**, ce qui a permis d'engager rapidement les actions. Jusqu'aujourd'hui, il est aisé pour tout agent du Programme de mobiliser les communautés autour des activités. **Le problème, justement, est qu'il apparaît que les populations relâchent cette mobilisation dès le départ de cet agent, comme si elles ont toujours besoin de la présence physique du Programme pour dérouler les activités.**

En effet, malgré les formations et sensibilisations dans tous les domaines pour conférer aux communautés bénéficiaires l'autonomie nécessaire dans la mise en œuvre des activités, le PCM doit faire face aujourd'hui à des insuffisances notoires. **Sur ce point précis, apparaît la différence entre l'adoption du Programme par les communautés et leur appropriation réelle du même programme. Dans la plupart des cas, le niveau d'appropriation des actions et des acquis du Programme par la communauté, apparaît faible.** Ce constat est évident sur l'ensemble des projets initiés dans le cadre du Programme. Quelques exemples suffisent à s'en convaincre :

- **Les CIVD et CCD apparemment bien structurés et ayant fait l'objet d'investissements importants en termes de renforcement des capacités, sont dans les faits peu fonctionnels, et manquent particulièrement d'initiatives**

Au niveau des CIVD et CCD, acquis majeur - s'il en est, le Programme a réalisé d'importants investissements en matière de structuration et de renforcement des capacités. Ces instances sont aujourd'hui bien structurées²⁵ Grâce au renforcement des capacités, chaque membre connaît son rôle et ses responsabilités.

²⁵ Sauf l'aspect genre : très peu de femmes siègent dans les CCD et CIVD bien que les femmes qui constituent la majorité dans les groupements.

Le statut et règlement intérieur sont en général connus de tous les membres. Mieux, les membres comprennent qu'élus, ils ont des comptes à rendre aux termes de leur mandat. Ils affichent aussi une maîtrise du PDL, document de base pour la programmation du développement local.

Malgré tout, la plupart des **CIVD et CCD** (excepté le CCD de Kountoiré) **ne se réunissent pas** régulièrement comme prévu dans les statuts. Du reste, ils ne se retrouvent en général qu'au passage des agents du Programme. De ce fait, les échanges, discussions et décisions ne se font pas au rythme et selon l'intensité requise. Par ailleurs, on ne sent jusqu'ici pas leur rôle en matière de coordination et/ou d'appui aux groupements de production féminins. **Ils ne prennent pas en charge les difficultés des groupements en particuliers celles liées à la disponibilité des moyens de la production ou à l'organisation.** Par exemple, dans certaines localités, ces groupements éprouvent des difficultés dans l'acquisition des matières premières alors qu'il existe dans la commune une institution de micro finance. Les CIVD ou CCD auraient pu servir d'interface pour résoudre ce problème.

De même, **leur implication est faible dans la résolution des différents problèmes que rencontrent les autres structures communautaires comme les Comité d'Eau, les Comités de gestion des Cantines scolaires,** etc., autant de structures mises en place pour lesquelles il devait servir de référent. En outre, **l'incapacité des CIVD et CCD à mobiliser des ressources, même pour leur fonctionnement est frappante** et met en péril leur durabilité. Dans toutes les communautés visitées, aucun CCD/CIVD ne possède le moindre fonds pour son fonctionnement. Leurs déplacements par exemple sont en général pris en charge par le membre le plus influent et par endroits, par le membre désigné pour la mission. Même à Kountoiré où le CCD peut compter sur un marché maintenant bien fréquenté et bien achalandé, qui potentiellement constitue une source de recette, aucune initiative dans ce genre n'avait été envisagée au passage de la mission d'évaluation.

- **Les groupements féminins sont constitués et suites aux différentes formations maîtrisent aujourd'hui les techniques de production. Mais la production en tant que telle n'a réellement pas débuté**

Le cas des groupements féminins illustre aussi la faiblesse de l'appropriation communautaire. En effet, dans chaque communauté, le Programme a pu constituer des groupements féminins structurés par filière ou par activités dans les domaines de la transformation des produits (soja, tomate, beurre de karité) ou la production du savon en morceaux ou liquide. Suite à ces formations, chaque groupement a été doté de l'équipement nécessaire pour lancer son activité. Toutefois, même si la maîtrise des techniques de production est évidente (certains groupements ont démontré leur savoir-faire à la mission en exposant leur production), aucun groupement n'a en réalité commencé à mettre en valeur cet acquis.

Les explications de cette situation paradoxale sont diverses selon les groupements. Pour la majorité, le blocage réside dans le financement du fonds roulement. Mais pour d'autres, les raisons sont beaucoup moins pertinentes. À Kadegué (zone de Nabengua) par exemple, la production de savon n'a pas débuté parce que l'équipement octroyé par le Programme a été déposé à Naki centre, à 7 km. De ce fait, depuis plus de trois mois, personne n'a pris l'initiative d'aller chercher le matériel. Tout le monde attend que le Programme fasse ce travail. À Naki centre, c'est plutôt le manque d'intrants de production qui est à l'origine de l'arrêt de la production après l'épuisement du premier stock fourni après la formation, alors que tous ces intrants sont trouvables au marché de Dapaong.

- **Au niveau des PTFM, même si le blocage est autrement plus technique, il n'en reste pas moins que les groupements n'ont pris aucune initiative pour sortir du blocage**

Aucune des cinq PTFM installées dans la zone du Programme ne fonctionnait au passage de la mission. L'origine de cette situation, il est vrai, devrait être recherchée au niveau technique. Toutefois, il est symptomatique que tous les groupements concernés n'aient tenté grand-chose pour faire face à cette situation. Partout, on attend des « techniciens promis par le gouvernement » ou « l'aide du Programme ».

Cette inertie, au regard de ce que représente la PTFM pour une communauté, montre combien l'appropriation des acquis du Programme pose problème. À Naki – Centre, le groupement a pris l'initiative de faire venir un technicien. Ce dernier a diagnostiqué une réparation qui coûterait trois milles francs. Faute d'argent en caisse, la PTFM était toujours à l'arrêt au départ de la mission pour ce montant.

► **La maintenance des infrastructures est préoccupante**

En ce qui concerne les infrastructures, des signes importants et inquiétants de mauvais entretien ont partout été relevés à l'exception des forages (11 visités, un seul ne fonctionnait pas) en général jusqu'ici entourés des meilleurs soins (sauf les portails de la clôture). Il en est ainsi des Cantines scolaires (bâtiment et équipements), des étangs piscicoles, des aménagements hydro-agricoles, etc. Ainsi a-t-on observé sur le terrain des étangs piscicoles en pleine production abandonnés sans entretiens, des installations électriques à l'arrêt parce qu'il manque des ampoules, une ambulance enfermée dans son abri parce que les roues sont percées, des groupements de production à l'arrêt parce qu'elles n'ont pas le moule en bois que peut fabriquer tout menuisier, etc. autant d'exemples qui montrent l'amplitude des efforts qui restent à consentir en matière d'appropriation au niveau des communautés.

◆ **En définitive, la maturité des organisations paysannes promues par le Programme reste à faible**

Malgré tous les outils administrés par le Programme qui sont sensés permettre aux différentes organisations paysannes créées et/ou promues de se prendre progressivement en charge et de s'approprier la dynamique développée, les résultats peuvent certes être entrevus, mais force est de constater que d'importants pas reste à franchir pour leur matérialisation effective. Les difficultés en matière d'appropriation pourraient en définitive être analysées en termes de faiblesse du niveau de maturation aussi bien des organisations communautaires faitières de base (CCD, CIVD) que des groupements de production constitués, techniquement formés et équipés du minimum nécessaire pour développer leurs activités.

6.2 Appropriation du Programme par le gouvernement

6.2.1 Au niveau régional

Les conditions d'appropriation du Programme par le partenaire gouvernemental au niveau régional, ont été posées à travers la création d'une structure de pilotage (CRP) et d'une instance technique (URGP) de concertation permanente et fonctionnelle où ont été débattus tous les aspects du Programme. Mieux, ces deux instances ont impliqué le Programme dans toutes les concertations relatives aux problèmes régionaux de développement sectoriel. Cette dynamique constitue un acquis de la région. Elle a permis une appropriation des actions du Programme par l'ensemble des structures techniques. Le partage d'informations sur les activités et la compréhension commune et partagée des interventions des uns et des autres constituent un puissant moyen pour la relance du développement régional. Il appartient maintenant aux différentes directions régionales de pérenniser ce cadre de concertation.

Malgré leur appropriation des activités du Programme et des résultats, le manque de moyen d'intervention des services déconcentrés inquiète quant à leur capacité à prendre le relais du Programme en matière d'encadrement des communautés. En effet, la question de savoir si les structures pérennes de l'État auront la capacité de poursuivre le travail et de veiller sur les acquis au retrait du Programme mérite d'être posée. Il n'est pas un secret que les services déconcentrés de l'État butent sur le manque de ressources financières pour exécuter leur mission dans la région. C'est en grande partie d'ailleurs grâce aux ressources des Agences et des autres partenaires qu'ils développent le plus souvent leurs activités. **Leur capacité à fonctionner de façon autonome est très limitée.** Il est dès lors évident que la pérennisation des acquis du Programme qui nécessitera la réalisation d'un ensemble d'activités d'accompagnement dévolues à ces structures suscite de réelles inquiétudes, quelque soit par ailleurs l'appropriation que les agents des services publics se font des activités et des résultats du programme.

6.2.2 Le cas particulier du Laboratoire SIG installé à la Direction du Plan de Dapaong

➤ La mise en place du laboratoire SIG est une grande opportunité pour la Région qui l'a intégré à son dispositif de travail

En 2010, le PNUD a équipé la Région des Savanes à travers le Programme d'équipements de géomatique ultramodernes pour la mise en place d'un laboratoire SIG, outil de planification régionale et d'aide à la prise de décision. Le laboratoire mis en place est effectivement fonctionnel. Ainsi, grâce au Projet, la région s'est dotée d'un Laboratoire SIG, sans doute le plus performant aujourd'hui au Togo. Cette structure a permis le renforcement des capacités des Services Techniques et des ONG et a contribué à l'amélioration du géo référencement de l'ensemble des activités entreprises dans la région. Le partage et la diffusion des documents du Programme a permis aux partenaires du gouvernement et aux ONG de s'inspirer des actions du Programme. En outre, les efforts du Programme dans le suivi, l'appui/encadrement des ONG et des Services techniques ont permis une bonne appropriation des outils SIG et des logiciels statistiques. En gros, le laboratoire SIG a offert et peut continuer à offrir à la région un certain nombre de services parmi lesquelles on peut citer

- ▶ Le renforcement des capacités en analyse spatiale favorisant une planification scientifique axée sur les résultats
- ▶ L'inventaire et la mise en place des bases de données qui a permis de ressortir les GAP et de mieux planifier et orienter les actions du Programme et qui peut permettre de la même façon d'orienter les actions de développement au niveau régional
- ▶ La possibilité de mettre en place un mécanisme de suivi, de contrôle et de gestion financière favorable au suivi effectif de tous les programmes au niveau de la région
- ▶ La mise en place de certaines bases de données régionales et d'un réseau de capitalisation

En vue de sa pérennisation, un partenariat public/privé a été mis en place. Un Comité de gestion a été formé qui travaillera à ce que les recettes de son utilisation puissent supporter sa maintenance et éventuellement le renouvellement des éléments. Un manuel d'utilisation a été élaboré pour permettre son exploitation rationnelle. Ce document est un outil fondamental pour une gestion rationnelle et efficace du Laboratoire. Il fixe les grandes lignes pour la production d'une base de données spatiales et permet d'utiliser cette base de données.

➤ Toutefois, il y a des raisons d'être réticent quant à la capacité de la région d'assurer la pérennité du laboratoire en comptant essentiellement sur les recettes qu'il pourrait générer

Bien que toutes les dispositions soient prises (local adéquat, cadres formés à la réalisation de tout type de prestations, comité de gestion en place, etc.), l'après Programme suscite un certain nombre d'interrogations. En effet, il est clair que le laboratoire est à même de générer des ressources considérables dans le domaine des prestations techniques relatif aux études, au suivi évaluation et à la réalisation de divers services du genre. S'y ajoutent tous les services d'infographie, de composition et d'impression publicitaire ou communicationnelle. Sur l'échelle du pays, il y a là un marché potentiel important, mais à condition de pouvoir « vendre », au niveau national, la structure. C'est à ce niveau que se pose de savoir si le Comité de Gestion pourra être en mesure d'asseoir la stratégie commerciale adéquate au niveau national, voire sous-régional (le marché de la seule région est trop étriqué) pour conférer au laboratoire le rayonnement utile à cet effet.

La question se pose d'autant plus qu'il existerait une infrastructure pareille au Ministère de la Planification et que le Ministère du Développement à la Base est actuellement engagé dans un processus de mise en place de ce même type de laboratoire. Il est évident qu'avec ces deux structures concurrentes au niveau central, le laboratoire SIG ne peut plus compter sur le segment le plus important du marché potentiel (celui de l'État). Il y a donc là, il faut le souligner, une véritable incertitude quant à la pérennité de cette structure.

À cela s'ajoutent, quoi qu'on en dise, deux autres risques majeurs une fois que l'œil attentif du Coordonnateur actuel du Programme n'y sera plus. En effet, le risque de démembrement des équipements existera toujours. Les ressources laissées par les Projets, semble-t-il, ont par le passé été très vite dilapidées dans la région. **Sur ce point, le PNUD devrait être ferme en mettant tous les équipements sous la responsabilité du directeur régional du Plan tout en maintenant leur propriété. En d'autres termes, le laboratoire SIG doit rester la propriété du PNUD.** Le second risque a trait au fait que non utilisés pendant longtemps, certains équipements ou consommables risquent l'avarie. **Toutes ces raisons plaident pour un appui au fonctionnement du laboratoire SIG pendant un certain temps.**

6.2.3 L'appropriation du Programme au niveau national

➤ Par contre l'appropriation au niveau national est moins évidente

Si une appropriation réelle du PCM au niveau régional a été observée, on ne peut en dire autant au niveau national. Le non fonctionnement du COS, le non versement de la contrepartie gouvernemental au budget du Programme constituent deux éléments pouvant faire douter de l'appropriation véritable du PCM par le gouvernement togolais. En plus, assurant la présidence du COS, la partie gouvernementale aurait pu alerter, voire rappeler aux différentes agences les engagements auxquels elles ont souscrit vis-à-vis du pays en signant le document du Programme le 2 Septembre 2008.

➤ En définitive, la durabilité sociale reste à parfaire tandis que la durabilité technique ne pose point de difficultés majeures

En conclusion, les aspects sociaux de la durabilité restent à parfaire. En effet, le niveau d'appropriation du Programme par les communautés, voire les services techniques mérite d'être consolidé pour prétendre à la pérennité et au retrait du Programme. Quant aux aspects techniques de la durabilité, en l'occurrence la solidité des superstructures (bâtiments, forages, aménagements hydro agricole, routes,) ils ne posent pas de difficultés. Les ouvrages ont dans l'ensemble été réalisés dans les règles de l'art et aucun manquement majeur n'a été relevé ou signalé, à l'exception du montage des PTFM sur lesquelles les cuves de refroidissement installées sont inadéquats et dans l'ensemble, présentent d'ores et déjà des fuites.

C

HAPITRE VI
ANALYSE DU CADRE INSTITUTIONNEL
DE COORDINATION, DE MISE
EN ŒUVRE ET DE
SUIVI/ÉVALUATION

VII. ÉVALUATION DU CADRE INSTITUTIONNEL DE COORDINATION, DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI/ÉVALUATION DU PROGRAMME DANS LA LOGIQUE DE LA RÉFORME DU SNU (« DELIVER AS ONE ») POUR UNE MEILLEURE EFFICACITÉ

7.1 Évaluation des modalités de gestion, des mécanismes d'intervention et de suivi évaluation

7.1.1 Modalités de gestion

- ◆ **La modalité de gestion la plus pertinente avait été convenue même si elle n'a jamais pu être mise en œuvre**

La modalité de gestion groupée des fonds avait été retenue, tout au moins en début de programme, l'évaluation à mi-parcours devant l'évaluer et faire des recommandations pertinentes. Cette option de gestion des fonds est probablement la plus efficace et efficiente quand les organisations du système des Nations Unies participantes travaillent en vue de résultats communs avec un partenaire national ou sous-national commun et/ou dans un secteur géographique commun. En vertu de cette option, les organisations du système des Nations Unies participantes groupent leurs fonds qui sont remis à une seule d'entre elles, dénommée l'Agent de gestion, choisie conjointement par les organisations du système des Nations Unies participantes en consultation avec le partenaire national. L'Agent de gestion doit assister le partenaire national dans la gestion du programme. Il est investi de la responsabilité d'assurer le soutien de l'ONU au programme conjoint sur les plans programmatique et financier. **Cela a été fait, et le PNUD a été désigné comme Agent de gestion.**

Dès lors, le mécanisme de gestion des fonds devait être simple : chaque organisation du système des Nations Unies devait participer au groupement des fonds après signature d'un Mémoire d'accord avec le PNUD. Celui-ci devait donc être responsable de la gestion notamment des décaissements en temps utile des fonds et de la remise des fournitures, ainsi que de la coordination des apports techniques de toutes les organisations du SNU. Il avait aussi le devoir d'établir un budget pour le Programme conjoint, conformément à ses procédures, couvrant les composantes du programme fixées de commun accord, pour approbation par les organisations du système des Nations Unies participantes. Ce dispositif de gestion cohérent consigné dans le document du Programme n'a jamais pu être appliqué, les agences ayant préféré maintenir leur souveraineté sur les activités et leur financement.

7.1.2 Évaluation du dispositif de pilotage du Programme

- ◆ **Un dispositif de pilotage pertinent a été mis en place pour mettre en œuvre l'approche concertée et conjointe retenue**

Une approche concertée et conjointe a été retenue pour le pilotage et la mise en œuvre du Programme. En vertu de ce principe, le suivi de l'exécution est réalisé par le biais d'un dispositif à trois niveaux :

- **Au niveau stratégique**, un **Comité d'Orientation et de Suivi (COS)**, sous la Présidence du Ministre de la Coopération, du Développement et de l'Aménagement du Territoire, et comprenant le Coordonnateur Résident du SNU (coprésident), les Ministres et les Chefs d'Agences du SNU. Suite à la création du Ministère du Développement à la Base en 2009, la présidence du COS lui a été confiée. Le COS avait pour mission de donner les orientations et de prendre les décisions idoines. Il lui revenait donc le rôle de préciser la Feuille de Route Globale et de donner les directives nécessaires à son application, tout en s'assurant de la cohérence entre les initiatives sectorielles, et en facilitant le dialogue entre les différentes parties.

- **Au niveau intermédiaire**, un Comité Régional de Pilotage (CRP), présidé par le Directeur régional du Plan et comprenant les Présidents ou Secrétaires Généraux des Comités Communaux de Développement (CCD), les responsables des services techniques régionaux, des programmes, projets, et ONG de la région. Cet organe avait pour mission la jonction harmonieuse entre les niveaux stratégiques et opérationnels, le suivi technique de la mise en œuvre, l'analyse de conformité des dossiers retenus par le Comité Communal de Développement, de même que l'information continue des autorités administratives.
- **Au niveau opérationnel**, une Unité Régionale de Gestion du Programme (URGP) a été mis en place dans le but d'assurer la coordination du Programme, l'exécution des activités pour l'atteinte des résultats et l'animation du dispositif de suivi-évaluation-capitalisation. C'est pour lui conférer les capacités de pouvoir assurer ce rôle que l'URGP a été mis en place autour des cadres de haut niveau dans les domaines concernés par l'action du Programme notamment la santé, l'éducation, le développement agricole, l'élevage, pêche, le génie rural, les infrastructures, l'animation communautaire, le genre, le suivi - évaluation, etc. Ce niveau opérationnel a été renforcé par l'Unité Nationale de Gestion du Programme (UNGP). Chargé de la coordination stratégique et technique, du suivi-évaluation et de la capitalisation des résultats

➤ **Au niveau stratégique, le Comité d'Orientation et de Suivi (COS) n'a pas joué son rôle. L'approche conjointe s'est effritée avec de lourdes conséquences sur la coordination et les résultats du Programme**

Globalement, l'architecture de ce dispositif de pilotage d'ensemble du Programme aurait pu permettre une exécution sans faille, en mettant en avant, comme prévu, **l'approche concertée et conjointe** retenue. Mais le COS, instance suprême d'orientation et de décision a éprouvé du mal à jouer son rôle. En réalité, cette instance n'a pas fonctionné. En effet, devant approuver par exemple les programmes de travail et rapports d'exécution soumis par l'Unité Nationale de Gestion du Projet, la structure devait se réunir au moins une fois par an. **Elle ne s'est réuni que deux fois**. Du coup, le PNUD, au départ agence de gestion, s'est retrouvé seul comme devant jouer ce rôle d'orientation et de coordination pour le moins stratégique dans la réalisation des objectifs du Programme. **L'approche conjointe, qui implique à un premier niveau une unité d'action des agences du SNU parties prenantes au Programme, ne fut donc pas mise en œuvre**. Pour preuve, aucun PTA réellement conjoint n'a pu être mis en place ces trois dernières années.

Mieux, le **Comité Directeur du Programme**, qui devait être mis en place comme l'organe interne de **coordination du PCM pour les agences du SNU participantes**²⁶, n'a pas pu jouer ce rôle en ce qui concerne la gestion et la supervision du PCM. **Cette instance a été confondue avec le Comité des Programmes (inter-agence) dont la vocation est plutôt tournée vers les priorités programmatiques de l'UNDAF. De ce fait, ce Comité n'a jamais été mis en place et l'activité de coordination et de supervision du PCM s'est greffée dans le cahier de charges du Comité des Programmes**. Ce désistement de fait des autres agences a été lourd de conséquences pour le Programme. En effet, **il ne faut pas perdre de vue que le PCM comme contribution du SNU à la stratégie nationale de réalisation des OMD au Togo a été bâti autour des synergies que pouvaient créer les agences, chacune en fonction de ses avantages comparatifs**, pour la mise en œuvre d'actions pouvant contribuer avec efficacité à accélérer les avancées dans des secteurs aussi variés que l'Agriculture, la Santé, l'Éducation et l'Égalité des genres, les Infrastructures, l'Eau, l'Assainissement, l'Environnement et l'Énergie pour l'atteinte des OMD dans les zones ciblées.

Évidemment, rétorque – t – on, les autres agences ont « continué à intervenir dans la zone pour les mêmes résultats ».

²⁶ Voir PRODOC, « Arrangements de gestion », Page 15

Effectivement, le Comité régional de pilotage et l'Unité de gestion, restés jusqu'au bout arrimés aux objectifs initiaux, ont constaté, impuissants, ces interventions non coordonnées de certaines agences, quelque fois même à leur insu surtout après 2010. **Mais l'important ici est de souligner que le Programme s'était doté d'un cadre logique avec des Effets et Produits déterminés qui ne pouvaient être réalisés avec efficacité que de façon conjointe, chaque agence y apportant son expertise spécifique.** Du reste, c'est cet aspect unitaire qui fait la valeur ajoutée d'un Programme Conjoint.

Faut – il rappeler en effet que la programmation conjointe a pour finalité de rendre plus cohérent, effectif et efficace le soutien des Nations Unies à la réalisation des objectifs nationaux. Elle vise ainsi à éviter les doubles emplois, réduire les coûts de transaction et maximiser les synergies entre les partenaires nationaux et les contributions des agences du SNU, différentes par leur nature aussi bien sur le plan du cadre normatif que de l'expertise technique.

Dans cette situation de rupture de l'approche conjointe donc, on ne pouvait plus espérer mobiliser le financement annoncé et par conséquent, réaliser pleinement les activités identifiées dans le cadre des résultats. L'autre conséquence logique est le démembrement de l'Unité de Coordination, qui finira par perdre une bonne partie des cadres, le PNUD ne pouvant seul, supporter l'ensemble de ses coûts. En réalité, on doit la survie du Programme et les principaux résultats engrangés à la persistance du PNUD combinée au volontarisme du Comité régional de pilotage et la détermination de ce qui restait de l'unité de gestion (deux, puis une personne depuis 2011).

➔ **Le comité Régional de pilotage et l'Unité de gestion du Programme ont joué pleinement leur rôle**

Au niveau régional, le Comité de pilotage mis en place continue jusqu'ici à jouer son rôle avec l'apport effectif de l'ensemble des services techniques régionaux, des ONG et des communautés. La dernière séance du CRP a été tenue le jour de l'arrivée de la mission d'évaluation finale et rassemblait tous les directeurs régionaux, les Préfets des communes du Programme, les ONG et les représentants de CCD. L'unité de Coordination aussi, bien que démembrée, est en place et continue d'assumer son rôle.

➔ **L'appropriation du Programme par le Gouvernement a été jusqu'ici relativement faible**

Du côté du gouvernement, (le Programme était placé sous la tutelle du Ministère de la Planification, du Développement et de l'Aménagement du Territoire). Avec la restructuration du gouvernement intervenu en 2009, il fut transféré sous la tutelle du Ministère du Développement à la Base, de l'Artisanat, de la Jeunesse et de l'Emploi des Jeunes. Nouvellement créé, ce département n'avait pas son dispositif organisationnel totalement établi au niveau régional au plus fort de la mise en œuvre du Programme. Ce changement de tutelle et surtout ce dernier point (faiblesse institutionnelle de la tutelle actuelle), ont réellement limité l'appropriation du Programme par le gouvernement, avec pour conséquences, (i) la non prise en compte de ses activités dans le système de programmation des investissements publics lors de l'élaboration du budget d'investissement public des ministères sectoriels (ii) l'absence de suivi des activités sur le terrain et (iii) une certaine non intégration entre les activités développées par le PCM et celles de la tutelle ces deux dernières années.

7.1.3 Analyse des mécanismes de programmation inter-agences à la lumière des prescriptions des Nations unies en matière de mise en œuvre de Programmes conjoints

Comme décrit plus haut, en termes d'intervention, l'approche conjointe n'a pas survécu plus de deux ans. Néanmoins, les interventions des agences dans la région ne se sont pas arrêtées. Elles se sont poursuivies en fonction de leurs agendas recoupant ou non les objectifs stratégiques du Programme.

- **Mais en réalité, le mécanisme de programmation inter-agence qui aurait pu créer une synergie d'action et l'efficacité autour de chaque effet du Programme n'a pas fonctionné**

Le Programme a éprouvé dès le départ du mal à dresser un plan de travail véritablement conjoint basé sur les effets et les produits convenus. On peut le dire en s'appuyant sur les deux premières années, pendant lesquelles un PTA commun a été élaboré. En effet, s'il est vrai que toutes les agences ont adhéré au Programme conjoint, leurs apports respectifs à travers ces PTA n'ont pas systématiquement tenu compte des objectifs, effets et produits du Programme.

Cette situation acceptée comme telle au départ, laissait déjà croire que le PCM serait plus « une somme d'interventions » des différentes agences du SNU qu'une intervention cohérente visant des objectifs stratégiques précis au niveau régional. Chaque agence pouvait donc continuer à procéder par une planification individuelle (« business as usual ») dans la zone, faisant prévaloir l'esprit d'agence à l'esprit conjoint. Cette situation déjà relevée par la Revue à mi parcours a persisté jusqu'aujourd'hui.

- **L'absence du Comité Directeur du Programme, structure technique de mise en œuvre du Programme au niveau des agences est à l'origine de l'effritement de l'approche conjointe**

Sur le plan opérationnel, au niveau des agences, comme souligné plus haut, il était prévu à l'origine (voir Prodoc) de mettre en place un **Comité directeur du Programme** (distinct du Comité des Programme dont la vocation est plus large au niveau de la coordination et l'harmonisation des actions de l'UNDAF) sous le contrôle des chefs d'agences) qui devait avoir, entre autres charges, l'élaboration chaque année du PTA conjoint du Programme. Sur ce point, il faut souligner **qu'il ne s'agissait pas de désigner des « points focaux au niveau des agences pour suivre le Programme ».** **Il était plutôt question de mettre en place une instance technique cohérente dont les membres devaient s'approprier le cadre logique du PCM et veiller par exemple, au sein de leur agence, à ce que celui – ci soit constamment pris en compte dans la programmation.** Cette démarche qui aurait pu permettre une réelle programmation conjointe a été dévoyée et, en conséquence **le mécanisme de programmation entre les agences partenaires du SNU n'a pas fonctionné.**

Pourtant, les agences avaient tout à gagner dans cette approche. En effet, la synergie dans la programmation utilisant l'avantage comparatif en matière d'expertise aurait pu **réduire les coûts d'intervention** et accroître leur **efficacité**. Il ressort des observations de terrain que c'est seulement dans de rares cas (deux structures de santé et deux écoles) qu'il y a eu mutualisation des ressources et d'expertises. **Cette approche cloisonnée des agences autour de leurs activités, voire de leur souveraineté est, à tout point de vue, contraire à l'esprit qui a prévalu au départ du Programme conjoint.**

- **De toute façon, le délitement progressif de l'aspect conjoint au niveau des agences du SNU expose les limites du processus de formulation du Programme**

Enfin de compte, on peut se poser la question de savoir si les agences du SNU étaient réellement préparées à la mise en œuvre d'un Programme conjoint. En effet, outre la no-mise en place de cet Comité Directeur du Programme, instrument important pour atteindre les objectifs fixés, il y a que dans le principe même, il est difficile d'interpréter autrement la situation qui a prévalu. En effet, dans le cadre de la mise en œuvre d'un Programme Conjoint²⁷, tel que définie par les Nations Unies, notamment pour les agences du ExCom du GNUD, les résultats attendus des composantes du programme et des projets sont énoncés dans les CPD et les CPAP, et les activités à mener sont décrites dans les **Plans de travail annuels (AWP)**. Pour les institutions spécialisées, leur contribution est énoncée dans leurs programmes et documents de projet respectifs.

²⁷ Note d'orientation sur la programmation conjointe/GNUD, 19 Décembre 2003/Page 6, Point 4.1 « Comment élaborer un programme conjoint ? »

C'est sur cette base qu'est mis en place le plan de travail Conjoint qui énonce les activités qui seront exécutées chaque année, les produits attendus auxquels ces activités contribueront, les intrants indispensables pour conduire les activités, ainsi que le cadre chronologique, le budget et les responsables de l'achèvement des activités du PC. Il est donc à priori difficile pour une agence de s'écarter de cette ligne, sauf à remettre en cause CPD, CPAP ou programme. **Aussi, la phase de préparation d'un programme conjoint doit tenir compte des exigences de la planification conjointe et de la coordination.** C'est en ce moment que doivent être identifiées et résolues toutes les difficultés. **Visiblement, la difficulté du PCM vient fondamentalement du fait que les différentes agences n'avaient pas cette approche ou cette compréhension du Programme Conjoint en apposant leur signature sur le document original.**

7.1.4 Le Cadre de suivi & évaluation et son opérationnalité

- ◆ **Le dispositif de suivi – évaluation mis en place a effectivement permis de mesurer à chaque étape, les progrès accomplis vers la réalisation des effets et impacts escomptés**

Le dispositif de Suivi – Évaluation et de partage des résultats définis au départ s'appuient essentiellement sur le rapportage et est aligné sur les exigences de la Gestion Axée sur les Résultats. De ce point de vue, sous la direction du Comité Régional de pilotage, l'Unité de gestion a régulièrement documenté les activités et partagé les prévisions et les réalisations du Programme à travers la tenue des ateliers et réunions au niveau régional.

Aussi, dans le cadre de la mise en œuvre du triptyque « Évaluation – Suivi – Évaluation », un diagnostic de base a été réalisé dans chaque domaine d'intervention en plus de l'étude de référence générale pour repérer le point de départ d'un Suivi fiable pour chaque action. Cette documentation exhaustive du Programme a grandement facilité l'évaluation à mi – parcours en 2010 et le présent travail d'évaluation finale. Le suivi a porté aussi sur le niveau d'exécution des activités, les ressources consommées et disponibles, le respect du chronogramme, etc. Effectivement, comme prescrit au départ dans le cahier de charges de l'équipe de coordination,

La remontée des informations a été calquée sur le dispositif de Coordination, c'est-à-dire de la base au sommet (niveau CVD, CCD, Région et central). L'habilitation des CVD et CCD a été d'un apport crucial dans ce système de suivi – évaluation. Ces structures, malgré leurs insuffisances sont parvenues tant bien que mal à jouer leur rôle d'interface entre les communautés et l'équipe de coordination, et mieux, ont toujours été présentes à toutes les étapes de partage au niveau d'informations au niveau régional. Cette dynamique a permis l'élaboration régulière des rapports d'activité, des rapports de missions, et divers documents informant sur l'évolution du contexte et les progrès impulsés dans la région par le Programme. **Le plus important résultat de ce travail de suivi – évaluation est aujourd'hui un document de capitalisation du Programme rendu disponible et pouvant servir de référentiel à d'autres interventions dans la région, voire dans d'autres régions du pays.**

- ◆ **Toutefois, les revues annuelles du Programme et le suivi conjoint SNU/Gouvernement qui auraient dû être initiés par le COS n'ont pas été réalisés. Ce manquement a privé le PCM du bénéfice de l'expérience enregistré par les autres pays dans la mise en œuvre d'initiative du genre et limité sa visibilité**

Dans le but d'apprécier chemin faisant, le niveau de réalisation des effets du Programme et de partager l'expérience togolaise des Communes du Millénaire, une revue aurait dû être organisée chaque année, à laquelle d'ailleurs il était prévu d'inviter le Centre des OMD pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre basé à Bamako, le Centre Régional du PNUD à Johannesburg, le Centre Régional du PNUD et le PREP/PNUD à Dakar. Cet exercice, du ressort du COS, n'a pas été réalisé. **Cette revue annuelle aurait pu permettre une évaluation systématique des progrès accomplis et, en fonction du contexte, une réappréciation des orientations stratégiques.**

De même, le suivi conjoint SNU / Gouvernement, prévu chaque trimestre durant la première et la dernière année, jugées « critiques » ; et semestriel durant les années de croisière, avec un accent particulier sur les « Conditions critiques », n'ont pas été réalisés.

On se rend compte aujourd'hui de l'importance de ce dispositif de suivi conjoint qui aurait pu alerter dès les premières années sur les risques de rupture de la synergie inter agences, voire de l'éviter.

7.1.5 Les outils de planification et de suivi évaluation (S/E)

Le processus de formulation du Programme a abouti à l'élaboration de quatre outils de suivi – évaluation à savoir (i) un Cadre des Activités de Planification et de Suivi – évaluation (ii) un cadre de résultat, (iii) un Cadre des Activités et d'élaboration du Plan de Travail Annuel et un Cadre de Positionnement des agences par Produit.

- **Le Cadre des Activités de Planification et de Suivi évaluation, exhaustif sur les cinq ans du PCM est cohérent et suffisamment détaillé pour permettre une bonne planification des activités et leur suivi - évaluation**

Le cadre des Activités de Planification et de Suivi – évaluation élaboré à l'entame du Programme sur les cinq ans indique toutes les activités à (i) planifier ou formuler, (ii) les enquêtes et études réaliser, (iii) le suivi à faire (Suivi interne mensuel et Suivi conjoint trimestriel), (iv) les évaluations, (v) les revues (vi) les données et rapports à fournir (vii) les Activités des autres partenaires à considérer et à partager, (viii) les opérations de renforcement des capacités des agents du Suivi – Évaluation ainsi que (ix) les audits à exécuter. La matrice du cadre des Activités de Planification et de Suivi – évaluation déroule pendant les cinq ans toutes les activités identifiées et à programmer chaque année. Il contient déjà toutes les activités d'ordre institutionnel (revue, rapport de SE interne, SE conjoint, formulation de stratégies, évaluation externes, etc.) et les activités de terrain (études, études/enquêtes, formulation des PTA, etc.) à réaliser chaque année et constitue donc un outil adéquat pour faciliter la planification des activités et devant contribuer à la réalisation des produits ciblés par le Programme.

- **Le Cadre des Activités et d'élaboration du Plan de Travail Annuel élaboré aurait pu faciliter la planification conjointe des activités et le suivi dans la mobilisation du financement**

En plus du Cadre des Activités de Planification et de Suivi – évaluation, un Cadre des Activités et d'élaboration du Plan de Travail Annuel a été élaboré, indiquant en fonction de chaque effet attendu du Programme, les Produits à obtenir, ainsi que les activités identifiées et à mettre en œuvre et les indicateurs de mesure pertinents. La même matrice évalue, à titre indicatif, le budget annuel nécessaire à la réalisation de chaque produit. Cette approche a du reste permis de budgétiser le Programme.

- **Le Cadre des résultats basé sur la Gestion Axée sur les Résultats (GAR) est essentiellement indexé sur la réalisation des OMD dans les Communes ciblées.**

Le second outil de S/E est le cadre des résultats. Basé sur le principe de la GAR, il définit les effets attendus du Programme découlant de l'UNDAF, les produits à réaliser devant contribuer à la réalisation de ces effets ainsi que les activités identifiées à cet effet. Des indicateurs sont identifiés pour évaluer à tout moment les progrès vers la réalisation de ces produits.

- ▶ **Toutefois, malgré la pertinence, il a été relevé un certain manque de pragmatisme dans le choix des certains indicateurs**

Dans sa volonté de s'aligner sur les objectifs nationaux en matière de suivi des OMD, le Cadre logique du Programme a repris certains indicateurs tels que libellés au niveau national, alors qu'il y avait moyen d'innover. Deux exemples²⁸ suffisent à en témoigner :

- ▶ Indicateurs de l'OMD 1 retenus à savoir « % *Pauvreté monétaire (%)* » et « *Proportion de population n'atteignant pas niveau minimal Apport calorique* ». La pertinence de ces indicateurs n'est pas remise en cause. C'est plutôt les modalités de suivi au niveau local qui pose problème, surtout dans le cadre d'un Programme à vocation local. En effet, tels

²⁸ Non exhaustifs

que libellés, ils ne peuvent être évalués que par un type d'enquête (tout à fait réalisable) dont on voit mal la réalisation périodique par un Programme/Projet. C'est du reste pour cette raison que le Programme a mis en place d'autres indicateurs tout aussi pertinents, plus simples à suivre et dont l'évaluation périodique est beaucoup moins complexe, notamment : « *l'Évolution des moyens d'existences durable des ménages* » et « *l'Évolution des revenus monétaires* » pour mesurer les progrès faits en matière de réduction de l'extrême pauvreté et « la Proportion d'enfants souffrant d'une insuffisance pondérale » pour évaluer le niveau de l'insécurité alimentaire dans les communes couvertes ;

- Pour ce qui concerne l'OMD 4 portant sur la mortalité infantile, le cadre stratégique des résultats s'est aussi limité à reprendre les objectifs nationaux en retenant seulement le « *Taux mortalité < 5 ans* » ; le « *Taux mortalité infantile* » et « *la Proportion enfants 1 an vaccinés contre la rougeole* ». Au regard des Produits du Programme et surtout des activités inscrites dans le Cadre stratégique, il existe d'autres indicateurs tout aussi pertinents, voire qui rendent plus amplement compte de l'évolution de l'OMD visé et plus faciles à suivre comme « **Taux de couverture en CPC** » ; le « **Taux de malnutrition pondérale chez les enfants de moins de 3 ans** » et le « **Taux de malnutrition taille-âge chez les enfants de moins de 3 ans** ». Mieux, dans l'esprit de l'OMD, il n'est pas superflu de suivre l'évolution du « **Taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans** » au lieu de se limiter aux moins de trois ans. Le Programme a donc inclus ces autres indicateurs tout en omettant pas ceux prévus au départ.

En gros, si les indicateurs retenus dans le cadre des résultats restent valables, il y avait la possibilité d'en simplifier certains ou, par endroits, de proposer d'autres beaucoup plus SMART pour faciliter ou simplifier le suivi – évaluation. Du reste, cet exercice de suivi/évaluation de certains a occasionné quelques difficultés pratiques de reconstitution, ayant incité l'Unité de gestion à mettre en place d'autres plus adaptés et plus SMART pour mesurer les progrès vers la réalisation des objectifs

- **Le cadre de positionnement des agences en fonction de leurs avantages comparatifs a été clairement défini, même si par la suite, il n'a pas été respecté**

Le dernier outil de planification et de suivi mis en place est le Cadre de positionnement des agences. En effet, en fonction des produits escomptés et des activités identifiées devant concourir à leur réalisation, le document de Programme signé par les agences indique quelles activités et quel financement étaient attendus de chaque agence au regard de son avantage comparatif. **Mais malgré la pertinence de cette répartition des activités, sur le terrain, quelques impairs ont été notés.** Certaines agences se sont engagées dans la réalisation d'activité en dehors de leur mandat et avantages comparatifs (cas du PNUD mettant en œuvre des cantines scolaires ; de l'UNFPA investissant dans la production au niveau des groupements féminins, etc.). D'autres agences ont brillé par leur absence dans leurs domaines d'intervention privilégiés (FAO dans l'agriculture et la pisciculture, le PAM dans les cantines scolaires, l'ONUSIDA, l'ONUDI, etc.).

7.2 Mécanismes de collaboration avec le Gouvernement, les ONG et les entreprises

- **Les services techniques de l'État au niveau régional ont, en général, parfaitement joué leur rôle dans la mise en œuvre du Programme**

Au niveau opérationnel, l'exécution du Programme a impliqué autant que possible tous les services techniques concernés. La planification des activités s'est faite sous l'autorité de la Direction régionale du Plan en association avec les principaux services techniques de l'État. Cette synergie a permis à chaque service de reconnaître son positionnement dans la réalisation des activités annuelles. De ce fait, la réalisation des infrastructures a associé l'expertise et la maîtrise du terrain des services régionaux des Travaux publics.

L'ouverture de la route Panga – Kountoiré, la réhabilitation du tronçon Naboloungou – Panga ont été réalisées sous le contrôle de ce service sans compter la construction de bien d'autres bâtiments (écoles, structures de santé, abris des PTFM, etc.). Les services régionaux de l'éducation et de la santé ont été mis en avant à chaque fois qu'il s'est agi de réaliser ou d'équiper une infrastructure relevant de leur ressort ou de dérouler une activité dans le domaine du renforcement des capacités.

➤ **Il n'y a que dans le domaine de l'appui à la production agricole que l'impact d'une implication des services techniques est très peu décelable**

Sur la base des résultats observés sur le terrain, il n'y a que dans le domaine de l'appui à la production agricole qu'on n'a pas senti l'impact de l'implication des services spécialisés. Dans une région essentiellement agricole, l'objectif de réduction de la pauvreté peut être difficilement atteint sans l'amélioration des rendements, qui implique l'apport d'intrants, l'introduction de variétés améliorées (riz, maïs, etc.) et un encadrement de proximité dans le sens d'élever les capacités techniques des producteurs (itinéraires techniques).

Or, dans l'ensemble, force est de constater que dans ce domaine, l'amélioration est peu sensible dans les Communes du Millénaire. Certes, le Programme a initié un fonds revolving pour l'acquisition des engrais en faveur des exploitants qui a eut par endroits un impact vivement salué par les paysans, mais même dans ce cas, une jonction n'a pu être créée avec les services techniques spécialisés pour permettre un encadrement rapproché des exploitants. Ce cas mis à part, de façon générale, la collaboration avec les services techniques et le Programme a donné entière satisfaction.

➤ **Malgré tout, l'absence de moyens financiers au niveau de ces services régionaux a constitué un facteur limitant**

Malgré ce résultat obtenu en matière de collaboration avec les services techniques, **un important goulot d'étranglement** a été relevé qui a sans doute limité la portée des résultats. Il s'agit de **l'absence de ressources financières affectées au fonctionnement de ses services**. Le résultat est qu'en dehors des activités inscrites dans les PTA et donc financées par le Programme, la collaboration avec les services techniques rencontre d'énormes difficultés dès l'instant qu'il fait appel à un minimum de participation financière du partenaire gouvernemental (carburant, voire véhicules ou motos pour les déplacements par exemple). Il a ainsi fallu au Programme prendre en charge un certain nombre de coûts dévolus, dans les conditions normales, à la partie gouvernementale, grevant ainsi ses coûts de fonctionnement au détriment des investissements pour la réalisation des résultats escomptés.

➤ **Dans l'ensemble, la collaboration avec les ONG et le Privé s'est déroulée sans difficultés, à l'exception de quelques dysfonctionnements relevés**

S'agissant de la collaboration avec les ONG et les entreprises privées, les activités sont restées dans le cadre strict des conventions de collaboration ou de contrats de marché en général respectées de part et d'autre. Toutefois, quelques dysfonctionnements ont pu être relevés dans ce type de collaboration, notamment du point de vue technique s'agissant des ouvrages (difficultés dans la finition de certaine construction) et de l'absence de stratégie de sortie notamment pour l'ONG Aide et Action retenue comme opérateur dans l'exécution du Projet du BIT de lutte contre le travail des enfants. Cette ONG a clôturé le Projet sans liquider ses dettes dans les communautés. Ainsi, des formateurs auprès desquels des enfants ont été placés en formation/apprentissage sur la base d'un contrat attendent toujours d'être payés (à Nambenga en particulier). Le CCD de Naki Est doit aujourd'hui gérer ce problème. L'autre insuffisance dans le travail de cette ONG a trait à l'approche déroulée dans l'exécution du Projet qui présente une insuffisance manifeste.

En effet, la mise en place d'un système de suivi pour savoir ce que sont devenus les enfants soustraits des travaux excessifs et placés en apprentissage ou réinsérés dans le système scolaire aurait sans doute accru l'efficacité et l'efficience dans la mise en œuvre du Projet. Il a par exemple été signalé dans les communes, que certains ont quitté l'école très vite, faute de ne pouvoir faire face aux coûts scolaires. D'autres sont retournés à leur travail de bouvier parce que ne réalisant pas « en quoi le métier pour lequel ils étaient en formation/apprentissage était mieux que celui auquel les destinaient leurs parents ». De toute façon, en dépit de ses résultats relativement importants, il faut souligner que ce projet n'a jamais été réellement intégré au portefeuille du Programme, pour des raisons évidentes d'approche (selon la coordination) bien qu'aujourd'hui, celui-ci est désigné par les communautés comme devant faire face aux impairs qu'il a laissé derrière.

CHAPITRE VIII:
CONCLUSIONS, LEÇONS APPRISES
ET RECOMMANDATIONS

VIII. CONCLUSION ET AJUSTEMENTS PROPOSES

8.1 Bonnes pratiques et leçons apprises à capitaliser

8.1.1 De la conception et la mise en œuvre du Programme

- ➔ **À des stratégies innovantes en matière d'investissement, il faut nécessairement coupler des stratégies toutes aussi innovantes de pérennisation pour sortir les communautés de la région de la pauvreté,**

Toutes les dimensions du postulat de base sur lequel le Programme a été bâti n'ont pas été cernés et traduits en actions dans la mise en œuvre. En effet, du point de vue théorique, le Programme a été bâti sur l'idée que « *les communautés pauvres peuvent, elles-mêmes, opérer leur transformation d'ici à 2015 si elles sont rendues autonomes dans l'usage de technologies éprouvées et pratiques* ». Si l'idée est en soi séduisante, elle n'en pose pas moins problème au regard des résultats de la présente évaluation. En effet, la question de savoir quelles technologies « éprouvées et pratiques » faut-il mettre à disposition ne se pose pas pour le PCM. Pour l'essentiel, les investissements ont été bien ciblés et sont sortis des sentiers battus si on se réfère à d'autres projets et programmes. Dans quasiment tous les domaines, le PCM a fait montre de créativité et d'innovation. L'introduction des PTFM, de la pisciculture, les formations des groupes cibles en techniques de transformation des produits du cru, les motos ambulances dans les structures de santé, l'électrification solaires dans les écoles et centres de santé, le Laboratoire SIG, etc., sont autant d'innovations dont la pertinence ne se discute pas.

La question est plutôt et surtout comment rendre autonomes les populations pauvres après avoir apporté ces inputs ? Un des aspects les plus importants dans la réalisation des programmes de type PCM n'est – il pas la durabilité des résultats ? En effet, on peut considérer que des investissements innovants ont été apportés aux deux Communes du Millénaire de Naki Est et Kountoiré et des résultats importants ont aussi été acquis. **Mais de toute évidence, si le Programme prenait fin aujourd'hui, ces investissements et ces acquis si importants soient – ils, s'avèreraient insuffisants pour « mettre les communautés bénéficiaires sur orbite »** et de permettre la « transformation du cercle vicieux de la pauvreté en un cercle vertueux de la création de richesses et du développement durable » comme escompté. Sans doute qu'il aurait fallu pour cela, **en même temps que les investissements innovants, rechercher et mettre en œuvre une approche toute aussi innovante en matière de pérennisation. Ceci d'autant plus que – c'est connu²⁹ – tous les projets et programmes déployés dans la région avant le PCM ont rencontré la même difficulté.**

- ➔ **L'appropriation de l'approche Programme conjoint a été insuffisante au niveau des Agences du SNU**

Il apparaît en fin d'évaluation que les agences du SNU n'ont pas suffisamment intégré l'Approche Programme Conjoint, telle qu'explicitée dans la « *Note d'orientation sur la Programmation Conjointe* » du GNUD de décembre 2005³⁰. Pourtant, c'est bien sur cette Note qui fonde la réforme ayant introduit la plupart des principes et outils actuels de programmation au niveau des agences tels que l'harmonisation des cycles de programme de pays et l'introduction du Bilan commun de pays (CCA) et du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF), y compris la matrice des résultats de l'UNDAF et l'évaluation conjointe de l'UNDAF en tant que parties intégrantes de la préparation, de l'exécution et de l'évaluation des programmes de coopération au niveau national. Cette réforme va plus loin en introduisant la terminologie de la Gestion axée sur les résultats (RBM), des Plans d'action de programme de pays (CPAP), et des Plans de travail annuels (AWP)

²⁹ Sur la base des discussions avec les cadres de la région

³⁰ Cette Note remplace la Note de juin 2000 sur la programmation conjointe

Dans la foulée, cette réforme introduit le Programme conjoint comme - rappelons le - « l'effort collectif que mènent ensemble les organisations du système des Nations Unies et les partenaires nationaux pour préparer, exécuter, suivre et évaluer les activités qui visent à atteindre de manière effective et efficace les objectifs du Millénaire pour le développement et les autres engagements internationaux qui dérivent des conférences, sommets, conventions et instruments relatifs aux droits de l'homme des Nations Unies.

➤ **Malgré tout, la mise en œuvre de Programmes communs en zone de concentration reste une option pour améliorer l'efficacité de l'aide du SNU au Togo**

En dépit des insuffisances, il ne fait pas de doute que la Programmation conjointe reste une opportunité pour les agences du SNU au Togo. **L'examen des résultats on ne peut plus probants, malgré les défaillances, montrent combien une synergie des actions des différentes Agences, chacune dans son domaine de compétence, peut constituer un levier efficace dans la lutte contre la pauvreté.** Certes, il faudrait attendre de voir la qualité des mécanismes de pérennisation qui par la suite permettraient d'apprécier l'impact réel du programme sur la réduction de la pauvreté dans la région. Mais les effets, quant à eux, sont déjà mesurables au niveau des secteurs de l'éducation, la santé/nutrition, l'amélioration et la diversification des revenus des femmes, la sécurité alimentaire, etc. En plus, dans la forme, du point de vue de **la collaboration multipartite SNU/Services déconcentrés de l'État/Autorités décentralisées/Société civile, au niveau régional, le PCM a donné un exemple de synergie et de cohérence qui devra faire école et être reproductibles dans les autres régions du Togo.**

8.1.2 Du point de vue opérationnel

Sur le terrain, beaucoup d'autres leçons peuvent être tirées de la mise en œuvre du Programme. Entre autres :

➤ **Pour contribuer à l'appropriation et à la durabilité, le Suivi-accompagnement rapproché des producteurs et des organisations communautaires a fait défaut dans la stratégie de mise en œuvre**

Le schéma d'intervention du Programme a été axé sur les visites d'animation/sensibilisation/supervision des membres de l'Unité de gestion, le recours à des institutions spécialisées pour les formations et la présence d'un animateur pour coordonner toutes les interventions dans chaque commune. Par rapport aux **investissements innovants**, étant donné le niveau technique très bas, voire inexistant dans certains cas des producteurs et groupements de production, il aurait fallu un **suivi-accompagnement rapproché**, c'est – à dire disposer d'agents techniques « immergés » dans les communautés pour favoriser l'apprentissage.

Cela était nécessaire dans le cas de la pisciculture (maîtrise de l'itinéraire technique piscicole), de l'exploitation des PTFM, de l'agriculture (la seule modernisation semble être l'usage dangereux des herbicides et autres fertilisants chimiques), le maraichage, etc. Le Programme n'a pu disposer de tel « pion » faute, dit – on, de moyens. Signalons qu'en aucun cas, cette activité ne pouvait être confiée aux services techniques régionaux étant donné l'insuffisance des moyens humains, matériels et financiers qui les caractérisent

➤ **La non mise en application de la politique de la décentralisation gêne considérablement dans la mise en œuvre des Programmes/projets**

Bien qu'une loi portant sur la décentralisation existe au Togo, elle n'est pas pour l'heure mise en application. Mieux, les populations ignorent les tenants et aboutissants de cette loi. Ainsi, la peur de l'autorité sur laquelle repose seule la force et la puissance de l'État, inhibe considérablement la capacité d'initiative au niveau local. On l'aura compris quand la question a été posée au CCD/CIVD de Kountoiré de savoir pourquoi ils n'avaient pas envisagé de faire du marché construit par le Programme pour eux une source de recette financière, en imposant par exemple, une « taxe » à chaque étalagiste. Il est vrai que les modalités de mise en œuvre d'une telle décision devraient être partagées avec les autorités locales.

Mais le problème est que, aux yeux des responsables communautaires, aller en discuter avec l'autorité est perçu comme une immixtion dans une prise de décision (surtout à incidence financière) qui lui revient. Pourtant, les autorités préfectorales rencontrées ont affirmé leur satisfaction quant à la réalisation de ce marché et marqué toute leur volonté « d'aider les communautés à en faire le meilleur usage ». Cet exemple montre toutes les difficultés du Programme à travailler avec efficacité dans un contexte où tous les pouvoirs restent fortement centralisés et détenus par l'État au niveau central. Il y a lieu de tenir compte de cette donne pour les programmes futurs.

➤ **La « remise » des PTFM installées dans la zone du Programme à un Programme gouvernemental n'était pas opportune**

Les PTFM ont été « remis » dès après leur installation par le Programme au Ministère du Développement à la Base opérant un programme national dans ce sens. Au final, aucune des cinq installations de la zone du Programme ne fonctionnait au passage de la mission. Pour deux raisons au moins, la remise des PTFM était une erreur. D'abord, l'approche PTFM constituait un instrument essentiel dans la réalisation du Produit de Programme 3 portant sur l'autonomisation des femmes et du Produit de Programme 8 portant sur l'accès à des services énergétiques au niveau des Communes du Millénaire. En perdant la maîtrise sur ces installations on ne peut plus importantes, la réalisation de ces Produits posait problème. Ensuite, il ne suffit pas d'installer une PTFM et de la livrer aux femmes. Il y a tout un paquet de services à administrer aux groupements bénéficiaires pour espérer obtenir les effets escomptés. Il n'y avait aucune certitude que le programme développé par le Ministère du Développement à la Base pouvait livrer aux communautés ces services.

➤ **De façon spécifique, un appui au fonctionnement du laboratoire SIG pendant un certain temps est nécessaire, faute de quoi, il est vain d'espérer en tirer tous les effets escomptés**

Pour des raisons expliquées plus haut, l'avenir du Laboratoire SIG reste incertain. Il s'agit d'une installation stratégique dans la programmation et le suivi des efforts de développement. Mais pour être réaliste, sa maintenance et son exploitation nécessite des moyens financiers dont on ne voit pas pour le moment la source. Un appui spécifique pour son fonctionnement est nécessaire.

➤ **L'utilisation des ONG par les agences du SNU comme opérateur devrait être beaucoup plus encadrée**

Le BIT a utilisé une grande ONG internationale (Aide et Action) comme opérateur dans la mise en œuvre de son projet de lutte contre le travail des enfants. Des résultats importants ont été obtenus. Toutefois, l'ONG a laissé sur place un certain nombre de problèmes préjudiciables à la crédibilité du SNU. Le centre multifonctionnel de Naki Est est construit à moitié, et plus d'un an après la fin du projet, les populations attendent toujours sa finalisation par le Programme. En plus, comme relaté plus haut, l'ONG a laissé des « ardoises » par – ci par là, notamment auprès des artisans formateurs des enfants placés en formation/apprentissage. Là aussi, c'est vers le CIVD et le Programme que se retournent ces derniers. Autant de manquements de nature à ternir l'image de marque du SNU. Il convient donc de bien encadrer l'utilisation des ONG, fussent – elles nationales ou internationales. Très à cheval sur la fin de leur contrat, elles ne se préoccupent pas souvent de la stratégie de retrait.

8.2 Que faire maintenant : conclusion et Recommandations

8.2.1 Approche globale de pérennisation des acquis : De la nécessité de consolider les acquis

➤ **Les résultats dans leur ensemble restent à consolider**

La mise en œuvre du PCM dans les deux communes de Naki Est de Kountoiré est à l'origine conçue comme une phase pilote devant servir, sur la base des leçons apprises, à la duplication dans les autres régions du Togo.

L'élargissement progressif du Programme prévu à 10 communes avant la fin de sa durée (cinq ans) a été abandonné suite aux recommandations de l'évaluation à mi - parcours de l'UNDAF et du PCM lui – même. Ce faisant, les activités sont restées consignées dans les deux communes de départ. Il peut donc être gênant de proposer une continuation dans les mêmes communes. Toutefois, la principale leçon tirée de la présente évaluation est qu'il serait hasardeux d'aller dans d'autres régions sans une expérience achevée, c'est – à dire des résultats concrets et des stratégies d'intervention maîtrisées pour la réalisation de ces résultats. Or, **tous les résultats escomptés de la mise en œuvre du PCM restent aujourd'hui à consolider.** Les plus importants, dont l'achèvement pourrait permettre d'obtenir des modèles (produits et stratégies) reproductibles dans le pays sont :

- Les **CCD et CIVD perçus comme des outils devant servir à impulser le développement** à la base dont la fonctionnalité demeure faible et les risques importants si le Programme met fin actuellement à son appui. L'organisation et la cohésion interne reste faible dans ces structures. Il n'y a pas de moyens et pire, il n'y a pas d'idées pour créer ces ressources ;
- **Les groupements de production dans l'amélioration des revenus et la lutte contre la pauvreté** qui ont été mis en place et ont bénéficié d'appuis techniques importants dans le sens de renforcer leur capacités de production, leur organisation et leur sens des affaires. Malgré tout, rares sont les groupements qui sont entrés en production aujourd'hui. Au niveau individuel (puisque l'activité de production peut être mise en œuvre au niveau du ménage), les quelques initiatives observées demeurent embryonnaires. En fait, l'entrée en production nécessite dans tous les cas un fonds de roulement que les groupements n'ont pas.
- **Les infrastructures et équipements sociaux de base** réalisés (écoles, électrification, structures de santé, forage, marché, aménagement hydro agricoles, pistes, étangs piscicoles, etc.) nécessitent un entretien et un renouvellement à termes. Sans moyens financiers au niveau communal, il est hasardeux de parier à ce stade sur leur durabilité.

➤ **Pour faire des résultats obtenus des modèles achevés reproductibles à l'échelle du Pays, il convient de les couvrir encore pendant une durée estimée à deux ans**

Le constat précédent valable dans les deux communes, montrent qu'en s'arrêtant aujourd'hui, le Programme n'aurait en réalité, aucun modèle achevé à dupliquer quelque part, étant entendu que seule l'obtention du résultats escompté peut confirmer l'efficacité et la viabilité des stratégies mises en œuvre. **La proposition d'une phase de consolidation repose sur cette analyse.**

En effet, il est certain qu'avec un accompagnement, même plus léger, la possibilité s'offre d'obtenir des résultats au moins sur ces trois point à savoir (i) obtenir des CCD et CIVD structurés et fonctionnels capables de porter les initiatives de développement au niveau local et de mobiliser et gérer des ressources communales, (ii) permettre aux groupements de production de maîtriser tous les paramètres de leurs activités (techniques de production, approvisionnement en matières et consommables et commercialisation) ; (iii) créer une dynamique d'appropriation réelle des infrastructures communautaires et une organisation appropriées pour leur prise en charge en termes de maintenance et de renouvellement .

8.2.2 Objectif principal de la Phase de capitalisation et de consolidation des acquis

Pour consolider et pérenniser l'ensemble des acquis du Programme, une seconde phase d'accompagnement est donc nécessaire. Celle – ci aura essentiellement deux objectifs à savoir : **(i) consolider les résultats obtenus et (ii) rendre autonome toutes les dynamiques créées par le programme en matière de développement.** Cette phase devrait fondamentalement s'appuyer sur les communautés et les services déconcentrés de la région. Les interventions seraient ciblées sur les trois points décrits ci – dessus.

8.2.3 Principaux axes de la Phase de capitalisation et consolidation : durée, pilotage, coordination et moyens à mettre en œuvre

- **Deux possibilités : soit l'unité d'action des agences est recouvrée, soit le PNUD intègre les activités de consolidation dans son porte – feuilles d'activités**

Tirant les leçons des cinq ans qui s'achèvent fin 2013, il y a deux possibilités envisageables pour mettre en œuvre la phase de consolidation suggérée, étant entendu qu'un retrait définitif à ce jour pourrait compromettre l'ensemble des investissements déjà consentis. La première possibilité (scénario 1), serait de recouvrer l'unité d'action des agences, au moins des agences ExCom (toutes ou partie) pour aborder la consolidation avec une véritable programmation conjointe et concertée avec le gouvernement, représenté par le Ministère de développement à la base. La seconde possibilité, puisqu'elle ne peut être écartée, est qu'on n'obtienne pas l'engagement d'autres agences. Dans ce cas, comme cela a été le cas ces deux dernières années, le PNUD devrait prendre en charge, seul, au titre de ses programmes courants, ladite phase de consolidation. Il ne s'agirait plus de Programme conjoint.

c. Scénario 1 : phase de consolidation avec l'accompagnement d'autres agences pouvant s'investir dans le domaine de l'éducation [Unicef] et de la santé [UNFPA, OMS] et du gouvernement

La phase de consolidation proposer se résume comme suit :

- **Poursuivre le Programme pendant au moins deux ans**
La durée estimée nécessaire pour suivre et consolider les acquis obtenus, transférer les capacités d'encadrement et d'intervention aux services régionaux et autonomiser les initiatives de développement communautaires actuellement en perspective ;
- **Opérer un ciblage pertinent de sorte à concentrer l'intervention là où il est possible de produire des résultats sur la base des leçons tirées de mise en œuvre du Programme durant les cinq dernières années.**

Dans ce cas, les actions viseraient de façon spécifique cinq Produits de Programme à savoir :

- I. **La consolidation des CCD et CIVD** : renforcement des capacités dans les domaines organisationnel, mobilisation communautaire, connexion et appuis aux groupements, relations avec le pouvoir central, etc., identification des sources locales de ressources pour financer leur fonctionnement, la maintenance et le renouvellement des infrastructures et équipements communautaires ; et éventuellement engager des actions de développement,

☞ **Produit de Programme** : des CCD et CIVD aptes à assurer le leadership communautaire sont en place dans les communes de Naki Est et Kountoiré [Action transversale OMD 1-7]

- II. **L'autonomisation des groupements féminins de production constitués** : [OMD3]. Outre le renforcement continu des capacités de production (renforcement des connaissances dans les techniques de production), l'autonomisation des groupements devrait passer par la mise en place d'un **système de microcrédit** adapté à leurs activités. Pour ce faire, étant donné que les « produits » qu'offrent les IMF de la place ne répondent pas particulièrement à ces préoccupations, il appartiendra au Programme de prendre des initiatives dans ce sens : il pourrait par exemple **dégager un fonds de crédit et négocier l'opérationnalisation avec une IMF qui agirait en tant qu'opérateur chargé de mettre en œuvre cette composante essentielle du Programme. Une étude sur la typologie des activités développées par les groupements et l'identification de produits de microcrédit adaptés serait réalisée au préalable.**

- ☞ **Produit du Programme** : les groupements féminins des deux Communes sont fonctionnels et les AGR qu'ils développent sont rentables
- III. **L'appui à la production agricole** : le premier pas à franchir dans la lutte contre la pauvreté et la vulnérabilité est d'atteindre la sécurité alimentaire. Pour cela, la phase de consolidation appuiera la production paysanne par (i) **la mise en place d'un système d'approvisionnement en intrants agricole (engrais et semences améliorées)** et un **suivi/encadrement de proximité** des producteurs individuels et des groupements par des prestations techniques affectés au sein des communautés (encadrement, initiation sur les itinéraires techniques, etc.) [OMD 1, 3]
- ☞ **Produit du Programme** : Les rendements agricoles sont améliorés dans les zones du PCM
- IV. **La réintégration des PTFM installées dans la zone du Programme** afin de les rendre opérationnelles et de faciliter l'encadrement des groupements porteurs, les cinq installations de la zone du Programme actuellement sous administration du Ministère du Développement à la base devraient être reversés au Programme. Il est vain d'espérer que les PTFM jouent le rôle qui leur est dévolu dans le développement intégré sans un encadrement rapproché, ne serait – ce qu'au départ. Dans le même ordre d'idées, ce point concerne aussi l'installation d'une PTFM à Fobanga, zone très enclavée mais réputée pour sa forte production agricole, soit au total six PTFM pour le Programme. Il s'agira ensuite pour le Programme, de développer tout le paquet prévu en termes de renforcement des capacités des groupements bénéficiaires
- ☞ **Produit du Programme** : les PTFM sont fonctionnels et contribuent à l'autonomisation des femmes, à l'accès des communautés aux services énergétiques et aux NTIC (OMD 1, 3, 7, 8)
- V. **La fonctionnalité/durabilité des infrastructures communautaires** : les infrastructures communautaires réalisées dans la zone doivent être fonctionnelles et fournir les prestations pour lesquelles elles ont été conçues. Cela concerne la maintenance des écoles et du dispositif d'électrification installé ainsi que les cantines scolaires, les structures de santé et les équipements fournis, les forages, les marchés, etc. Cela nécessite de développer dans chaque secteur une approche concertée et efficace au niveau locale et la mise en place de systèmes de financement endogènes.
- ☞ **Produit du Programme** : les infrastructures communautaires sont entretenues et fonctionnelles grâce à un système de gestion communautaire autonome
- À ces cinq produits que devraient prendre en charge le PNUD, s'ajouteraient une sixième composante décomposée en trois sous composante qui seraient pris en charge par d'autres agences, notamment
- VI. **L'accès aux services sociaux de base** : il s'agira d'améliorer l'accès des populations des Communes aux services sociaux de base comme en particulier au niveau de l'éducation, de la santé et l'eau, Hygiène et assainissement :
- ☞ **Produit du Programme** : les communautés du Millénaire ont accès à des services de qualité dans le domaine de l'éducation, santé et EHA

Ce produit serait décomposé en trois sous produits comme suit :

- **Au niveau de l'éducation** [OMD 2, UNICEF]: il s'agira essentiellement d'investir dans **l'amélioration de l'offre, par la créations de nouvelles infrastructures**. Il subsiste en effet un besoin considérable dans ce domaine, ce qui en fait la priorité des autorités et des communautés. Les autres aspects pourraient être laissés aux soins de l'état (gestion du système et formation des enseignants). Ce Volet prendra en charge la petite enfance ;

☞ **Sous Produit du Programme** : tous les enfants ont équitablement les moyens d'achever au moins le cycle primaire d'études

- **Dans le domaine de la santé** (OMD 4,5,6 avec OMS, UNFPA UNICEF) : **amélioration de l'offre**, par la création d'infrastructures nouvelles pour rapprocher le plus les populations des services de santé. Un accent particulier sera mis sur la santé maternelle et la prise en charge des maladies les plus courantes comme le paludisme

☞ **Sous Produit du Programme** : le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans ainsi que le taux de mortalité maternelle sont réduits dans les deux communes du millénaire (cible à déterminer)

- **L'EHA [OMD 7]:** au titre de cette composante, il s'agira de :

- **Travailler pour l'amélioration de l'offre en eau potable** dans les localités enclavées. En effet, bien que la cible OMD soit atteinte, il reste par endroits des poches relativement éloignée des forages réalisés ;
- Dans le domaine de l'assainissement, **extension de l'ATPC** [UNICEF] à toutes les communes du PCM

☞ **Sous Produit du Programme** : toutes les populations des Communes du Millénaire ont accès à l'eau potable et à des services appropriés d'hygiène et d'assainissement

d. Scénario 2 : Pas d'accompagnement d'autres agences et clôture du PCM, le PNUD prend seul en charge une phase de consolidation synonyme d'une période de mise en œuvre d'une stratégie de sortie

Dans ce cas d'espèce, on ne parlerait plus de Programme Conjoint. Le PNUD ne pourrait compter que sur l'accompagnement du gouvernement, plus précisément des services régionaux. Cette situation devrait l'inciter à se concentrer sur des activités spécifiques relevant de son mandat. La phase de consolidation se résumerait donc aux premiers axes tels que décrit dans le scénario 1 à savoir :

- La consolidation des CCD et CIVD
- L'autonomisation des groupements féminins de production constitués
- L'appui à la production agricole
- La réintégration des PTFM installées dans la zone du Programme
- La fonctionnalité/durabilité des infrastructures communautaires

8.2.4 Modalités de coordination et de gestion d'une phase de consolidation conjointe

S'agissant du pilotage et de la coordination de la phase de consolidation, il est suggéré de :

- ➡ **Maintenir le dispositif de pilotage** avec au niveau stratégique (scénario 1) : le gouvernement comme président et la coordination du SNU comme coprésidente et veiller, dans la mise en œuvre au bon fonctionnement du COS. Au niveau interne, le Comité Directeur du Programme comme prévu à l'origine dans le Programme reste pertinent. Il faudrait seulement veiller à sa fonctionnalité et lui donner toute sa charge. Il ne s'agira pas de simples points focaux, mais des répondants réels du Programme au niveau de chaque agence concernée.

- ➔ **Responsabiliser le Comité Régional de Pilotage mis en place au niveau régional au niveau opérationnel.** L'Unité de coordination resterait sous la responsabilité du Coordonnateur du SNU (stratégique) mais au niveau opérationnel, elle serait sous la responsabilité du CRP. À ce titre, ***l'autorité régionale doit s'investir activement dans le mécanisme de coordination au niveau régional et préfectoral et veiller à ce que les services techniques assurent un leadership effectif dans la coordination thématique, et les Préfets dans la coordination préfectorale;***
- ➔ **Maintenir telle qu'elle la structure de coordination :** une unité légère s'appuyant essentiellement sur les services régionaux pourrait faciliter l'exécution et le suivi de cette phase de consolidation. La structure actuelle s'appuyant sur un VNU à la coordination et la contractualisation de toutes les prestations devrait être privilégiée. Toutefois, il convient de conférer à cette unité de coordination l'autonomie d'action nécessaire en mettant à sa disposition les fonds nécessaires pour une bonne réactivité sur le terrain (tout en respectant les procédures d'usage).
- ➔ **Combiner les deux modalités de gestion qui sont le « Fond commun » et la « gestion parallèle ».** L'idéal serait évidemment de mettre en place la première option. Mais tirant les leçons de la phase actuelle, il est suggéré de permettre que chaque agence puisse gérer ses fonds, l'essentiel étant de convenir d'un PTA conjoint et de toujours mettre en avant la Coordination dans la réalisation de ce PTA. Dans ce second cas, le financement de l'Unité de coordination/gestion pourrait être soit pris en charge par une des agences participantes, soit provenir d'un **« fond commun » approvisionné par la contribution des différentes agences au prorata de sa contribution attendue dans le PTA.** Cette démarche est indispensable pour un pilotage correct de la phase de consolidation. ;
- ➔ **Enfin, reformuler clairement la phase de consolidation, de façon conjointe et concertée avec le gouvernement :** La première étape après la présente évaluation finale devra être la formulation de la phase de consolidation de façon conjointe au niveau des agences et en collaboration avec le gouvernement. Une mission indépendante du SNU devrait, sur la base des conclusions des évaluations à mi – parcours et finale enrichis des opportunités nouvelles qui se présenteront sur le terrain et du contenu programmatique du nouvel UNDAF (2013-2017), établir une **feuille de route** claire et précise pour le « nouveau » Programme.

8.3 Recommandations spécifiques

8.3.1 À la Coordination du Système des Nations Unies

- ➔ **Étudier avec le BIT les voies et moyens d'achever la construction du Centre multifonctionnel et le paiement de la facture des maîtres- formateurs des enfants placés en formation/apprentissage**

Dans le cadre du Projet BIT de lutte contre le travail des enfants, la construction d'un centre multifonctionnel promis aux communautés de Naki Est n'a pas été achevée. De même, les artisans auprès desquels des enfants avaient été placés en formation/apprentissage n'ont pas tous été payés comme promis. Ceux – ci ont tendance actuellement à s'en prendre au CCD et au Programme qui ne disposent pas de ressources pour éponger cette dette. Il convient de régler cette situation ne serait – ce que pour **sauvegarder l'image du SNU, qui en dernier ressort en pâtirait si ces deux situations ne trouvaient pas solution.**

- ➔ **Dans le même ordre d'idées, tenir la promesse de remettre les deux véhicules du Programme aux deux CCD de Naki et Kountoiré**

L'ancienne Coordinatrice du SNU avait promis aux deux CCD des Communes de Naki et Kountoiré de leur rétrocéder les deux pick up du Programme pour leur faciliter leur travail. Cette promesse a été rappelée partout où est passée la mission d'évaluation.

Là aussi, pour la crédibilité du SNU, il conviendrait de tenir compte de cette promesse. Toutefois, à y voir de près, l'immaturité qui caractérise actuellement ces structures ne rassure pas quant à une gestion rationnelle des véhicules. La donation pourrait donc accompagner la phase de consolidation, qui l'intégrerait ainsi à ses actions.

8.3.2 Au Ministère du développement à la Base

➡ Porter le plaidoyer au sein du gouvernement et du vers les SNU pour la mise en place d'une phase de consolidation

Le Ministère du développement à la Base, qui a pris part à la mission d'évaluation devrait non seulement s'approprier les présentes conclusions mais impliquer sans tarder le gouvernement à un portage effectif du Programme. Il lui appartient d'assumer le plaidoyer auprès de tous les partenaires et de prendre un engagement ferme pour assurer le rôle qui doit être le sien dans le cadre du pilotage et de la mise en œuvre de la phase de consolidation.