Bureau indépendant d'évaluation

PNUD

Au service des peuples et des nations

ÉVALUATION INDÉPENDANTE DU PROGRAMME DE PAYS TOGO

DÉVELOPPEMENT HUMAIN efficacité COORDINAT
efficience PERTINENCE durabilité GESTION AXÉE SUR LES
DÉVELOPPEMENT HUMAIN efficacité COORDINAT
Efficience PERTINENCE durabilité GESTION AXÉE SU
Développement humain EFFICACITÉ Coordination et par
EFFICIENCE pertinence DURABILITÉ GESTION AXÉE S
DÉVELOPPEMENT HUMAIN efficacité COORDINAT
efficience PERTINENCE Durabilité GESTION AXÉE SUR LES
DÉVELOPPEMENT HUMAIN efficacité COORDINAT
efficience PERTINENCE durabilité GESTION AXÉE SUR LES

Au service des peuples et des nations

ÉVALUATION INDÉPENDANTE DU PROGRAMME DE PAYS TOGO

Bureau indépendant d'évaluation, avril 2018
Programme des Nations Unies pour le développement

RAPPORTS PUBLIÉS AU TITRE DE CETTE SÉRIE

Afghanistan
Albanie
Algérie
Angola
Argentine
Arménie
Bangladesh
Barbade et OECO
Bénin
Bhoutan
Bosnie-Herzégovine
Botswana
Brésil
Bulgarie
Burkina Faso
Cambodge
Cameroun
Chili
Chine
Colombie
Costa Rica
Côte d'Ivoire
Croatie
Djibouti
Égypte
El Salvador
Émirats arabes unis
Équateur
Éthiopie
Gabon
Géorgie
Ghana
Guatemala
Guinée équatoriale
Guyana
Honduras
Îles du Pacifique
Inde
Indonésie
Iraq
Jamaïque
Jordanie
Kenya
Liberia
Libye
Malawi
Malaisie
Maldives
Maroc
Mauritanie
Mexique
Moldavie
Mongolie
Monténégro
Mozambique
Népal
Nicaragua
Niger
Nigéria
Ouganda
Ouzbékistan
Pakistan
Papouasie-Nouvelle-Guinée
Paraguay
Pérou
Philippines
RDP lao
République arabe syrienne
République démocratique du Congo
République dominicaine
République du Congo
République kirghize
Rwanda
Sao Tomé-et-Principe
Sénégal
Serbie
Seychelles
Sierra Leone
Somalie
Soudan
Sri Lanka
Tadjikistan
Tanzanie
Thaïlande
Timor-Leste
Togo
Tunisie
Turquie
Ukraine
Uruguay
Vietnam
Yémen
Zambie
Zimbabwe

ÉVALUATION INDÉPENDANTE DU PROGRAMME DE PAYS : TOGO

Copyright © UNDP 2018, tous droits réservés.

Fabriqué aux États-Unis

L'analyse et les recommandations figurant dans le présent rapport ne représentent pas nécessairement les vues du Programme des Nations Unies pour le développement, de son conseil d'administration ou des États Membres des Nations Unies. Cette publication indépendante, préparée par les soins du PNUD, reflète uniquement l'opinion de ses auteurs.

REMERCIEMENTS

Le Bureau indépendant d'évaluation (BIE) du PNUD tient à remercier toutes les personnes qui ont contribué à la présente évaluation. L'équipe d'évaluation, dirigée par Oanh Nguyen, avec l'assistance de Heather Bryant, comprenait Syaka Sadio, Gaston Gohou et Ebénézer Agordome, avec l'appui de Tianhan Gui, assistante de recherche.

L'évaluation n'aurait pu être menée à bien sans le soutien que nous avons reçu de la part d'un large éventail de parties prenantes qui ont généreusement offert de leur temps et partagé leurs idées et leurs réflexions avec l'équipe d'évaluation. Nous tenons à remercier tout particulièrement le gouvernement du Togo, et notamment le ministère de la Planification du développement, de leur soutien tout au long de ce processus d'évaluation. Nous adressons aussi nos remerciements au personnel du PNUD, particulièrement à Khardiata Lo N'Diaye (représentante résidente), Mactar Fall (représentant résident adjoint), Pierre-Antoine Archange (conseiller paix et développement) et Alexandre Pouyo (analyste de programme, suivi-évaluation). Nos remerciements vont également au Bureau régional pour l'Afrique pour son engagement constructif, ainsi qu'aux représentants des agences des Nations Unies, de la société civile, des organisations non gouvernementales, et des partenaires bilatéraux et multilatéraux du développement, pour l'appui qu'ils ont apporté à cette évaluation.

Dans le cadre du processus d'amélioration de la qualité du BIE, Rachid Benmokhtar Benabdellah, membre du comité consultatif d'évaluation du BIE, a apporté, en tant qu'expert externe, des commentaires utiles à la première version du rapport, et nous le remercions pour cette contribution. Nos remerciements vont enfin à Fumika Ouchi, Ana Rosa Soares et Richard Jones, pour leur contribution au processus d'examen collégial interne, à Antana Locs pour sa contribution sur le plan logistique et administratif, ainsi qu'à Sasha Jahic qui a assuré la publication du rapport.

AVANT-PROPOS

C'est avec plaisir que nous présentons cette Évaluation Indépendante du Programme de Pays du PNUD au Togo. Il s'agit de la première évaluation des activités du PNUD au Togo, qui couvre la période de 2008 à mi-2017. Cette évaluation a été réalisée par le Bureau indépendant d'évaluation du PNUD et fait partie d'une série de plus de 100 évaluations menées au niveau des pays à travers le monde. Elle constitue un élément essentiel de la redevabilité du PNUD vis-à-vis des partenaires et parties prenantes nationales, et de son Conseil d'administration.

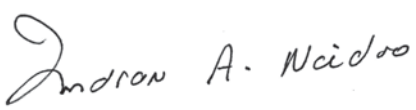
Après une longue période de crise et de sevrage de l'aide, le Togo a enregistré des améliorations significatives au cours des dix dernières années. Le pays est aujourd'hui à un moment important de sa transformation, marquée par le déploiement d'efforts dans tous les secteurs visant à relancer son économie. Le gouvernement s'engage sur la voie du développement durable, dans le respect des principes de bonne gouvernance et des droits humains. Cependant, l'indice de développement humain du Togo demeure relativement faible, et de nombreux défis restent à surmonter.

Le PNUD, présent au Togo depuis 1977, accompagne le gouvernement togolais dans les domaines de la gouvernance et du développement humain durable. L'évaluation a constaté que le PNUD a été un partenaire privilégié du gouvernement du Togo, et les programmes du PNUD sont fortement ancrés dans les priorités de développement du pays telles qu'énoncées dans le Document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP) et la Stratégie de croissance accélérée et de promotion de l'emploi (SCAPE). Le fait d'être l'agent de mise en œuvre du Programme d'urgence de développement communautaire, un programme important financé principalement par le gouvernement, témoigne du positionnement du PNUD en tant que partenaire de confiance du gouvernement. Compte tenu de son envergure et des attentes des populations et du gouvernement, ce programme offre une bonne opportunité au PNUD d'affirmer ces capacités et, dans le même temps, constitue un défi majeur pour le PNUD.

Le PNUD a travaillé de manière constructive et a obtenu des résultats tangibles dans un certain nombre de domaines, notamment la réconciliation nationale, le processus électoral, la modernisation de la justice et de l'administration publique, la lutte contre le VIH/SIDA, la création d'emplois pour les jeunes et les femmes, et la protection de l'environnement. Cependant, les ressources financières très limitées du PNUD compromettent l'efficacité de la mise en œuvre du programme et l'atteinte des résultats attendus. Une meilleure focalisation sur les interventions clés et promouvant un changement de paradigmes, ainsi que de meilleurs systèmes de planification, de suivi-évaluation et de consolidation des acquis auraient permis de renforcer davantage la contribution du PNUD.

Ce rapport comprend une série de recommandations dont le PNUD tiendra compte au cours de sa prochaine période de programmation au Togo, et la gestion du PNUD Togo a d'ores et déjà indiqué les mesures qu'elle envisage de prendre.

Nous espérons que ce rapport sera utile aux lecteurs qui cherchent à obtenir une meilleure appréciation du large soutien fourni par le PNUD, notamment ce qui a et n'a pas fonctionné, et qu'il permettra au PNUD de mieux se positionner pour aider le Togo sur sa trajectoire vers une plus grande stabilité économique et politique.



Indran A. Naidoo
Directeur du Bureau Indépendant d'évaluation

TABLE DES MATIÈRES

Sigles et acronymes **ix**

Résumé exécutif **xi**

Chapitre 1 Introduction **1**

1.1 Objectif de l'évaluation 1
1.2 Contexte national et défis en matière de développement 1
1.3 Le PNUD au Togo 4
1.4 Méthodologie de l'évaluation 5
1.5 Structure du rapport 8

Chapitre 2 Contribution du PNUD aux résultats du développement – efficacité **9**

2.1 Gouvernance 9
2.2 Développement humain durable 18

Chapitre 3 Qualité de la contribution du PNUD – pertinence, efficience et durabilité **31**

3.1 Pertinence 31
3.2 Efficience 32
3.3 Durabilité 35

Chapitre 4 Positionnement stratégique du PNUD et questions transversales **37**

4.1 Positionnement stratégique et avantage comparatif 37
4.2 Partenariats 38

Chapitre 5 Conclusions, recommandations et réponse de la direction **43**

5.1 Conclusions 41
5.2 Recommandations 46
5.3 Réponse de la direction 49

Annexes (disponibles en ligne) **53**

SIGLES ET ACRONYMES

ANPE	Agence nationale pour l'emploi
APG	Accord Politique Global
BAD	Banque africaine de développement
BIE	Bureau indépendant d'évaluation
BOAD	Banque Ouest Africaine de Développement
CEDAW	Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes
CLP	Comité local de paix
CNLS	Conseil National de Lutte contre le SIDA
CPAP	Plan d'action du Programme de Pays
DPP	Document de Programme de Pays
CVJR	Commission Vérité, Justice et Réconciliation
DSRP	Document stratégique de réduction de la pauvreté
EIPP	Évaluation Indépendante du Programme de Pays
FAIEJ	Fonds d'Appui aux Initiatives Économiques des Jeunes
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
FENU	Fonds d'Équipement des Nations Unies
HCRRUN	Haut-Commissariat à la Réconciliation et au Renforcement de l'Unité Nationale
IDH	Indice de développement humain
IMF	Institution de microfinance
INNOV'UP	Centre Entrepreneuriat des Femmes d'Affaires du Togo
IST	Infections sexuellement transmissibles
ODD	Objectifs de développement durable
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONUSIDA	Programme commun des Nations Unies sur le VIH/Sida
OSC	Organisation de la société civile
PASNAM	Programme d'Appui à la Stratégie Nationale de Microfinance
PIB	Produit intérieur brut
PNUAD	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PROVONAT	Programme national de volontariat du Togo
PTA	Plan de travail annuel
PTF	Partenaire technique et financier
PUDC	Programme d'urgence de développement communautaire
ROAR	Rapport annuel axé sur les résultats
SCAPE	Stratégie de Croissance Accélérée et de Promotion de l'Emploi
VIH/SIDA	Virus de l'immunodéficience humaine/syndrome d'immunodéficience acquise
VNU	Volontaires des Nations Unies

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Le Bureau indépendant d'évaluation (BIE) du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a conduit en 2017 une Évaluation Indépendante du Programme de Pays (EIPP) du PNUD au Togo. Effectuée dans le cadre des dispositions générales de la Politique d'évaluation du PNUD, l'EIPP est une évaluation indépendante qui vise à mettre en évidence et à analyser la contribution du PNUD aux résultats des activités de développement ainsi que son positionnement stratégique dans le pays. L'EIPP a couvert la période allant de 2008 à la mi-2017, à savoir la totalité du cycle de programme 2008-2013 et trois années et demie du cycle 2014-2018 en cours. La méthodologie de l'évaluation comporte trois volets principaux : (i) l'analyse de l'efficacité de la contribution du PNUD aux résultats du développement par domaine thématique/programmatique, avec une attention particulière portée à l'examen de cette contribution en lien avec la vision globale du PNUD pour la réduction de la pauvreté et des inégalités, ainsi qu'à la promotion de l'égalité hommes-femmes et à l'autonomisation des femmes ; (ii) l'évaluation de la qualité de sa contribution en fonction de critères de pertinence, d'efficience, et de durabilité ; et (iii) l'analyse du positionnement stratégique du PNUD et des éléments transversaux.

L'évaluation a utilisé plusieurs méthodes et approches, notamment une analyse documentaire de grande ampleur, des entretiens avec des représentants des autorités, de la société civile, des agences des Nations Unies et de développement, des donateurs et des bénéficiaires (hommes et femmes) du Programme de Pays, et des visites sur le terrain. Celles-ci ont permis une observation directe des réalisations des quelques projets ainsi que des entretiens avec des bénéficiaires des interventions appuyées par le PNUD.

PRINCIPAUX CONSTATS

Durant les deux cycles de programmation (2008-2013 et 2014-2018), le PNUD a élaboré et mis en œuvre des programmes et projets visant à appuyer la gouvernance et le développement humain durable au Togo. Les actions du PNUD ont produit des résultats très variables selon les domaines d'intervention. Par exemple, le PNUD a été l'un des rares partenaires à avoir appuyé le processus des différentes élections tenues au Togo depuis 2007 et à participer de manière significative au rétablissement de la coopération entre le Togo et les partenaires internationaux. Le soutien du PNUD et d'autres partenaires aux structures impliquées dans le processus électoral a permis d'organiser les élections dans un climat plus apaisé. Le PNUD a aussi joué un rôle important dans la consolidation de la paix et a soutenu la Commission Vérité, Justice et Réconciliation (CVJR), qui a animé le processus de réconciliation nationale et a posé les jalons pour construire une paix durable, même si, au niveau local, les Comités locaux de paix, dont le PNUD a récemment soutenu la création, n'étaient pas encore opérationnels lors de l'élaboration de la présente mission d'évaluation.

En termes d'appui à la modernisation de l'administration publique, plusieurs activités ont été menées (par exemple, des études structurantes, des audits institutionnels des ministères, des formations, etc.) avec des résultats encourageants, mais des insuffisances persistent et des efforts de renforcement des capacités des partenaires gouvernementaux restent encore à poursuivre. Le PNUD apporte aussi un appui au Parlement et à la modernisation de la justice à travers la conduite d'études, un renforcement des capacités, la diffusion de textes juridiques et l'informatisation des prisons, ce qui a permis de réaliser d'importants progrès en matière de sensibilisation des citoyens relativement aux

travaux du Parlement. Toutefois, l'impact de ces initiatives en matière d'amélioration de la productivité des parlementaires et d'accès à l'information judiciaire tarde à se faire sentir. En ce qui concerne la décentralisation, dont le processus est toujours en cours, le PNUD a appuyé l'organisation d'un atelier national, l'élaboration du dispositif légal, la conduite d'études prioritaires (délimitations territoriales, finances locales et communications) et la publication de guides à l'usage des collectivités territoriales. Les interventions du PNUD ont permis d'atteindre des résultats significatifs en matière de renforcement des capacités des infrastructures de santé, de prévention du VIH/SIDA et de prise en charge des malades.

En ce qui concerne le genre, le PNUD a soutenu la révision du Code de la famille et du texte sur la parité aux élections. Il a aussi contribué au renforcement des capacités des femmes dirigeantes et à la croissance de la participation des femmes à la vie politique. Les programmes et les projets financés dans le domaine du développement humain durable se sont principalement focalisés sur l'amélioration des conditions de l'égalité hommes-femmes et sur l'inclusion des femmes à tous les niveaux des interventions. Cela a contribué à améliorer les conditions d'intégration des femmes dans des secteurs socioéconomiques productifs et à leur conférer une certaine autonomie financière. Néanmoins, en raison du niveau faible de mise en œuvre des dispositions politiques et législatives adoptées, peu de résultats significatifs ont été atteints par rapport à l'ampleur des inégalités que subissent les femmes.

Le PNUD a appuyé le gouvernement dans l'amélioration des politiques publiques en vue de l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), à travers l'élaboration de stratégies de développement (y compris le DSRP et la SCAPE), de rapports de suivi des OMD et de cadres d'accélération pour les atteindre. Au niveau local, le PNUD a appuyé l'élaboration et la mise en œuvre du programme de réduction de la pauvreté et de localisation des OMD dans les Communes du Millénaire (Naki-East et Kountouaré). Les interventions ont joué un rôle de fer-de-lance dans la dynamique de prise en charge par les communautés de base de leur propre développement durable. Par exemple, l'appui du PNUD a permis de créer des unités de production et de transformation des produits agricoles qui ont contribué à améliorer la sécurité alimentaire et à générer des revenus pour les femmes. L'appui du PNUD a aussi contribué à l'accroissement et la diversification de la disponibilité des services énergétiques et des infrastructures socioéconomiques de base. Les résultats restent globalement mitigés concernant l'amélioration des conditions de vie et de la réduction de la pauvreté chez les populations vulnérables, en raison de moyens financiers insuffisants et de défaillances techniques.

En ce qui concerne la mise en œuvre de la politique de création d'emplois et d'entrepreneuriat, le PNUD a appuyé le gouvernement dans la mise en place de structures opérationnelles d'appui-conseil et d'encadrement, tant en milieu rural qu'urbain. Malgré les résultats assez satisfaisants en matière de formations et d'encadrement des jeunes entrepreneurs, le fonctionnement de ces structures reste précaire, car elles dépendent de la capacité du gouvernement à mobiliser davantage de ressources financières internes et extérieures. Le PNUD a appuyé le gouvernement, en collaboration avec les autres Partenaires techniques et financiers (PTF) et les organisations de la société civile (OSC), dans la définition du cadre d'intervention ainsi que dans le renforcement des mécanismes et des instruments de prévention et de gestion des conflits et des catastrophes naturelles. En matière de gestion durable de l'environnement et des ressources naturelles, et de résilience face au changement climatique, le PNUD a contribué à l'amélioration des capacités des acteurs. Les résultats restent encore fragiles, et les actions de gestion des ressources forestières et de conservation de la biodiversité n'ont pas encore produit des effets significatifs.

En 2016, l'un des programmes phares du gouvernement togolais, le Programme d'urgence de développement communautaire (PUDC), a été lancé. Le PUDC est financé sur fonds propre

par l' État togolais, avec une contribution attendue de ses partenaires de développement, pour un montant total de 155,15 milliards de FCFA. Grâce à sa relation de confiance avec le gouvernement, le PNUD s'est vu confier la mise en œuvre du PUDC, qui donne déjà quelques résultats préliminaires concrets. La réalisation du PUDC demeure un défi pour le PNUD en raison des difficultés opérationnelles du programme. La réussite de l'exécution du programme dans les délais impartis (de 2016 à mi-2019) est importante pour que le PNUD préserve sa réputation.

Étant l'un des seuls partenaires à ne pas avoir arrêté sa coopération avec le Togo pendant les années de crise et jouant un rôle important dans le rétablissement de la coopération entre le pays et les partenaires internationaux, le PNUD s'est toujours positionné comme un partenaire stratégique du gouvernement togolais et a fait preuve d'une écoute attentive vis-à-vis des priorités de développement du pays. Les domaines d'intervention du PNUD Togo s'accordent bien avec les priorités nationales et le mandat global du PNUD. Le PNUD a tendance à intervenir dans divers secteurs à la fois, avec pour conséquence un programme d'intervention ambitieux qui dépasse ses moyens. Malgré la révision à mi-parcours du programme 2008-2012/2013 et une concentration des effets du programme 2014-2018, les domaines d'intervention du PNUD restent assez vastes, avec peu de synergie dans la mise en œuvre des différentes interventions. La mobilisation des ressources pour la mise en œuvre du programme s'est révélée être un défi, que le PNUD a tenté de surmonter.

Les plans de travail et de budget annuels sont généralement signés en retard, et leur exécution est affectée par la disponibilité et le déblocage des fonds. En outre, la faible maîtrise des procédures du PNUD par les partenaires nationaux crée aussi des retards dans la mise en œuvre des activités. À ces faiblesses s'ajoute un suivi-évaluation inadéquat des activités du plan de travail adopté. Bien que le genre soit une priorité transversale dans la stratégie du PNUD, le bureau de pays ne disposait pas de mécanismes formels pour assurer une intégration effective de la question du genre dans la conception et la mise en œuvre des projets et des programmes.

Le programme PNUD a accordé une attention limitée à la durabilité, tant au niveau de la conception du programme PNUD qu'au niveau du processus de suivi-évaluation des progrès des résultats et des effets produits. De manière générale, les projets du PNUD ne prévoient pas une stratégie de sortie claire et de consolidation des résultats atteints pour assurer la durabilité des acquis.

Le PNUD bénéficie globalement d'une bonne image au Togo. Outre sa coopération étroite avec le gouvernement, le PNUD a mis en place des partenariats au Togo, à différents niveaux, avec les autres agences des Nations Unies et les bailleurs de fonds. Cependant, bien qu'il soit perçu comme le coordinateur et le chef de file « naturel » du dialogue entre les PTF et le gouvernement, il fait l'objet de critiques de la part de certains partenaires qui estiment que sa grande proximité avec le gouvernement pourrait l'empêcher de remplir convenablement certains rôles en toute impartialité, ce qui indique que la communication du PNUD avec les partenaires reste à améliorer. Lors de leur mise en œuvre, les interventions du PNUD ont bénéficié d'une implication effective des OSC, du secteur privé et du milieu académique pour mener des actions spécifiques et innovantes, accompagner la réalisation de microprojets de développement et renforcer les capacités des communautés villageoises. Le PNUD s'est appuyé sur la coopération Sud-Sud et triangulaire pour utiliser le vaste réseau du PNUD à l'échelle mondiale afin de combler certains déficits de compétences au niveau national et de permettre à certaines structures du Togo de bénéficier de l'expérience d'autres pays.

CONCLUSIONS

Conclusion 1. Les interventions du PNUD sont très pertinentes en ce qu'elles répondent aux priorités du gouvernement et correspondent au mandat d'assistance du PNUD. Le PNUD bénéficie

d'un positionnement stratégique et d'une relation de confiance et de proximité avec le gouvernement. Bien qu'il soit considéré comme le coordinateur et le chef de file naturel du dialogue entre les PTF et le gouvernement, certains partenaires estiment que le PNUD pourrait mieux assumer ce rôle.

Conclusion 2. Durant les deux cycles de programmation (2008-2013 et 2014-2018), le PNUD a élaboré et mis en œuvre des programmes stratégiques et des projets de terrain visant à appuyer la gouvernance démocratique, la consolidation de la paix, la réforme de l'administration et des institutions et le développement humain durable, y compris la lutte contre la pauvreté, ainsi que la création d'emplois et l'entrepreneuriat des jeunes et des femmes, la protection de l'environnement et la résilience face au changement climatique. Les actions du PNUD ont produit des résultats très variables selon les domaines d'intervention. En outre, la stratégie du PNUD tend à couvrir un champ d'interventions plutôt vaste, comprenant des domaines dans lesquels il ne dispose pas nécessairement d'avantages comparatifs.

Conclusion 3. La conception et la mise en œuvre du PUDC, un programme important financé principalement par le gouvernement, ont été confiées au PNUD. Cela offre une bonne opportunité au PNUD d'affirmer ses capacités et son positionnement. Dans le même temps, le PUDC constitue en soi un défi majeur pour le PNUD, compte tenu de son envergure et des attentes des populations et du gouvernement. Ainsi, une mise en œuvre en deçà des prévisions serait perçue comme un échec pour le PNUD.

Conclusion 4. L'analyse des procédures de mise en œuvre des programmes et des projets et de l'exécution des plans de travail révèle de nombreuses faiblesses qui affectent la qualité des résultats.

Conclusion 5. La plupart des projets appuyés par le PNUD touchent à leur fin, sans aucune stratégie de sortie pour assurer la consolidation des actions initiées et la mise à profit des acquis. Cela ne permet pas d'assurer un transfert harmonieux des projets à la partie nationale pour assurer la poursuite des actions, consolider les acquis et passer à l'échelle supérieure. Tout ceci tend à compromettre la durabilité des acquis et à inciter les parties nationales à continuer de solliciter une assistance technique et financière.

Conclusion 6. En ce qui concerne le genre, de nombreuses interventions du PNUD ont contribué à améliorer l'implication des femmes dans les activités porteuses et les secteurs productifs, ainsi que leur intégration dans les organes législatifs et politiques et dans les instances de prises de décisions. Cependant, compte tenu du manque de ressources humaines dédiées et de l'absence d'une stratégie claire de promotion de l'autonomisation des femmes, de l'égalité entre les sexes et de mécanismes formels permettant d'intégrer la question du genre dans l'élaboration des projets, les résultats atteints par les appuis du PNUD ne sont pas à la hauteur des objectifs établis.

RECOMMANDATIONS

Recommandation 1. Afin de maintenir son positionnement privilégié, le PNUD devrait veiller à trouver le juste équilibre entre son rôle de chef de file des partenaires de développement et sa proximité avec le gouvernement, et à renforcer sa communication avec les PTF.

Réponse de la Direction : *Le positionnement du PNUD au Togo est fondé sur le rôle communément reconnu à l'institution au sein de la communauté de développement. Ce rôle est renforcé dans le contexte togolais du fait de l'absence prolongée, pendant une quinzaine d'années, de la coopération entre le Togo et la communauté des bailleurs de fonds, alors que le PNUD et les autres institutions onusiennes étaient quasiment les seuls à avoir maintenu leur coopération. Cet avantage historique a renforcé l'influence du PNUD dans le processus du retour du Togo au sein de la communauté du développement, notamment lors du dialogue politique de sortie de crise en 2006, de la formulation des premiers documents nationaux de stratégie de développement de l'après-reprise,*

entre 2006 et 2008, et à l'occasion de l'organisation de la Table Ronde des bailleurs de fonds en 2008. La reprise formelle avec les partenaires a eu lieu à partir de 2007, et les premiers programmes ont vu le jour à partir des années 2010.

Dès 2013, le PNUD a pris l'initiative de créer le Groupe informel des partenaires techniques et financiers, en vue de renforcer la concertation et le dialogue au sein de la communauté de développement. C'est tout naturellement que, jusqu'à ce jour, les partenaires techniques et financiers basés au Togo ont confié la présidence de ce groupe au PNUD. Ce groupe se réunit tous les 2 mois en présence des ambassadeurs, représentants et experts des institutions de coopération technique et financière.

Le PNUD coordonne et présente la contribution des partenaires à la revue annuelle des politiques publiques, et participe également à d'autres groupes d'importance, tels que le G5, les groupes sur la gouvernance économique et institutionnelle, etc.

Au sein de ces différents groupes, le PNUD communique largement sur ses orientations programmatiques et sur ses projets.

Outre les agences onusiennes, le PNUD entretient des relations programmatiques et de partenariat bilatéral avec quelques acteurs clés tels que l'Union européenne, l'Allemagne et les États-Unis. Il s'efforcera néanmoins de renforcer sa communication avec l'ensemble de la communauté du développement représentée au Togo sur les interventions qu'il soutient en appui aux institutions gouvernementales et non gouvernementales.

Recommandation 2. Pour le prochain cycle de programmation, le PNUD devrait changer son approche programmatique dans ses interventions pour mieux appuyer les priorités du gouvernement, en mettant l'accent sur les actions prioritaires correspondant à ses domaines de compétences, tout en tenant compte du prochain Plan de développement national en cours d'élaboration.

Réponse de la Direction : *Le Bureau a entamé ce changement avec la révision du Plan d'action du Programme de Pays (CPAP) en 2015 qui a abouti à une restructuration du programme Pays autour de 2 grands axes : i) la Gouvernance pour l'accélération de la croissance inclusive (GOPAC) et ; ii) le Développement humain durable (DHD). Le nouveau Document de Programme de Pays (DPP) du Bureau pour la période 2019-2023 aligné sur le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) en cours d'élaboration permettra d'inscrire l'essentiel des interventions dans le cadre de programmes appuyant la mise en œuvre du Plan national de développement et des Objectifs de développement durable (ODD), dans des domaines où le PNUD a un avantage comparatif certain en lien avec le Plan stratégique du PNUD 2018-2021.*

Recommandation 3. Le PNUD devra améliorer son système de planification des interventions en adoptant une planification stratégique axée sur les résultats, assortie d'un plan de suivi-évaluation de mise en œuvre de son programme. Celui-ci devra s'appuyer sur des structures décentralisées au niveau des bases opérationnelles de terrain des partenaires gouvernementaux.

Réponse de la Direction : *L'élaboration du nouveau DPP pour la période 2019-2023 offre un cadre de mise à jour du programme, du dispositif de planification et de suivi-évaluation. La planification se poursuivra selon l'approche programme, et les nouveaux projets qui seront élaborés respecteront les directives d'assurance qualité en termes de mesure des changements à apporter sur la base d'indicateurs vérifiables. Le dispositif de suivi-évaluation sera également renforcé pour une amélioration de la collecte, de l'analyse et de l'élaboration de rapports sur les résultats.*

Recommandation 4. À travers ses interventions, le PNUD devra aider davantage le gouvernement à s'approprier les actions et renforcer ses capacités pour mettre à profit les acquis dans les actions futures, à travers une mise à l'échelle au niveau national.

Réponse de la Direction : *La prise en compte des stratégies de pérennisation et de sortie claires dès la*

phase de conception des projets est un impératif qui sera pris en compte pour tous les projets en cours ou les nouveaux projets. Le Bureau s'assurera que les évaluations à mi-parcours et finales des projets soient inscrites systématiquement dans le cadre de suivi-évaluation des projets. L'élaboration du DPP 2019-2023 actuellement en cours tient compte de cette nécessité d'accentuer l'ancrage et l'appropriation des actions initiées par les structures décentralisées et les partenaires gouvernementaux, en vue d'assurer la pérennité des interventions dès leur phase de planification. Outre ses efforts, le PNUD travaille à la mise en place de mécanismes solides pour porter l'exécution et l'appropriation nationale.

En termes de mise à l'échelle, les expériences réussies, telles que la plateforme de gestion des risques, les plateformes multifonctionnelles, le Fonds national de finance inclusive, le soutien au volontariat et l'inclusion des jeunes déscolarisés, ont été portées à l'échelle dans le cadre de programmes financés par divers partenaires. Cet effort sera poursuivi et intensifié.

Recommandation 5. Pour assurer une mise en œuvre transparente et efficace du PUDC et répondre aux attentes du gouvernement, le PNUD devra mettre à jour l'analyse de la situation (opportunités, risques, points forts, faiblesses) et adapter des stratégies appropriées d'intervention et de suivi-évaluation des activités, y compris une évaluation à mi-parcours du PUDC. Ces stratégies doivent intégrer un programme de renforcement des capacités opérationnelles des acteurs et un plan de transfert progressif des accomplissements aux structures nationales.

Réponse de la Direction : *Au moment de l'évaluation, le PUDC n'avait pas encore bouclé sa première année de mise en œuvre sur le terrain. L'approche du PUDC repose sur une évaluation des besoins et une analyse de la situation de référence sur la base d'indicateurs d'effets et d'impact. Ces analyses sont faites en rapport avec les structures nationales de planification des ministères sectoriels et de l'Institut national de statistiques.*

Ces dispositions d'analyse, de mesure et de gestion des mesures clairement inscrites dans le document de projet doivent être opérationnalisées. Le Bureau endosse cette recommandation et veillera à ce que le dispositif de suivi-évaluation soit performant, y compris les outils nécessaires à mettre en place.

Il faudra néanmoins tenir compte des insuffisances des données qui entravent le suivi de la plupart des projets et programmes de développement.

Recommandation 6. Le Bureau du PNUD Togo devra renforcer son expertise en matière de genre et poursuivre ses efforts visant à intégrer le genre dans toutes les interventions de son prochain cycle de programme pays, avec des objectifs clairs et réalisables.

Réponse de la Direction : *Le Bureau de pays adhère pleinement à cette recommandation et a déjà initié des actions décisives dans ce sens, y compris au sein du Système des Nations Unies (SNU) en faisant appel à l'appui d'ONU Femmes pour initier le Gender Scorecard dans l'actuel processus d'élaboration du PNUAD 2019-2023.*

Le point focal Genre actuel est de niveau NOC.

Chapitre 1

INTRODUCTION

1.1 OBJECTIF DE L'ÉVALUATION

Le Bureau indépendant d'évaluation (BIE) du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a réalisé une Évaluation Indépendante du Programme de Pays (EIPP) au Togo en 2017. L'EIPP a couvert la période allant de 2008 à la mi-2017, à savoir la totalité du cycle de programme de 2008 à 2012/2013, et trois années et demie du cycle en cours, de 2014 à 2018. Son objectif est le suivant :

- apporter un appui à l'élaboration du nouveau Programme de Pays du PNUD ;
- renforcer la redevabilité du PNUD vis-à-vis des parties prenantes nationales ;
- renforcer la redevabilité du PNUD vis-à-vis du Conseil d'administration du PNUD.

Cette première EIPP au Togo fournit des éléments pour l'élaboration d'un nouveau Programme de Pays, que le Bureau de pays et les parties prenantes nationales concernées mettront en œuvre à partir de 2019.

1.2 CONTEXTE NATIONAL ET DÉFIS EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT

Le Togo est un pays de l'Afrique de l'Ouest, avec une population d'environ 7,5 millions habitants[1], dont le taux de croissance annuelle était de l'ordre de 2,6 % entre 2010 et 2015[2]. Le pays a connu une longue période de crise suite à son accès à l'indépendance. Entre 1991 et 2005, le pays a organisé des élections qui ont été troublées par des actes de violence, ce qui a conduit la majorité des partenaires techniques et financiers à rompre leurs relations avec le Togo.

Afin d'apaiser le climat sociopolitique et de remettre le pays sur une trajectoire de développement socioéconomique durable, le gouvernement togolais, en collaboration avec les partis politiques et les représentants de la société civile, a conclu un Accord Politique Global (APG) en août 2006 à Ouagadougou. Cet APG a permis au gouvernement et aux acteurs nationaux de parvenir à un consensus sur les réformes à entreprendre et a ouvert la voie à l'organisation des élections législatives de 2007. La mise en place d'un processus de justice transitionnelle, qui faisait partie de ces accords, a été assurée par la Commission Vérité, Justice et Réconciliation (CVJR). Le travail de la CVJR a débouché sur un consensus national de réconciliation et sur des avancées notables vers un apaisement durable du climat sociopolitique.

L'organisation d'une conférence des partenaires de développement du Togo à Bruxelles en septembre 2008 a permis au gouvernement de renouer ses relations avec les bailleurs de fonds du pays. De 2008 à 2011, l'aide publique au développement décaissée en faveur du Togo a connu une hausse significative[3], ce qui a permis au pays d'équilibrer ses comptes publics.

En 2008, le gouvernement a élaboré, avec l'appui du PNUD et des autres partenaires, un cadre stratégique de réforme des institutions et de modernisation de l'administration publique, ainsi que

1 Estimation de 2016 sur la base du recensement de 2010.

2 Nations Unies, profil du pays, Togo. http://data.un.org/CountryProfile.aspx?crname=Togo#Summary.

3 Le montant net de l'aide publique au développement reçu a augmenté de 130 millions de dollars en 2007 à 328 millions de dollars en 2008 et 532 millions de dollars en 2011 (Banque mondiale, Indicateur du développement dans le monde).

du système de gestion des finances publiques et de passation des marchés publics, qui a permis de mettre en place un plan de modernisation de l'administration publique et de réorganisation des institutions. Grâce à ces efforts, le gouvernement a été en mesure de s'engager sur la voie du développement durable, dans le respect des principes de bonne gouvernance et des droits humains. Cependant, en ce qui concerne les capacités, les recrutements dans la fonction publique visant à combler la pénurie de cadres (liée à la combinaison de grande mobilité des cadres, de retraites non remplacées et de sorties de l'administration publique) **étaient** insuffisants, entraînant ainsi d'importants déficits en matière de capacités, notamment dans les secteurs clés de la planification.

Outre la faiblesse des capacités, le Togo est également confronté à une redevabilité insuffisante, à une inadaptation et/ou une application inappropriée(s) des procédures, méthodes et outils existants, qui sont devenus des défis majeurs à relever. En outre, le Togo accuse un retard considérable dans la mise en œuvre du processus de décentralisation, en raison notamment de la non-application du cadre légal adopté en 2007 et du report répété des élections locales qui sont nécessaires pour entamer la fourniture adéquate des services sociaux à la base[4]. L'enjeu fondamental de la décentralisation au Togo est donc sa mise en œuvre.

L'organisation des élections législatives en 2013 et présidentielles en 2010 et 2015, qui se sont déroulées dans des conditions apaisées, a contribué à la consolidation du processus de démocratisation et de la cohésion sociale[5]. Toutefois, d'importants efforts restent à déployer, comme en témoigne l'indice Mo Ibrahim de la gouvernance africaine pour le Togo, de 48,5/100 en 2016, soit un niveau inférieur à la moyenne des pays de l'Afrique de l'Ouest (52,4) et à la moyenne africaine (50,0), plaçant le pays au 33e rang sur 54 pays[6].

En ce qui concerne l'économie et la pauvreté, entre 1990 et 2005, les performances économiques du Togo ont nettement reculé. Cependant, après une période de croissance irrégulière entre 2000 et 2008, la croissance du produit intérieur brut (PIB), estimée à 3,5 % en 2009, est passée à 5,4 % en 2016[7]. Cette embellie économique a permis d'augmenter le PIB par habitant, qui est passé de 1 205,9 dollars en 2011 à 1 373,8 dollars en 2015. Le taux national de pauvreté a également décliné, passant de 58,7 % en 2011 à 55,1 % en 2015[8]. Entre 1990 et 2015, l'espérance de vie à la naissance au Togo a augmenté de 4,3 ans, et la moyenne des années de scolarisation a augmenté de 1,7 an[9].

Malgré ces avancées, des défis majeurs sur le plan de développement humain subsistent au Togo. L'indice de développement humain (IDH), estimé à 0,487 en 2015, reste relativement faible et place le pays au 166e rang sur 188 pays et territoires. Il demeure aussi inférieur à la moyenne de 0,497 pour les pays à développement humain faible, ainsi qu'à la moyenne de 0,523 pour les pays d'Afrique subsaharienne[10]. L'extrême pauvreté n'a pas connu d'amélioration tangible ces dernières années, le taux ayant augmenté de 28,6 % en 2006 à 30,4 % en 2011, pour redescendre ensuite à 28,7 % en 2015[11]. Les statistiques montrent l'existence de fortes disparités dans la répartition des richesses et dans l'accès aux sources d'eau potable et aux soins de santé

4 CPAP 2014-2018, page 3.

5 Groupe de la Banque africaine de développement, Togo – Document de stratégie pays 2016-2020.

6 Indice Ibrahim de la Gouvernance en Afrique http://iiag.online/.

7 Banque mondiale – Indicateur du développement dans le monde.

8 Groupe de la Banque africaine de développement.

9 Note d'information pour les pays dans le Rapport sur le développement humain 2016 – Togo : http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/TGO.pdf.

10 http://hdr.undp.org/en/composite/HDI.

11 Banque africaine de développement.

primaire entre les différentes régions du pays. Le niveau de pauvreté est plus élevé en milieu rural, où plus de 68,9 % des ménages étaient pauvres en 2015, contre 37,8 % dans les centres urbains en dehors de Lomé[12].

Dans le secteur de la santé, le Togo s'est engagé dans la lutte contre le VIH/SIDA avec la mise en place d'un cadre institutionnel cohérent et multisectoriel impliquant tous les secteurs du pays. Même si les résultats significatifs obtenus avec la mise en œuvre en 2012 du document de politique nationale de lutte contre le SIDA (« Vision 2020 ») ont permis de réduire les nouvelles infections et la progression des taux de couverture dans la prise en charge des personnes affectées, le Togo demeure un pays à épidémie de type généralisé avec une prévalence du VIH de 2,5 % dans la population générale, et où le SIDA demeure un problème majeur de santé publique et de développement[13]. La prévalence est plus élevée parmi certaines populations spécifiques que dans la population générale, avec une prévalence de 13,4 % et de 11,7 % respectivement chez les hommes ayant des rapports sexuels avec des hommes et chez les professionnelles du sexe (Enquêtes sociales générales de 2015)[14].

Au niveau de la sécurité alimentaire, selon les estimations de la FAO, le Togo a réduit la prévalence de la sous-alimentation de 32,8 % entre 1990 et 1992 à 16,5 % entre 2010 et 2012. Toutefois, une frange de la population continue de souffrir de la faim. Selon les résultats de l'enquête QUIBB 2015, 43,0 % des ménages avaient des difficultés à subvenir aux besoins alimentaires de leurs membres[15]. Et pourtant, le Togo dispose d'importantes ressources naturelles, qui restent malheureusement très mal exploitées et soumises à des menaces de dégradation par les effets du changement climatique.

En matière d'accès à l'énergie domestique et à l'eau potable, l'approvisionnement, tant au niveau des zones périurbaines que rurales, demeure faible[16]. Au niveau des infrastructures communes de base, les routes et les équipements hydrauliques sont insuffisants et de mauvaise qualité. Il en va de même pour les infrastructures scolaires et de santé primaire, surtout en milieu rural. Concernant l'emploi, les taux de chômage et de sous-emploi étaient estimés respectivement à 6,5 % et 22,8 % en 2011[17]. Les jeunes et les femmes constituent la frange de la population la plus touchée.

Le Togo est confronté à des problèmes de discrimination envers les femmes, dans tous les aspects de leur vie sociale, politique et professionnelle. Les efforts du gouvernement visant la mise en œuvre d'une Politique Nationale de l'Équité et de l'Égalité du Genre en 2011 et d'un Code révisé des Personnes et de la Famille en 2014, n'ont malheureusement pas encore permis de réduire significativement les inégalités entre les hommes et les femmes, notamment en matière de mariage et de succession. Selon l'indice d'inégalité de genre, le Togo se place en 134e position sur 159 pays et territoires, avec une valeur de 0,556 en 2015. Les femmes n'occupent que 17,6 % des sièges au Parlement, et seulement 23,1 % des femmes adultes ont atteint au moins un niveau d'éducation

12 Banque mondiale : Togo – Vue d'ensemble : http://www.banquemondiale.org/fr/country/togo/overview.

13 La prévalence est féminisée (3,1 % pour les femmes contre 1,7 % pour les hommes) et présente des disparités géographiques (3,5 % en milieu urbain et 1,5 % en milieu rural). De plus, la prévalence du VIH est plus élevée dans les régions méridionales (Lomé : 3,4 % ; région maritime : 3 %) que dans les régions septentrionales (Kara : 1,8 %, Savanes : 0,3 %) (Enquête Démographique et de Santé – Togo III 2013-2014).

14 CNLS Togo, Plan National de Suivi et Évaluation du VIH/SIDA 2016-2020.

15 Institut National de la Statistique et des Études Économiques et Démographiques, Togo – Questionnaire Unifié des Indicateurs de Base du Bien-Être 2015.

16 Plus de 85 % des ménages en milieu rural n'ont pas accès à l'électricité et restent dépendants de combustibles ligneux, ce qui contribue largement à la déforestation (Tome 1 du PND, version du 22 juillet 2017). En outre, seulement 44,2 % de la population rurale a accès à des sources d'eau potable améliorées, contre 91,4 % de la population urbaine (www.un.data.org).

17 PNUAD, 2014-2018, page 24.

secondaire, contre 36,1 % pour les hommes[18]. En outre, la situation de la pauvreté chez les femmes est un problème critique au Togo : le taux de pauvreté parmi les ménages dirigés par une femme est supérieur de 3 % à celui des ménages dirigés par un homme[19].

Afin de répondre à tous ces défis, le Togo s'est engagé ces dernières années à améliorer la gouvernance démocratique et le développement humain durable. Dans cette optique, le gouvernement a élaboré et adopté son Document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP) intérimaire en 2008 et, en 2009, le DSRP complet couvrant la période 2009-2011. Par la suite, sur la base des réalisations de la phase 2008-2012, une Stratégie de Croissance Accélérée et de Promotion de l'Emploi (SCAPE) a été élaborée et mise en œuvre pour la période de 2013 à 2017. En outre, un processus participatif en faveur de l'instauration d'une Vision 2030, lancé en avril 2014, se poursuit parallèlement à l'élaboration du Plan national de développement 2018-2022. Ces documents constituent le cadre fédérateur de référence des politiques et stratégies de développement du pays à moyen et à long terme.

En janvier 2016, l'un des programmes phares du gouvernement togolais, le « Programme d'urgence de développement communautaire » (PUDC), a été lancé. Le PUDC est financé par l'État togolais sur fonds propre, avec une contribution attendue de ses partenaires de développement, pour un montant total de 155,15 milliards de FCFA. Il est mis en œuvre directement par le PNUD (à la demande du gouvernement) sur une période de trois ans (2016-2019). Ses interventions couvrent l'ensemble des cinq régions économiques du pays et 29 préfectures, en visant prioritairement les zones les plus pauvres et mal desservies en infrastructures et services socioéconomiques de base.

Les graphiques de l'annexe 2 fournissent des informations supplémentaires sur les principaux indicateurs de développement du Togo.

1.3 LE PNUD AU TOGO

Le PNUD est présent au Togo depuis 1977. Au cours de la période couverte par cette EIPP (2008-2017), le PNUD a mis en œuvre deux cycles programmatiques (2008-2012/2013 et 2014-2018), qui s'appuient sur les Plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD).

Le premier cycle de programmation du PNUD, de 2008 à 2012, s'articulait autour de trois axes principaux d'interventions : (i) la lutte contre la pauvreté ; (ii) la gouvernance démocratique ; et (iii) la prévention des crises et le relèvement, qui poursuivaient neuf effets[20]. À la suite de la revue à mi-parcours du programme en décembre 2010, qui a confirmé la pertinence de ces trois axes prioritaires et recommandé de veiller à améliorer la sélectivité et la cohérence des produits à développer, le gouvernement du Togo et le PNUD ont procédé à la révision du Plan d'action du Programme de Pays (CPAP) 2008-2012, en vue de l'harmoniser avec les orientations du pays et du PNUAD. Le CPAP révisé continuait de s'articuler autour des axes définis, mais il a été restructuré en quatre composantes (réduction de la pauvreté, environnement, gouvernance et VIH/SIDA) et poursuivait cinq effets escomptés. En 2012, le gouvernement togolais et l'équipe de pays du Système des Nations Unies ayant convenu de prolonger d'une année le PNUAD afin de l'harmoniser avec le cycle de planification nationale, le Conseil d'administration du PNUD a donc approuvé une prolongation du Programme de Pays du PNUD pour une année supplémentaire, jusqu'à la fin de l'année 2013.

Dans le but de consolider les actions initiées durant le CPAP 2008-2013 et de mieux cadrer le

18 Note d'information pour les pays dans le Rapport sur le développement humain 2016 – Togo : http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/TGO.pdf.

19 Banque mondiale : Togo – Vue d'ensemble : http://www.banquemondiale.org/fr/country/togo/overview.

20 PNUD, Document de Programme de Pays (DPP) pour le Togo (2008-2012), DP/DCP/BFA/1.

programme relativement aux enjeux et aux priorités du moment, le PNUD a élaboré et mis en œuvre le CPAP 2014-2018, qui articule ses interventions autour de deux grandes thématiques : (i) la gouvernance démocratique, institutionnelle et locale ; et (ii) le développement humain durable – qui englobe la réduction de la pauvreté, l'emploi, l'environnement et la résilience face au changement climatique, dont chaque thème a un effet escompté.

Les résultats attendus (effets du DPP/CPAP) et les budgets indicatifs des deux cycles de programmation sont présentés dans le tableau 1 de l'annexe 1 (Termes de référence de l'EIPP). On observe une continuité marquée entre les axes d'orientation et les interventions au cours des deux cycles[21].

Les interventions du PNUD au Togo sont multiformes, allant du soutien à l'élaboration des politiques et stratégies de développement aux appuis ponctuels d'initiatives de plaidoyer et de renforcement des capacités et des formations, en passant par des réformes institutionnelles, des programmes et projets de terrain et à une attention portée sur les structures publiques, les collectivités locales, les jeunes et les femmes en milieux rural et urbain.

En termes de ressources financières, lors de la conception du programme, les ressources indicatives pour le cycle de programmation 2008-2012 étaient d'environ 18,7 millions de dollars, et celles du cycle de programmation 2014-2018 étaient d'environ 54 millions de dollars. Dans le cadre de sa mise en œuvre, le budget total du premier cycle a atteint 113 millions de dollars (2008-2013). Les ressources pour les trois premières années du cycle de programmation courant étaient d'environ 55,5 millions de dollars. Pendant le premier cycle de programmation, les partenaires principaux qui ont contribué aux ressources pour le programme PNUD étaient le Fonds mondial et l'Union européenne. Pour le second cycle de programmation, une grande partie des ressources mobilisées provient du gouvernement du Togo, à travers le programme PUDC[22]. D'autres contributeurs pour les deux cycles de programmation comprennent également le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), l'Allemagne, le Japon, et la France, pour ne citer que ceux-là (annexe 3).

1.4 MÉTHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION

Portée de l'évaluation. Cette EIPP au Togo couvre la période de 2008 à mi-2017, à savoir les trois premières années et demie du programme en cours (2014-2018) et les 6 années du cycle précédent. L'EIPP porte sur l'ensemble des activités du PNUD dans le pays, y compris sur les interventions financées par l'ensemble des sources de financements, dont les ressources de base du PNUD, les fonds des donateurs et les fonds gouvernementaux. L'évaluation a aussi pris en compte le PUDC, un programme récent (mis en œuvre depuis 2016) qui ne figure pas dans le DPP/CPAP. L'EIPP a également couvert des activités hors projets – telles que la coordination ou le plaidoyer – jugées importantes pour le programme politique et social du pays. Entre 2008 et mai 2017, au moins 66 programmes et projets mis en œuvre ont été répertoriés dans le cadre de la présente évaluation.

21 Par exemple, l'appui à la planification et de suivi-évaluation des politiques publiques, lié à la composante de lutte contre la pauvreté dans le premier programme, se rattache aujourd'hui à la composante de gouvernance pour l'accélération de la croissance. De même, l'appui à la lutte contre le VIH/SIDA se situe dans la composante de lutte contre la pauvreté lors du premier programme, mais depuis 2014, l'accent a été placé sur la gouvernance du secteur, et les interventions se trouvent aussi dans cette composante. Le renforcement des institutions en charge de la prévention et de la gestion des crises, une composante du premier programme, se poursuit également en tant que volet de la composante principale de développement humain durable pendant le programme en cours.

22 Le budget total du programme PUDC est de 155,15 milliards de FCFA (environ 280 millions de dollars – taux d'échange opérationnel des Nations Unies en décembre 2017), dont 20,95 milliards de FCFA avaient été mobilisés au 30 avril 2017, et le reste devrait être mobilisé en 2017 et 2018.

Méthodologie. La méthodologie de l'évaluation comporte trois volets principaux : (i) l'analyse de la contribution du PNUD aux résultats du développement par domaine thématique/programmatique ; (ii) l'évaluation de la qualité de sa contribution ; et (iii) l'analyse du positionnement stratégique du PNUD et des éléments transversaux.

- **Contribution du PNUD par domaine thématique/programmatique.** Une analyse de l'efficacité de la contribution du PNUD aux résultats du développement au Togo a été effectuée pour évaluer dans quelle mesure il est possible d'atteindre les objectifs de développement au vu des résultats observés. L'EIPP a aussi analysé les indicateurs, les valeurs de référence et les cibles des cadres logiques des résultats des documents de programme (voir l'annexe 5 pour une liste complète). Une attention particulière a été portée sur l'examen de la contribution du PNUD à la réduction de la pauvreté et à la promotion de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes[23], ainsi qu'au renforcement des capacités institutionnelles et opérationnelles. Les rapports sur les effets se sont aussi basés sur l'approche de la théorie du changement pour évaluer la contribution du PNUD aux résultats du développement.
- **La qualité de la contribution du PNUD.** L'EIPP a analysé la qualité de la contribution du PNUD à travers les critères suivants :
  - **Pertinence** des projets et des effets du PNUD par rapport aux besoins du pays, aux priorités nationales et au mandat du PNUD. L'analyse de la pertinence s'est basée sur une analyse du contexte, des documents de stratégie et de politique nationale, des stratégies et des interventions du PNUD, et des entretiens avec les parties prenantes.
  - **Efficience** des interventions du PNUD en termes de ressources humaines et financières mises en œuvre. L'analyse de l'efficience s'est surtout basée sur les données disponibles dans le système de gestion (Atlas) du PNUD, sur des documents de programme et de projet, et sur des plans de travail annuels.
  - **Durabilité** des résultats auxquels le PNUD a contribué. Afin d'analyser la durabilité, l'évaluation a cherché des faits correspondant à une capacité renforcée durable et, dans le cas des programmes en cours, elle a estimé la probabilité que de véritables changements se produisent dans le cas où l'appui du PNUD serait arrêté.
- **Le positionnement stratégique du PNUD**. L'EIPP a analysé le programme du PNUD sous l'angle du mandat de l'organisation, des besoins reconnus ou émergents, et des priorités nationales pour le développement du Togo, ainsi que le rôle du PNUD dans la coordination du Système des Nations Unies et de l'aide au développement, et ses partenariats.

La triangulation des éléments ci-après réside au cœur de la méthodologie adoptée pour cette évaluation :

- Une analyse du portefeuille de projets et de programmes ainsi qu'une revue des documents de programme, des documents et rapports sur les projets/programmes réalisés par le PNUD et le gouvernement du Togo, des évaluations, des documents institutionnels du PNUD (plan stratégique, rapports annuels axés sur les résultats, etc.), des travaux de recherche-actions,

23 Utilisant le Plan d'action à l'échelle du Système des Nations Unies (ONU-SWAP) pour améliorer l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes au sein du système des Nations Unies (www.unwomen.org/~/media/Headquarters/Attachments/Sections/How%20We%20Work/UNSystemCoordination/UN-SWAP-Framework-Dec-2012.pdf) et « l'échelle de l'efficacité des résultats genre » (Gender Results Effectiveness Scale ou GRES) élaborée par le BIE (« Evaluation of UNDP Contribution to Gender Equality and Women's Empowerment », août 2015, chapitre 5) (http://web.undp.org/evaluation/evaluations/thematic/gender.shtml).

ainsi que d'autres publications disponibles portant sur le pays. Les principaux documents consultés sont mentionnés à l'annexe 7.

- Des entretiens ont été menés avec environ 220 personnes, y compris le personnel du Bureau du PNUD-Togo, des représentants des autorités et des agents des différentes institutions du gouvernement, des responsables et agents d'autres organisations des Nations Unies et des partenaires de développement, des organisations de la société civile, des agents volontaires nationaux, des chefs de communes et des responsables des comités locaux de paix et de développement à la base, ainsi que des membres des comités de gestion des unités de transformation des produits agricoles. Des discussions ont également été menées avec plus de 100 représentants des populations bénéficiaires (hommes et femmes) du Programme de Pays. Ces entretiens ont permis de collecter des données et d'établir précisément la perception des acteurs sur la portée et les impacts pour les hommes et les femmes des interventions du programme du PNUD, y compris sur leurs contributions et performances respectives, et de déterminer les contraintes rencontrées dans la mise en œuvre des projets ainsi que les points forts et les faiblesses du PNUD au Togo.
- Des visites sur le terrain ont permis de constater directement les réalisations de quelques projets clés et de mener des entretiens semi-structurés avec des bénéficiaires des interventions appuyées par le PNUD. L'équipe a visité un échantillon de sites dans 19 localités[24] des régions Maritime, Kara et Savanes du pays.

Processus. L'évaluatrice principale de l'évaluation et l'évaluatrice associée au BIE ont entrepris une mission préparatoire à Lomé en février 2017, ce qui a conduit à l'élaboration des Termes de référence pour l'EIPP (annexe 1). En vue de compléter l'équipe d'évaluation, le BIE a recruté deux experts internationaux et un expert national[25]. L'évaluatrice principale de l'évaluation et les trois experts ont effectué une mission principale de collecte de données, du 24 avril au 12 mai 2017. À la fin de la mission sur le terrain, les résultats préliminaires et les pistes de réflexion ont été discutés avec le bureau de pays. Par la suite, l'équipe a rédigé des rapports distincts sur chaque thématique. Les conclusions de chacun de ces rapports ont été ensuite synthétisées dans le rapport global de l'EIPP.

Le projet de rapport a été soumis au BIE, puis au bureau de pays et au bureau régional du PNUD pour l'Afrique, ainsi qu'à un lecteur externe et, enfin, au gouvernement et aux autres partenaires. L'organisation d'un atelier par vidéoconférence a réuni les principales parties prenantes du programme et a donné une occasion supplémentaire de discuter des résultats et des recommandations, et d'obtenir des commentaires et des précisions sur le rapport de l'EIPP avant sa finalisation.

Contraintes et limitations de l'évaluation : une analyse de la faisabilité de l'évaluation a été entreprise pour mieux comprendre les contraintes et les possibilités liées à la collecte des données. L'une des contraintes rencontrées est l'insuffisance des documents sur les projets exécutés, car en accord avec les politiques et procédures du programme et des opérations du PNUD par le passé, le Plan d'action du programme pays et le Plan annuel de travail ont constitué le document de projet[26]. Une autre contrainte est que le nombre limité d'évaluations réalisées au cours de la période des deux cycles n'a pas permis d'appréhender de façon adéquate plusieurs aspects de la réalisation de certains projets du PNUD. L'équipe a essayé de

24 Les 19 localités sont : Adidogomé, Aklakou, Ando-Kpomey, Anfoin, Assahoun, Assomé, Atoeta, Avévé, Davié, Donomade, Gapé, Kara, Kévé, Kountouaré, Kovié, Kpedzi, Naki-est, Naki-ouest, et Vogan.

25 Les experts sont responsables des différents domaines thématiques du programme, le genre étant considéré comme un thème transversal.

26 Depuis juillet 2016, la préparation d'un document de projet est obligatoire.

surmonter ces contraintes en multipliant les discussions avec les différentes parties prenantes en vue de mieux comprendre la logique de la stratégie de programmation des interventions des deux cycles ainsi que les résultats obtenus.

1.5 STRUCTURE DU RAPPORT

Ce rapport comporte cinq chapitres. Après ce premier chapitre introductif, le deuxième chapitre analyse la contribution du PNUD aux résultats du développement (efficacité). Le troisième chapitre traite de la qualité de la contribution du PNUD (pertinence, efficience et durabilité). Le quatrième chapitre analyse le positionnement stratégique du PNUD au Togo. Le cinquième chapitre présente les conclusions et les recommandations, ainsi que la réponse de la direction à l'évaluation, préparée par le bureau de pays du PNUD.

Chapitre 2

CONTRIBUTION DU PNUD AUX RÉSULTATS DU DÉVELOPPEMENT – EFFICACITÉ

Ce chapitre examine l'efficacité de la contribution du PNUD aux résultats du développement entre 2008 et mi-2017, dans les domaines de la gouvernance (gouvernance démocratique, institutionnelle et administrative, VIH/SIDA) et du développement humain durable (réduction de la pauvreté, sécurité alimentaire, promotion de l'emploi et de l'entrepreneuriat, environnement et changement climatique). Cette analyse de l'efficacité cherche à répondre à la question fondamentale de l'évaluation, à savoir quelle a été la contribution du PNUD à la réalisation des effets escomptés articulés dans ses documents de Programme de Pays.

2.1 GOUVERNANCE

Cette section examine les effets suivants :

CPAP 2008-2012/2013 :

- Les politiques publiques sont améliorées dans la perspective de l'atteinte des OMD
- Les institutions et les principes de gestion démocratique sont renforcés en tenant compte de l'équité de genre
- Les capacités de gestion économique de l'État, du secteur privé et de la société civile sont accrues
- Le processus de décentralisation est amélioré et accéléré
- L'accès des populations à des services de santé de qualité est amélioré en milieu rural et périurbain
- Les services de prévention, de traitement, de soins et d'appui en matière de VIH/SIDA sont intensifiés

CPAP 2011-2012/2013 révisé :

- Les principes de gouvernance démocratique sont appliqués et les capacités des institutions et des acteurs clés sont renforcées
- L'administration publique et les capacités nationales de planification, de mise en œuvre et de suivi-évaluation sont renforcées pour favoriser l'atteinte des OMD
- La réponse nationale au VIH/SIDA est accélérée vers l'atteinte de l'OMD 6

CPAP 2014-2018 :

- À l'horizon 2018, les capacités des institutions et des acteurs aux niveaux national et local en faveur de la réduction des inégalités, de la modernisation de l'État, de la consolidation de la paix, de la démocratie et de la promotion des droits de l'homme sont améliorées.

2.1.1 STRATÉGIE DU PNUD

Sur le plan de la gouvernance démocratique, durant le cycle de programmation 2008-2013, la stratégie du PNUD a consisté à soutenir la consolidation des fondements de la démocratie et de la réconciliation nationale à travers un soutien aux éléments suivants : (i) l'organisation d'élections pacifiques et transparentes ; (ii) le renforcement des capacités des acteurs (Assemblée nationale, Cour des comptes, société civile, médias) en ciblant les femmes en particulier ; (iii) la prévention et la gestion des conflits, notamment à travers la mise en œuvre des recommandations de la CVJR et l'appui à l'instauration d'une infrastructure pérenne pour la paix ; et (iv) l'amélioration de l'accès au droit et à la justice pour les groupes défavorisés, notamment les femmes et les jeunes.

Durant le cycle de programmation courant (2014-2017), la stratégie du PNUD s'inscrivait dans la continuité des actions de la phase précédente et a consisté à soutenir les processus électoraux afin de créer les conditions propices à la réconciliation nationale et à un début de fonctionnement normal des institutions démocratiques. De manière plus spécifique, la stratégie du PNUD se situait à 4 niveaux : (i) l'appui aux processus électoraux ; (ii) la consolidation de la paix ; (iii) l'appui au Parlement ; et (iv) l'amélioration de l'accès au droit et à la justice.

En ce qui concerne la gouvernance administrative, institutionnelle et locale, la stratégie du PNUD s'est concentrée sur la modernisation de l'administration publique, la décentralisation, la maîtrise de la planification et les activités de suivi-évaluation, en prenant en compte le genre et l'inclusion des groupes vulnérables, ainsi que sur le renforcement des capacités de gestion économique de l'État, du secteur privé et de la société civile.

Le PNUD a aussi apporté un appui au Togo en matière de promotion de la santé en général, notamment dans la lutte contre les IST/le VIH/SIDA. Dans le but d'appuyer la lutte nationale contre la pandémie et de soutenir l'atteinte de l'OMD 6 correspondant, le PNUD a appuyé, d'une part, les organisations de la société civile (OSC) en matière de prévention, de dépistage et de prise en charge psychosociale des personnes vivant avec le VIH, à travers le renforcement de leurs capacités opérationnelles et, d'autre part, le Conseil National de lutte contre le SIDA (CNLS) dans son rôle de coordination, de suivi-évaluation et de mobilisation des actions de lutte contre le VIH/SIDA, conformément aux « trois principes[27] » édictés par ONUSIDA. Du fait que l'accent des appuis dans ce domaine est mis sur la gouvernance du secteur, les interventions ont été structurées dans le cadre du programme de gouvernance du PNUD.

2.1.2 EFFICACITÉ DE LA CONTRIBUTION DU PNUD

Constat 1. Le PNUD a appuyé le gouvernement dans l'amélioration des politiques publiques en vue de l'atteinte des OMD, à travers l'élaboration de stratégies de développement, de rapports de suivi des OMD et de cadres d'accélération pour les atteindre. Les efforts conjoints du gouvernement, du PNUD et des autres partenaires ont permis d'améliorer certains indicateurs, même si le Togo n'a pas été en mesure de réaliser tous les OMD.

Le PNUD a apporté un appui technique et financier aux processus participatifs d'élaboration et d'adoption des politiques et stratégies de développement du gouvernement, y compris le DSRP intérimaire, le DSRP complet et la SCAPE (voir aussi la section 2.2). Cet appui a permis au pays d'accéder au point d'achèvement de l'initiative Pays Pauvres Très Endettés en décembre 2010, avec un allègement de près 80 % de sa dette extérieure. L'appui à la préparation de la Vision Togo 2030 et au Plan National de Développement 2018-2022 est en cours.

Outre l'élaboration des stratégies qui ont permis de mener un diagnostic exhaustif de la situation sociale du Togo par rapport à l'atteinte des OMD[28] et de proposer des axes stratégiques afin que le pays parvienne à les réaliser, le PNUD a appuyé la préparation des rapports de suivi des OMD et de quatre cadres d'accélération pour les atteindre[29]. Un décret instituant le dispositif institutionnel de coordination, de suivi et d'évaluation

27 Les 3 principes d'ONUSIDA sont les suivants : (i) un cadre d'action contre le SIDA, qui offre une base pour la coordination des activités de tous les partenaires ; (ii) une instance nationale de coordination de la lutte contre le SIDA, à représentation large et multisectorielle ; (iii) un système de suivi et d'évaluation à l'échelon national.

28 La mise en œuvre des OMD n'a été effective au Togo qu'à partir de 2007, avec l'élaboration de la Stratégie nationale de développement à long terme basée sur les OMD.

29 Quatre cadres d'accélération des OMD : (i) l'amélioration des services d'eau potable, d'hygiène et d'assainissement de base dans les milieux rural et semi-urbain ; (ii) l'eau en milieu urbain ; (iii) la réduction de la mortalité infantile et l'amélioration de la santé maternelle ; et (iv) l'amélioration de la productivité agricole des petits producteurs.

des politiques de développement a aussi été promulgué, et le PNUD a apporté un appui en mettant à disposition des outils et des mécanismes de renforcement des compétences. Pendant la période de 2008 à 2015, plusieurs activités ont été mises en œuvre par le gouvernement, avec l'appui du PNUD et d'autres partenaires, et des progrès sensibles ont été réalisés. Les statistiques révèlent que 3 cibles des OMD ont été atteintes avant l'échéance de 2015, et qu'une cible a été presque atteinte[30]. Des progrès significatifs ont été réalisés concernant onze indicateurs sur vingt-cinq retenus, mais dix autres n'ont fait l'objet d'aucun progrès voire ont régressé[31]. Les progrès auraient été plus significatifs si le Togo n'avait pas fait face à certaines difficultés de mise en œuvre, notamment dans la mobilisation des ressources et du fait d'un retard du démarrage.

Le plaidoyer du PNUD en faveur de l'Agenda 2030 a conduit les autorités à présenter deux rapports nationaux du Togo à l'examen du forum politique de haut niveau sur le développement durable à New York en juillet 2016 et juillet 2017. Le PNUD a orienté le gouvernement dans la dissémination et l'harmonisation de tous les documents de politiques nationales ou sectorielles avec les ODD. Le PNUD a aussi soutenu le gouvernement dans l'établissement des différentes priorités, qui a permis d'identifier 60 cibles sur les 169 qui feront l'objet de suivi.

Constat 2. Le PNUD a été l'un des rares partenaires à avoir appuyé le processus des différentes élections tenues au Togo depuis 2007 et à participer de manière significative au rétablissement de la coopération entre le Togo et les partenaires internationaux. Le soutien du PNUD et d'autres partenaires aux structures impliquées dans le processus électoral a permis l'organisation des élections dans un climat plus apaisé. Cependant, le climat sociopolitique est en équilibre instable, probablement en raison de l'application incomplète des recommandations de l'APG.

Au début de la crise sociopolitique, la plupart des PTF ont suspendu leur coopération avec le pays. Le PNUD était l'une des rares agences de coopération à poursuivre le dialogue avec le gouvernement et les autres parties prenantes nationales. C'est grâce au soutien du PNUD que l'APG a été signé par les principales forces politiques du pays en 2006. Cet accord a été l'élément déclencheur qui a permis le retour progressif de la communauté internationale au Togo, lançant le pays sur une trajectoire positive qui s'est poursuivie au cours de la période couverte par la présente évaluation.

Toutes les parties interrogées durant la mission d'évaluation sur le terrain ont reconnu le rôle clé qu'a joué le PNUD dans la signature de l'APG et dans le retour de la coopération internationale. Cet appui a permis au PNUD d'être à l'écoute du gouvernement relativement à la consolidation de la paix et au processus électoral. Le rôle d'équilibriste du PNUD a été très délicat, surtout dans la situation de fragilité du pays, pour aboutir à des résultats électoraux dans un climat apaisé et consensuel.

L'appui du PNUD au processus électoral a favorisé le renforcement des capacités des principaux acteurs. En effet, le PNUD a soutenu la semi-accréditation de 47 formateurs selon la méthode BRIDGE[32] suite à la signature de l'APG. Ceux-ci ont ensuite contribué à la dispense de forma-

30 Cible 1C : la prévalence de l'insuffisance pondérale chez les enfants de moins de cinq ans est passée de 32,8 % en 1990 à 16 % en 2014. Cible 7A : la proportion de la superficie recouverte par des forêts a presque doublé, passant de 12,6 % en 1990 à 24,24 % en 2015. Cible 8F : sur l'ensemble de la population du pays, le nombre d'abonnés à l'Internet est passé de 2,86 % en 2011 à 12,94 % en 2015. La cible 3A visant à éliminer les disparités entre les sexes dans l'enseignement primaire est presque réalisée, le ratio filles/garçons étant passé de 0,65 en 1990 à 0,99 en 2015. Cible 3A : le rapport filles/garçons dans l'enseignement primaire est passé de 0,65 en 1990 à 0,99 en 2015 (Dernier rapport national de Suivi des objectifs du Millénaire pour le développement, janvier 2017).

31 Dernier rapport national de Suivi des objectifs du Millénaire pour le développement, janvier 2017.

32 BRIDGE – « Building Resources in Democracy, Governance and Elections ». Il s'agit d'un cours sur le processus électoral.

tions dans les régions, portant sur le maintien de l'ordre à plus de 5 000 agents de sécurité et de défense et axées sur la connaissance des principes de droit, de citoyenneté et de respect des droits de l'homme. Elles ont ainsi permis de réduire nettement les incidents entre les citoyens et les forces de l'ordre avant, pendant et après les élections. De plus, en vue de prévenir des conflits et violences en 2013, le partenariat du PNUD avec le Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme a organisé le déploiement de 600 observateurs de la paix à travers le pays, la distribution de plus de 10 000 exemplaires du guide « Organiser des élections libres et honnêtes c'est respecter les droits de l'homme », et la diffusion de spots radiophoniques et télévisuels qui ont contribué à la tenue d'élections sans violence[33].

En outre, le PNUD a aussi été en première ligne de la médiation entre les différents acteurs politiques et pour la promotion d'un climat apaisé avant, pendant et après l'élection présidentielle de 2015, à travers son implication dans le dialogue et par la visite du Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies. Le PNUD a fourni un appui dans le cadre de la sécurisation du processus, de la gestion du contentieux électoral, des communications électorales, de la formation des autorités administratives et coutumières, des activités de sensibilisation contre la violence électorale et de prévention de conflits, et de l'observation des élections, en matière de droits humains et de veille diplomatique (à travers le partenariat avec le Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme). Ainsi, grâce à cet appui du PNUD, en synergie avec ceux d'autres partenaires, le gouvernement est parvenu à organiser des élections présidentielles (en 2010 et en 2015) avec un taux de participation de 60 % en 2015.

En coopération avec l'Ambassade des États-Unis le partenariat du PNUD avec les OSC a permis la mise en place de mécanismes d'alerte précoce et de prévention des violences et des conflits liés aux élections. Pour renforcer la prévention et le règlement des conflits et des violences, 80 représentants des institutions nationales, de la société civile et des médias, ainsi que les dirigeants d'organisations de femmes et de jeunes ont été formés aux activités de médiation, de négociation et de dialogue. Toutefois, bien qu'elles aient bénéficié de l'appui du PNUD, leurs actions ont eu un impact limité, car il leur était difficile de les poursuivre, notamment au cours des périodes en dehors des élections, par manque de moyens financiers.

Il convient de signaler que, même si les élections de 2015 ont enregistré moins de cas de violence, une partie de la classe politique se plaint encore du manque d'engagement du gouvernement à revoir le mode de scrutin des élections et de l'application de deux recommandations clés de l'APG (la limitation du nombre de mandats présidentiels et les élections à deux tours).

Constat 3. Le PNUD a joué un rôle important dans la consolidation de la paix et a soutenu la CVJR, qui a animé le processus de réconciliation nationale et a posé les jalons pour construire une paix durable. Néanmoins, au niveau local, les comités locaux de paix, dont le PNUD a récemment soutenu la création, n'étaient pas encore opérationnels.

Le PNUD a apporté un appui technique et financier au processus de justice transitionnelle mené par la CVJR, qui a permis d'assurer le suivi opérationnel de ses travaux, depuis l'élaboration d'un programme de protection des victimes et des témoins jusqu'à l'organisation d'audiences et d'enquêtes. Ainsi, en 2011, le processus de justice transitionnelle est entré dans sa phase opérationnelle, avec la collecte de plus de 20 000 dépositions au niveau national (y compris de la diaspora), la conduite d'enquêtes de terrain sur l'ensemble du territoire, ainsi que l'audition de plus de 500 victimes, témoins et auteurs présumés d'exactions[34].

33 ROAR 2013.

34 Rapport final de la CVJR, pages 94 à 101.

En outre, cet appui apporté à la CVJR a permis d'élaborer un document d'orientation pour la mise en œuvre des recommandations. Les activités de vulgarisation et de sensibilisation auprès des citoyens relativement aux travaux de la CVJR ont été menées avec les OSC, qui ont poursuivi un plaidoyer envers le gouvernement, le Parlement, les médias et les dirigeants communautaires en faveur d'une accélération de la mise en œuvre des recommandations et de leur appropriation par les populations. Le document de base de la politique nationale de formation civique et d'éducation à la citoyenneté a été élaboré avec l'appui du PNUD. Finalement, un Haut-Commissariat à la Réconciliation et au Renforcement de l'Unité Nationale (HCRRUN) a été créé par décret du Président de la République en mai 2013, pour prendre le relais de la CVJR.

En 2016, le PNUD a poursuivi son appui au renforcement des capacités des institutions nationales, en contribuant à la création de 36 comités locaux de paix (CLP) dans 5 régions du pays. Ces comités sont appelés à prendre le relais et à jouer un rôle important dans la prévention des conflits et la consolidation de la paix. Bien que ces CLP soient mis en place sur une base de participation volontaire, au moment de la mission d'évaluation, ils n'étaient pas encore opérationnels en raison d'un manque de statuts, de ressources financières et de mécanismes de fonctionnement appropriés.

Constat 4. Depuis 2008, le PNUD apporte un appui continu au Parlement et à la modernisation de la justice, à travers la conduite d'études, un renforcement des capacités, la diffusion de textes juridiques et l'informatisation des prisons, ce qui a permis de réaliser d'importants progrès en matière de sensibilisation des citoyens relativement aux travaux du Parlement. Toutefois, l'impact de ces initiatives en termes d'amélioration de la productivité des parlementaires et d'accès à l'information judiciaire tarde à se faire sentir.

Dès 2008, l'appui du PNUD au Parlement a débouché sur la réalisation d'une étude diagnostique visant à évaluer les besoins de l'institution. Cette étude, réalisée avec l'Union interparlementaire, a permis de doter l'Assemblée nationale d'un programme à long terme de renforcement de ses capacités et de modernisation de la justice. Ainsi, les membres du Parlement ont vu leurs capacités renforcées par l'organisation d'un séminaire sur le rôle d'une Assemblée nationale et ainsi que sur l'élaboration et l'exécution d'un budget parlementaire. Les députés de la Commission des Finances et des Échanges ont effectué des voyages d'études au Bénin, au Burkina Faso et en Côte d'Ivoire, avec le soutien du PNUD. En outre, le PNUD a contribué à l'amélioration de la qualité et de la conformité juridique des textes législatifs publiés par le Parlement, à l'accessibilité des archives parlementaires aux citoyens, ainsi qu'au renforcement des moyens de contrôle de l'action gouvernementale[35].

Quant à la modernisation de la justice, conformément aux recommandations de l'étude diagnostique de 2008 proposant la mise en place d'une base de données jurisprudentielle et législative[36], approximativement 300 dossiers de magistrats, 160 ouvrages juridiques et 30 000 pages numérisées ont été mis en ligne. Ainsi, l'accès des citoyens aux textes législatifs est désormais plus facile.

Il est toutefois difficile de percevoir les résultats de cet accès à l'information, du fait que le système ne dispose pas de méthode de comptage des personnes qui consultent les documents publiés en ligne. Une telle information permettrait d'établir si les conditions d'accès aux activités de la justice et l'impact sur la perception et le comportement des populations vis-à-vis du système judiciaire se sont améliorés ou non.

En ce qui concerne le renforcement de l'accès au droit et à la justice, le PNUD a soutenu l'accès à la justice des populations vulnérables et la prise

35 Par la numérisation des archives et la formation des parlementaires.

36 ROAR 2008.

en compte des droits humains dans l'administration de la justice, avec l'adoption de la loi portant aide juridictionnelle en mai 2013, qui prévoit des dispositions légales visant à instaurer l'équité dans l'administration de la justice. Ainsi, 4 213 détenus (dont 109 femmes, 31 mineurs) ont pu accéder à des informations sur les droits du détenu, 484 surveillants de prison (dont 111 femmes) ont été formés à l'exécution de leur mission et près de 232 détenus vulnérables (dont 23 femmes, outre les 200 ciblés) ont bénéficié d'une aide juridictionnelle. Des personnes vivant avec le VIH (355, dont 304 femmes) ont été prises en charge et des cas de stigmatisation ont été signalés, avec 10 plaintes portées en justice et 14 plaintes déposées auprès des services de police et de gendarmerie en 2014[37].

Finalement, l'appui du PNUD à la gestion informatique des prisons a permis d'assurer une gestion et un suivi en temps réel des dossiers des détenus. Ainsi, 13 régisseurs ont été formés à l'utilisation du système et 43 magistrats du siège et du parquet des Cours d'appel de Lomé et de Kara ont bénéficié d'une formation de mise à niveau. Un guide juridique du citoyen contenant des informations exhaustives, y compris les coordonnées des auxiliaires de justice et des adresses utiles, a été mis à la disposition du justiciable et du professionnel de justice.

Constat 5. Le PNUD a contribué à la modernisation de l'administration publique en appuyant des réformes, des audits institutionnels des ministères et le renforcement des capacités institutionnelles, opérationnelles et humaines. Plusieurs activités ont été menées, avec des résultats encourageants. Cependant, des insuffisances persistent au niveau de la gestion et du suivi-évaluation des projets, de l'administration et du traitement diligent des dossiers pour répondre aux besoins des citoyens. En outre, la délégation (en 2016) de la mise en œuvre du PUDC au PNUD est un signe que des efforts de renforcement des capacités des partenaires gouvernementaux restent encore à poursuivre.

En ce qui concerne la gouvernance administrative, l'appui du PNUD devait permettre d'impulser une culture de modernisation de l'administration publique et d'asseoir les bases de la réforme dans ce domaine. Ainsi, le PNUD a contribué, entre 2008 et 2012, à la réalisation des études structurantes essentielles au relèvement des capacités. À la suite de ces études, le cadre juridique de la fonction publique a été révisé, avec l'adoption d'un nouveau statut de la fonction publique en 2012 et l'institution de l'assurance-maladie pour les agents de l'État.

En partenariat avec l'UNICEF, le FNUAP, la Banque africaine de développement, l'Union européenne et l'Agence française de développement, le PNUD a contribué à la réalisation d'une trentaine d'audits stratégiques et organisationnels entre 2008 et 2016. Environ 20 ministères (sur 33) ont été audités et disposaient d'un organigramme adapté à leurs missions, ainsi que de plans de formation des ressources humaines (en 2011 et 2012). Ces audits ont jeté les bases de l'adoption des décrets portant établissement des normes d'organisation des ministères, ce qui a permis de les doter d'organigrammes adaptés à leurs missions.

La réforme des structures de formations professionnelles a abouti à la définition des nouvelles missions de l'École nationale d'administration, à l'élaboration d'un schéma directeur et à la promulgation d'une loi d'orientation de l'enseignement technique et professionnel. La mise en œuvre de ces plans de formation a permis de former 500 cadres de l'administration en management (80) et en planification stratégique des ressources humaines (420).

Le PNUD a aussi apporté une assistance au gouvernement dans l'élaboration du Cadre stratégique de la réforme et de la modernisation de l'administration publique. Le taux de mise en œuvre des mesures de ce Cadre stratégique est passé de 43 % en 2013 à 68 % (24 mesures sur 35)

37 Rapport Observatoire Réseau des PVVIH RAS+ 2014.

en 2015[38]. De plus, le pays dispose aujourd'hui d'un cadre de référence en matière de planification[39].

Même s'il est vrai que les interventions du PNUD ont été déterminantes dans le processus de relance de l'administration publique du Togo, la stratégie de sortie de la plupart des programmes du PNUD n'était pas assez élaborée. De plus, la mission d'évaluation a constaté que la plupart des institutions nationales ont toujours de nombreuses attentes vis-à-vis du PNUD, malgré tous les efforts déployés et les outils méthodologiques mis à leur disposition, qui devraient permettre de les rendre plus autonomes à terme. Parmi les raisons souvent invoquées pour justifier ces attentes figurent la rotation fréquente du personnel de l'administration publique et le faible ciblage des collaborateurs qui ont besoin d'un renforcement de leurs capacités.

En effet, malgré les importants efforts déployés par le PNUD pendant les deux cycles de programmation, les résultats atteints restent globalement mitigés en termes de capitalisation des expériences acquises. Ce constat rejoint les conclusions du rapport sur la micro évaluation menée par le PNUD, qui montre que presque toutes les institutions publiques analysées sont « peu satisfaisantes », et donc inaptes à gérer les fonds du PNUD[40]. Cela signifierait que la stratégie de renforcement des capacités du PNUD n'a pas touché les bonnes cibles ou qu'elle n'a pas été menée de façon suffisamment approfondie dans différentes interventions, tout en reconnaissant l'ampleur des problèmes auxquels le pays fait face. Par ailleurs, même si la mission comprend le désir d'atteindre des résultats dans le cadre du PUDC dans un délai relativement court (3 ans), le fait qu'en 2016, le gouvernement du Togo ait confié au PNUD l'exécution directe de ce programme – un programme principalement financé par le gouvernement – soulève certaines questions quant à l'ampleur du succès du PNUD dans l'appui au renforcement des capacités opérationnelles en vue d'aider à moderniser l'administration et les institutions, d'améliorer leur fonctionnement et de favoriser leur autonomisation.

Constat 6. Le PNUD a contribué à mettre en place une culture de résultats dans l'administration publique. Cependant, la mise en œuvre de cette gestion axée sur les résultats n'est pas encore effective.

En matière de pilotage de l'action gouvernementale et de suivi de la performance des ministères, une nouvelle approche managériale axée sur les résultats a été développée, avec l'institution de nouveaux outils et mécanismes. Le déploiement d'experts à des niveaux stratégiques a permis d'améliorer l'efficacité et la rapidité de certaines décisions dans la conduite des réformes prioritaires. Un appui a également été apporté au dispositif de suivi-évaluation de la SCAPE qui, depuis 2013, bénéficie d'une autonomie croissante. Toutefois, même si plusieurs instruments de la gestion axée sur les résultats sont présents, ceux-ci restent quelque peu théoriques, car leur mise en œuvre n'est pas encore totalement effective, surtout aux niveaux sectoriel, régional et local[41].

En ce qui concerne la transparence, le PNUD a appuyé le gouvernement dans l'élaboration de divers rapports sur la gestion de l'aide publique. De plus, le PNUD a soutenu la mise en place d'une plateforme de Gestion de l'aide au niveau de la Direction Générale de la Mobilisation de l'Aide et du Partenariat. Toutefois, le système

38 (i) Élaboration du plan de formation du ministère de la Fonction publique, du Travail et de la Réforme administrative ; (ii) élaboration et signature de l'arrêté interministériel sur la jouissance de la pension de retraite ; et (iii) adoption du décret portant établissement des modalités d'application du statut général de la fonction publique.

39 Actes du forum sur la planification.

40 Mission de micro évaluation des partenaires de mise en œuvre des projets des agences excom au Togo – exercice 2014, Rapport de synthèse, décembre 2015.

41 Rapport financier final, Projet d'Appui à la Gestion du Développement et de l'Aide – Volet 1 du Projet d'Appui Institutionnel (PAI), Phase 2.

d'information de gestion de l'aide publique ne fonctionne pas de façon efficace[42].

Constat 7. Le PNUD a fortement appuyé la décentralisation à travers l'organisation d'un atelier national, l'élaboration du dispositif légal, la conduite d'études prioritaires (délimitations territoriales, finances locales et communications) et la publication de guides à l'usage des collectivités territoriales. Cependant, le processus est toujours en cours.

De 2008 à 2013, afin de permettre aux institutions décentralisées de disposer des outils nécessaires au développement de leurs localités, le PNUD a contribué à la mise en place des instruments de la décentralisation, y compris au renforcement des capacités (des communes, des communautés de base et de la société civile locale), à l'élaboration et à la mise en œuvre des mécanismes de financement des collectivités locales, ainsi qu'à la préparation et la mise en place des schémas d'aménagement du territoire. Ces activités ont débouché sur l'élaboration d'une feuille de route sur la mise en œuvre de la décentralisation en 2011. Cependant, il n'a pas été possible de mettre en œuvre cette feuille de route, pour diverses raisons, dont la non-résolution de la question relative aux transferts d'autorité et des ressources, les difficultés rencontrées dans l'organisation des élections locales et le manque d'infrastructures d'accueil des autorités locales. La plupart de ces contraintes sont maintenant résolues (ou en voie de l'être). Ainsi, le PNUD a apporté son soutien à l'actualisation de cette feuille de route en 2013 et entre 2014 et 2017 et a appuyé l'amélioration des capacités institutionnelles et techniques de l'administration publique en tenant compte de la mise en œuvre de la décentralisation. En outre, il a contribué à organiser un important atelier sur la décentralisation en décembre 2016.

Dans l'ensemble, la décentralisation au Togo ne s'est pas encore matérialisée. Les communes et préfectures existantes ne jouissent pas d'une autonomie véritable, en dépit de nouvelles dispositions juridiques relativement exhaustives. De plus, ce sont des délégués spéciaux nommés par le gouvernement qui les administrent, et ce, depuis 2001. Les capacités techniques des collectivités sont très faibles, ce qui ne leur permettra pas d'assumer pleinement les nouvelles fonctionnalités de la décentralisation. En matière d'aménagement du territoire, le pays s'est doté d'une politique nationale, mais l'élaboration des schémas directeurs d'aménagement du territoire n'a pu être réalisée à ce jour, malgré l'appui du PNUD à la formation des cadres en charge du secteur et des points focaux des autres ministères.

Constat 8. Le PNUD a soutenu la révision du Code de la famille et du texte sur la parité aux élections. Il a aussi contribué au renforcement des capacités des femmes dirigeantes et à la croissance de la participation des femmes à la vie politique. Néanmoins, en raison du niveau faible de mise en œuvre des dispositions politiques et législatives adoptées, peu de résultats significatifs ont été atteints par rapport à l'ampleur des inégalités que subissent les femmes.

Grâce au soutien du PNUD, la prise en compte du genre dans la gouvernance démocratique et dans le Code de la famille a connu des avancées notables. Le PNUD a contribué à l'adoption de la « Stratégie nationale d'intégration du genre dans les secteurs de développement ». Avec les activités de plaidoyer menées par le PNUD, les efforts que le gouvernement a déployés ont permis de valider la politique nationale relative à l'équité genre et à l'égalité de genre ; de créer, par décret, des cellules focales genre au niveau de neuf secteurs prioritaires de développement du gouvernement, et de former des cadres de l'administration et des parlementaires à la planification selon le genre et à l'élaboration de budgets sensibles au genre. Ces initiatives ont encouragé et facilité la participation des femmes aux prises de décisions et au débat démocratique national au

42 Rapport financier final, Projet d'Appui à la Gestion du Développement et de l'Aide – Volet 1 du Projet d'Appui Institutionnel (PAI), Phase 2.

parlement, et leur engagement dans les secteurs productifs formels d'emplois et d'entrepreneuriat (voir la section 2.2.2. pour des détails). Le PNUD a aussi appuyé la réalisation d'audits de genre dans trois ministères (ministère de la Santé et de la Protection civile, ministère des Enseignements primaires et secondaires et ministère de l'Enseignement technique et de la Formation professionnelle), en vue d'aider à réduire les inégalités au sein de l'administration. Grâce à cet appui du PNUD, le Togo a été en mesure d'assurer la présentation d'un rapport lors de la 53e session du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes en octobre 2012.

L'appui du PNUD aux activités de promotion de la participation des femmes à la vie publique et politique a contribué à la modification de la loi sur le Code électoral en février 2013, avec l'introduction de la parité hommes-femmes parmi les candidats. Ce résultat a la potentialité d'être transformatif, en contribuant à changer les structures de pouvoir et les bases de l'inégalité des sexes et de la discrimination[43].

Toutefois, il convient de noter que la mise en œuvre et le respect de la loi sur la parité hommes-femmes, bien qu'étant un premier pas dans la bonne direction, se heurtent à deux problèmes majeurs : (i) la loi n'impose pas aux différents partis politiques l'obligation de mettre en pratique la parité hommes-femmes sur les listes électorales et dans la répartition des tâches. Au niveau de la représentativité parlementaire, cette loi n'a pas d'effet réel, car la composition du Parlement découle du résultat des élections ; (ii) la parité ne peut être effective que pour des positions nominatives dans l'administration publique. Or à ce niveau, on constate que le pourcentage de femmes au gouvernement a baissé de 23 % en 2012 à 21 % en 2014.

Le Code des personnes et de la famille a été révisé en 2014 en vue d'éliminer les discriminations basées sur le genre en matière de mariage et de succession. Une proposition de loi contre les violences faites aux filles et aux femmes a été présentée au Parlement. Cependant, il convient de signaler que, dans la pratique, des efforts restent toujours à faire. En effet, certaines pratiques discriminatoires envers les femmes persistent. Par exemple, au titre de la nationalité, un homme qui épouse une étrangère peut lui donner la nationalité togolaise, alors qu'une femme qui épouse un étranger ne peut pas lui donner la nationalité togolaise.

Constat 9. Les interventions du PNUD ont permis d'atteindre des résultats significatifs en matière de renforcement des capacités des infrastructures de santé, de prévention du VIH/SIDA et de prise en charge des malades.

Le PNUD a été le premier bénéficiaire principal du Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme au Togo entre 2003 et 2012. Il a géré 6 subventions du Fonds mondial, pour un montant de plus de 35 millions de dollars. La mise en œuvre de ces subventions (une pour le VIH, trois pour le paludisme et deux pour la tuberculose) a permis de réaliser des acquis importants dans la prévention et la prise en charge des malades. Grâce à cet appui, le Programme national de lutte contre le SIDA (PNLS) a été en mesure de renforcer ses capacités, ce qui a facilité le transfert progressif de ces projets au ministère de la Santé à partir de 2009 et 2010. De même, les capacités de coordination et de suivi-évaluation ont été améliorées en poursuivant l'appui à la mise en œuvre du plan stratégique national et des plans sectoriels sur le VIH/SIDA des différents ministères et d'autres acteurs de la société civile. La qualité de la contribution technique du PNUD est reconnue de tous.

43 Deux indicateurs supplétifs reflètent l'amélioration de la participation féminine lors des élections législatives de 2013 : le ratio de femmes candidates a augmenté, avec 140 femmes sur 1 174 candidats, soit un taux de 12 % en 2013, contre 7 % en 2007 (142 femmes sur 2 122 candidats). Le nombre de femmes élues est également en hausse, avec 9 femmes élues sur 81 députés en 2007, soit un taux de 11 %, contre 16 élues sur 91 députés en 2014 (17,58 %) (Rapport du ministère du Développement à la base, de l'Artisanat, de la Jeunesse et de l'Emploi des Jeunes, Direction du Genre et de la Promotion des Droits de la Femme, 2014).

Malgré les efforts qu'il a fournis en matière de renforcement des capacités, le PNUD continue de recevoir de nombreuses demandes d'assistance technique de la part du gouvernement, par exemple, pour l'élaboration de demandes de fonds auprès du Fonds mondial ou pour la facilitation des achats dans le cadre des financements du Fonds mondial. Ces demandes soulèvent des questions au sujet de l'efficacité du renforcement des capacités du PNUD ou de sa stratégie de sortie. En effet, les appuis apportés par le PNUD devraient permettre un renforcement effectif des capacités pour étendre l'autonomie du ministère de la Santé.

Le renforcement des capacités des OSC impliquées dans la lutte contre le VIH/SIDA dans le cadre d'une coopération Sud-Sud pour la recherche de solutions innovantes appuyées par le PNUD a été récompensé par un prix d'excellence au cours de l'Expo mondiale Sud-Sud pour le développement de 2010, qui s'est tenue à Genève en novembre 2010. En 2011, le PNUD a contribué à l'amélioration de la réponse nationale, dans le cadre d'une approche intégrée et par le biais des OSC impliquées dans la lutte contre le VIH, notamment en se focalisant sur l'autonomisation des personnes vivant avec le VIH. Grâce à l'appui du PNUD, une plateforme de la société civile, avec ses démembrements régionaux, a été créée. De plus, les capacités des OSC en matière de prévention, de conseils, de dépistage et de prise en charge des personnes vivant avec le VIH ont été renforcées[44]. L'appui du PNUD a permis de renforcer la visibilité et la cohérence de la contribution de la société civile, qui demeure aujourd'hui le principal intervenant dans le domaine de la lutte contre le VIH au Togo.

Le PNUD a apporté un appui en vue de renforcer la prise en compte de la dimension genre dans la réponse nationale contre le VIH, en deux étapes. Au cours de la première étape, le PNUD a financé l'analyse du genre dans la réponse nationale, ce qui a permis de faire le point sur la disponibilité des données tenant compte du genre, d'analyser comment le genre est pris en compte dans les politiques et programmes de lutte contre le SIDA et de donner un aperçu sur les considérations sexospécifiques au sein de la société togolaise. Ces données ainsi collectées ont fait l'objet de recommandations visant la prise en compte des insuffisances constatées lors du prochain cycle de planification pour la période de 2016 à 2020. Lors de la deuxième étape, le PNUD a aidé à la mise en place d'une équipe spéciale pour l'égalité des sexes, afin de prendre en compte les propositions relatives au genre dans le nouveau plan stratégique 2016-2020[45].

2.2 DÉVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE

Les effets suivants sont examinés dans cette section :

CPAP 2008-2012/2013 :

- Les conditions juridiques, institutionnelles et économiques sont mises en place pour la création d'emplois et l'amélioration des revenus
- L'accès des pauvres, notamment des femmes, aux ressources productives est amélioré
- Les institutions en charge de la prévention et de la gestion des crises sont renforcées

CPAP révisé 2011-2012/2013 :

- Les conditions juridiques, institutionnelles et économiques sont mises en place pour favoriser l'accès aux ressources productives, à la création d'emplois et à l'accroissement des revenus
- La gestion de l'environnement, des ressources et des risques de catastrophes naturelles est améliorée, en prenant en compte les effets du changement climatique

44 Le PNUD travaille avec les OSC dans le cadre d'appels à propositions. Les organisations les plus compétitives sont retenues afin de mettre en œuvre une activité spécifique du PNUD.

45 PNUD, CNLS, « Le PNUD et la Mobilisation nationale contre le VIH au Togo : quelles contributions et quels résultats sur la période 2010-2015 ? », mars 2016.

CPAP 2014-2018 :

- La sécurité alimentaire, la résilience des communautés face au changement climatique et l'accès des jeunes et des femmes à l'emploi sont améliorés

2.2.1 STRATÉGIE DU PNUD

Au cours du CPAP 2008-2013, les interventions du PNUD visaient l'apaisement du climat sociopolitique et la relance de la coopération internationale et du développement socioéconomique du pays. Au niveau du développement humain durable, la stratégie du PNUD a consisté à définir et à mettre en œuvre un cadre de localisation des OMD et à améliorer les conditions de vie et de génération de revenus des communautés de base pour réduire la pauvreté dans les zones rurales et périurbaines et établir un nouvel ordre d'accès équitable à l'emploi pour les jeunes ainsi qu'aux services financiers et sociaux de base, en particulier pour les femmes et les groupes vulnérables.

Le PNUD a inscrit son CPAP 2014-2018 dans la continuité de la programmation 2008-2013, en mettant l'accent sur la consolidation des acquis des actions initiées et sur une orientation stratégique de ses interventions autour de thématiques fédératrices porteuses traitant des questions de la sécurité alimentaire, de l'emploi et l'entrepreneuriat des jeunes et des femmes, et de la gestion de l'environnement et de la résilience face au changement climatique. Le PNUD a soutenu la formulation et le suivi des politiques et stratégies nationales, et a également apporté un appui direct à des initiatives locales innovantes visant l'amélioration des moyens d'existence et la création de revenus.

En ce qui concerne l'emploi, les efforts étaient concentrés sur l'opérationnalisation du cadre national de promotion de l'emploi des jeunes et des femmes. Sur le volet de l'environnement et du changement climatique, l'accent a été placé sur le renforcement des liens entre les actions de sauvegarde de l'environnement et la réduction de la pauvreté à travers un appui à la formulation et à la mise en œuvre des politiques publiques, un renforcement des capacités des institutions et des collectivités locales en matière de prévention des catastrophes, de préparation et d'intervention, et de gestion durable des ressources naturelles, ainsi que par l'identification et le financement d'initiatives communautaires innovantes sensibles au genre qui sont favorables à l'environnement et contribuent à améliorer les moyens de subsistance des communautés.

De façon générale, la stratégie du PNUD dans le domaine du développement humain durable a consisté en des interventions en amont et en aval. Le travail en amont comprenait l'appui au gouvernement dans l'élaboration de politiques, stratégies et plans d'action (par exemple, la SCAPE, la politique de l'emploi, etc.). En aval, le PNUD a travaillé directement avec les communautés (par exemple, les programmes Communes du Millénaire, Écovillages, plateformes multifonctionnelles[46], etc.).

2.2.2 EFFICACITÉ DE LA CONTRIBUTION DU PNUD

Constat 10. Au niveau central, le PNUD a appuyé l'élaboration du profil de la pauvreté et de la carte de la pauvreté, ce qui a contribué efficacement à la préparation des stratégies nationales, y compris le DSRP et la SCAPE. Au niveau local, les interventions ont joué un rôle de fer-de-lance dans la dynamique de prise en charge par les communautés de base de leur propre développement durable, même si les résultats restent globalement mitigés concernant l'amélioration

46 La plateforme multifonctionnelle est définie comme une force motrice constituée d'un moteur auquel sont raccordés divers équipements (modules) assurant une multitude de services énergétiques pour la mouture de céréales, le broyage de karité, le décorticage de riz ou de maïs, le chargement de batteries et de téléphones portables, la soudure, etc. C'est une infrastructure villageoise d'énergie (diesel, solaire, biocarburant, biogaz, etc.) décentralisée, conçue pour faire fonctionner différents outils, soit de manière simultanée soit l'un après l'autre. Elle se substitue à la force motrice des femmes et des hommes qui endurent des corvées quotidiennes (interview de la coordinatrice – Journal MANATIONTOGO, 2017 : http://www.manationtogo.com/interview-mme-awili-prenam).

des conditions de vie et de la réduction de la pauvreté chez les populations vulnérables.

Sur la base de la situation de référence de 2008, les réalisations globales ont apporté des transformations notables, tant au niveau politique et stratégique qu'à celui de l'environnement socioéconomique et des conditions de vie des communautés bénéficiaires des interventions du PNUD. Les appuis du PNUD à la conduite d'enquêtes socioéconomiques ont permis de collecter et d'agréger des données de situation de référence qui ont servi à l'élaboration des stratégies nationales. Les actions prioritaires menées dans le cadre du DSRP et de la SCAPE ont permis d'élaborer la carte du profil de la pauvreté et d'identifier les défis majeurs que le gouvernement devait relever pour assurer la reprise de l'économie et progresser vers la réalisation des OMD ainsi que dans la réduction des inégalités et dans la résolution des difficultés sociodémographiques.

Au niveau local, le PNUD a appuyé l'élaboration et la mise en œuvre du programme de réduction de la pauvreté et de localisation des OMD dans les Communes du Millénaire (Naki-Est et Kountouaré). De manière générale, les réalisations ont contribué à l'atteinte partielle des effets escomptés en matière d'amélioration des conditions de vie des populations, notamment des femmes, grâce aux équipements de transformation des produits agricoles alimentaires qui génèrent des revenus et promeuvent un allègement des travaux ménagers. Il en va de même pour les Écovillages, où l'approvisionnement en eau potable à partir de forages a été facilité grâce à l'installation de motopompes électriques utilisant l'énergie fournie par des plateformes multifonctionnelles solaires. Ainsi, environ 2000 habitants bénéficiaires (soit 400 ménages) ont accès à de l'eau potable, moyennant un coût de 25 FCFA/50 litres. Les recettes sont gérées par des comités villageois et servent à couvrir les coûts de maintenance des équipements et de fonctionnement des forages.

Par la même occasion, les interventions ont permis d'améliorer l'organisation des communautés villageoises grâce à la création de comités villageois et intervillages de développement. La mise en place de ces comités s'inscrit dans l'esprit des orientations de la décentralisation en matière de transfert des compétences et des responsabilités de gestion du développement, des ressources naturelles et des infrastructures socioéconomiques[47].

Toutefois, l'expérience des Communes du Millénaire révèle des lacunes à combler en matière de mobilisation des ressources financières par le PNUD et des interventions des autres agences du Système des Nations Unies, ainsi que de l'engagement et l'appropriation des réalisations de la part du gouvernement. Globalement, les interventions de ce programme n'ont pas été à la hauteur des engagements pris, en ce sens qu'elles n'ont pas permis d'amorcer un accès durable aux ressources productives et d'augmenter substantiellement les revenus des populations vulnérables dans les communes ciblées.

Constat 11. Les interventions du PNUD ont permis de créer des unités de production et de transformation des produits agricoles qui ont contribué à améliorer la sécurité alimentaire et à générer des revenus pour les femmes. Toutefois, les résultats restent encore fragiles, car les mécanismes de renforcement des capacités des communautés de base n'ont pas pu être pleinement opérationnalisés du fait de moyens financiers insuffisants et de défaillances techniques.

Les appuis conjoints du PNUD et de la FAO ont été déterminants dans le soutien aux producteurs en matière d'intrants, grâce à la mise en place de fonds de crédit (revolving)[48] et au renforcement

47 Par exemple, école, centre de santé, bas-fonds agricoles aménagés, plateformes multifonctionnelles.

48 Consistent à donner à crédit les intrants agricoles et, une fois que les crédits sont remboursés, l'argent remboursé est prêté à d'autres producteurs, et ainsi de suite.

des capacités des agriculteurs[49], qui ont permis aux producteurs de doubler leur production par rapport à celle des années antérieures jusqu'en 2009. Les actions visant à améliorer la production agricole qui ont été menées dans les deux Écovillages (Andokpome et Donomade) à titre de démonstration et d'accompagnement des actions de mise en valeur agricole de parcelles aménagées ont bénéficié à 1 400 exploitants, avec des gains de production annuels sur les taux de couverture des besoins alimentaires atteignant 140 % en 2016 et 116 %[50] en 2014 et 2015 pour les céréales, 169 % pour les tubercules et 282 % pour les légumes, au cours de la campagne 2014-2015[51]. Un projet d'appui spécialement dédié aux actions des femmes en faveur de la transformation des produits agricoles et du respect des normes de qualité a été initié en juillet 2015, mais les résultats ont été décevants, du fait d'un manque de ressources financières qui n'a pas permis de soutenir la production agricole, notamment l'acquisition des intrants en semences de qualité et en quantités suffisantes et en engrais organiques pour améliorer les cultures, ainsi que le développement de filières agro-industrielles et la création de parcs agro-industriels.

Dans le cadre de cette collaboration, la FAO a aussi appuyé la maîtrise des technologies de transformation et des chaînes de valeur des produits agricoles à travers des formations destinées aux jeunes entrepreneurs, encadrées par le Centre Entrepreneuriat des Femmes d'Affaires du Togo (INNOV'UP) et le Fonds d'Appui aux Initiatives Économiques des Jeunes (FAIEJ). Ces derniers ont été formés à la valorisation agro-industrielle dans cinq filières (tomates, riz, poissons, œufs, semences), à l'élevage non conventionnel d'aulacodes, à l'apiculture et à la cuniculture pour la production de viande. L'expérimentation de l'introduction de neuf variétés de semences de quinoa[52], conduite avec le soutien de l'Institut Togolais de Recherche Agronomique, a donné des résultats prometteurs. Mais son utilisation locale dans l'alimentation n'a pas été démontrée. Toutes les filières agricoles développées représentent une chaîne de valeur agro-industrielle pour les jeunes entrepreneurs.

Le développement des filières agro-industrielles reste confronté à des problèmes de financement, car les entrepreneurs formés par INNOV'UP et FAIEJ manquent de financements pour démarrer leurs entreprises et/ou accroître leur production, du fait que les institutions financières (banques, etc.) et les institutions de microfinance appuyées par le PNUD et le gouvernement sont encore très hésitantes à les accompagner, en raison des faibles capacités de ces entreprises. Au niveau local, les unités de transformation appuyées par le programme des Communes du Millénaire et les Écovillages n'ont pas encore été suffisamment équipées pour doter les femmes de toutes les capacités de production nécessaires et leur permettre de s'investir dans la recherche de financements (microcrédits) afin de développer des filières agricoles plus rémunératrices.

Constat 12. Le PNUD a appuyé le gouvernement dans l'accroissement et la diversification de la disponibilité des services énergétiques et des infrastructures socioéconomiques de base. Même si les réalisations ont contribué à améliorer les conditions de vie des populations, les résultats sont encore assez mitigés en raison de certaines insuffisances dans leur conception, l'optimisation de leur exploitation et l'utilisation de l'énergie produite.

Le PNUD a appuyé l'installation de plateformes multifonctionnelles au diesel et à énergie solaire dans les Communes du Millénaire et les Écovil-

49 À travers des actions d'assistance technique, de formation et d'accompagnement sur le terrain pour assurer une meilleure maîtrise des filières agricoles.

50 Estimation de la Direction des statistiques agricoles.

51 ROAR 2014, 2015, 2016.

52 Le quinoa est une plante domestiquée native de la région des Andes en Colombie, au Pérou et en Bolivie, qui ne contient pas de gluten.

lages, qui ont permis au gouvernement d'améliorer l'accès des populations rurales à des sources d'énergie maîtrisables. Durant le premier cycle de programmation du PNUD, les installations des plateformes multifonctionnelles au niveau des Communes du Millénaire étaient basées sur la production d'énergie à partir de générateurs au diesel, avec des impacts sur le milieu environnemental. Au cours du deuxième cycle de programmation du PNUD, l'expérience des plateformes multifonctionnelles a été reproduite dans d'autres sites, notamment dans les Écovillages, pour répondre à une plus grande demande des populations, mais en se tournant cette fois-ci vers l'énergie solaire, une source d'énergie moins polluante que le diesel. En 2011, le ministère du Développement à la base, de l'Artisanat, de la Jeunesse et de l'Emploi des jeunes a adopté un programme ambitieux visant l'installation 1 000 plateformes multifonctionnelles dans l'ensemble du pays à l'horizon 2018[53]. En décembre 2017, 286 plateformes multifonctionnelles avaient été installées avec le soutien du PNUD, de la BOAD[54] et de l'Ambassade de Suisse. Pour l'année 2016, 26 plateformes multifonctionnelles solaires ont été programmées dans le cadre du PUDC, mais les dossiers de réalisation sont encore en phase de préparation.

L'énergie ainsi produite au niveau des plateformes (diesel et solaire) permet le pompage et la distribution de l'eau dans les villages ainsi que le chargement des téléphones cellulaires, ce qui facilite les communications. Sur le plan de la réduction de la pauvreté et de la génération de revenus, la fourniture d'énergie a débouché sur une nouvelle dynamique de changement au niveau des habitudes alimentaires et nutritionnelles des ménages, grâce à la création de groupements coopératifs de femmes exploitant des machines électriques (moulins à grains et décortiqueuses) pour la transformation et la diversification des produits agricoles. En effet, ces machines sont bien appréciées par les femmes, en ce qu'elles ont contribué à l'amélioration de la nutrition des ménages par des produits alimentaires mieux élaborés, diversifiés et de meilleure qualité nutritionnelle. Elles ont aussi contribué à générer des revenus pour les femmes, qui constituent souvent les couches les plus vulnérables dans ces milieux. Les équipements de transformation des produits alimentaires ont aussi contribué à l'allègement des tâches ménagères assumées par les femmes.

Toutefois, malgré ces impacts significatifs induits par l'approvisionnement en énergie et en eau, globalement, on constate que l'extension de ce programme à d'autres sites n'a pas capitalisé les faiblesses et les insuffisances techniques de l'expérience des Communes du Millénaire, car au niveau des Écovillages, tout comme pour les Communes du Millénaire, l'énergie produite n'est pas utilisée de façon optimale, notamment en raison d'importantes pertes découlant, d'une part, d'un manque d'infrastructures de réseau d'éclairage de la voie publique et d'infrastructures socioéconomiques (écoles, centres de santé, etc.) et, d'autre part, de l'absence de systèmes de réserve pour stocker l'énergie et l'utiliser plus tard. Cette forte dissipation de l'énergie produite a été examinée avec les responsables de la coordination du programme de plateformes multifonctionnelles, qui ont indiqué avoir pris les mesures techniques nécessaires. Par ailleurs, au niveau des Communes du Millénaire, les pannes fréquentes des moteurs diesels (20 CV, deux cylindres) ont affecté négativement le fonctionnement des équipements (moulin à céréales, décortiqueuses de riz, etc.) des unités de transformation des produits agricoles, obérant ainsi les coûts d'exploitation et minimisant les bénéfices générés. Il convient également de souligner que le manque d'engagement de la part des autres partenaires pour appuyer les interventions du PNUD ainsi que le caractère pilote des réalisations avec des moyens financiers très limités n'ont pas permis au programme des Communes du Millénaire d'investir

53 Interview de Mme Awili, Coordinatrice du PTFM : Journal MANATIONTOGO, 2017 : http://www.manationtogo.com/interview-mme-awili-prenam.

54 La BOAD s'est engagée, à travers son Programme d'Appui au Développement à la Base, à financer 200 PTFM, dont 100 sont déjà installées et une centaine sont en cours de réalisation.

dans des infrastructures à la hauteur des besoins et des attentes des populations en matière de sécurité alimentaire et de réduction de la pauvreté au niveau des ménages les plus vulnérables, ni de renforcer les capacités opérationnelles des acteurs chargés de l'encadrement des populations.

Constat 13. En ce qui concerne la mise en œuvre de la politique de création d'emplois et d'entrepreneuriat, le PNUD a appuyé le gouvernement dans la mise en place de structures opérationnelles d'appui-conseil et d'encadrement, tant en milieu rural qu'urbain. Malgré les résultats assez satisfaisants en matière de formations et d'encadrement des jeunes entrepreneurs, le fonctionnement de ces structures reste précaire, car elles dépendent de la capacité du gouvernement à mobiliser davantage de ressources financières internes et extérieures.

Les appuis du PNUD ont permis au gouvernement de mettre en place la politique de création d'emplois des jeunes et des femmes, tant au niveau national que local, d'améliorer l'accès aux sources de financement des projets portés par les jeunes entrepreneurs, et de mettre en place les principales structures chargées de leur mise en œuvre.

Dans le cadre du volontariat national, en partenariat avec les VNU, le PNUD a appuyé l'adoption de la loi sur le volontariat national et la création de l'Agence Nationale du volontariat du Togo (ANVT) et l'accompagnement de la mise en œuvre du Programme de Promotion de Volontariat National (PROVONAT). Le programme a connu beaucoup de succès, avec la création en 2013 de 769 structures d'accueil mobilisées à travers les 5 centres régionaux de volontariat qui ont accueilli environ 1 500 volontaires, dont 42 % de femmes[55]. En 2015, grâce à l'appui du PNUD et des VNU, l'ANVT a été en mesure de recruter près de 3 122 nouveaux volontaires, dont plus d'un tiers étaient des femmes.

En ce qui concerne la création d'emplois, les interventions du PNUD ont permis d'élaborer et d'opérationnaliser le Plan stratégique de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) (2014-2016). De plus, le PNUD a appuyé l'adoption des modalités d'agrément des agences de placement privées, la formation et l'insertion des jeunes volontaires dans les circuits d'emplois, la mise en place des chantiers-écoles et l'organisation des forums d'emploi. En outre, l'élaboration de la carte des potentialités en matière d'emploi a été réalisée. Toutefois, le cadre institutionnel mis en place présente de nombreuses faiblesses dues à un manque d'alignement sur les besoins du marché de l'emploi togolais qui sont censées être comblées par le décret portant création du fonds national de promotion de la finance inclusive, mais la mise en œuvre de ce dernier tarde à porter ses fruits.

À cet égard, le PNUD a également appuyé en 2012 la création du Fonds d'Appui aux Initiatives Économiques des Jeunes (FAIEJ) et du Plan National Stratégique d'Emploi des Jeunes, qui est très opérationnel et enregistre des résultats significatifs[56]. L'établissement du Centre Entrepreneuriat des Femmes d'Affaires du Togo (INNOV'UP) offre aux jeunes femmes la possibilité de s'investir dans la création de leurs propres entreprises[57]. Ce centre constitue le seul lieu de développement des affaires de Lomé et propose des services d'hébergement et d'incubation des jeunes entrepreneurs, avec des bureaux équipés et fonctionnels.

55 ROAR 2013.

56 Entre autres : (i) un programme de renforcement des capacités des jeunes entrepreneurs dans la création d'entreprises ; (ii) un programme de renforcement des capacités du gouvernement dans la création d'emplois des jeunes ; (iii) un programme de développement de « Plan d'Affaires » et l'encadrement des jeunes porteurs d'idées de projets ; ainsi que des stages auprès des institutions bancaires ; (iv) un programme d'offre de services et de certification pour faciliter l'accès des jeunes aux marchés de l'emploi ; (v) la mise en place en 2013 d'un guichet unique visant à faciliter l'accès aux financements par les jeunes entrepreneurs.

57 En effet, entre avril 2016 et mars 2017, le centre a formé et encadré 18 jeunes, dont 8 en interne, 6 en externe et 4 préincubés (de 3 à 6 mois), moyennant une contribution de 25 000 FCFA.

Dans le but de favoriser la création d'emplois et des entreprises par les jeunes, le PNUD a poursuivi son appui visant à prendre en compte les nouveaux besoins et défis en matière d'accès des jeunes entrepreneurs à la microfinance et aux banques. De plus, le PNUD a appuyé l'élargissement de la couverture des services des institutions de microfinance (IMF) sur l'ensemble du territoire. En 2011, un atelier a été organisé, avec le concours du PNUD, sur le regroupement des IMF isolées ou unitaires, ce qui a permis de rationaliser le secteur et de mettre en réseau l'Union des Mutuelles et Coopératives d'Épargne du Togo en 2013. Le PNUD a également appuyé la création du Fonds National pour la Finance Inclusive, qui accorde une place prépondérante à l'accès des pauvres[58], ainsi que des agriculteurs[59] et des jeunes, aux services financiers[60]. Cela a contribué à accroître le nombre de bénéficiaires de ce fonds de 331 000 en 2014 à environ 532 000 en 2015, soit 37,8 % de nouveaux bénéficiaires.

Toutefois, toutes les structures ci-dessus ont rencontré, à l'instar de la majorité des institutions et des projets appuyés par le PNUD, d'importants retards dans la mobilisation des allocations budgétaires pour exécuter leurs plans annuels de travail, ce qui en a réduit l'efficacité.

Constat 14. Le PNUD a appuyé le gouvernement, en collaboration avec les autres PTF et les OSC, dans la définition du cadre d'intervention et dans le renforcement des mécanismes et des instruments de prévention et de gestion des conflits et des catastrophes naturelles. Mais du fait que le renforcement des capacités des organes créés pour assurer l'opérationnalité des mécanismes d'intervention et des instruments de prévention n'a pu être mené à bien, les résultats restent encore fragiles.

Les accomplissements réalisés dans le cadre du projet de Renforcement des capacités nationales et décentralisées de gestion de l'environnement[61] et du projet de Prévention des risques et de réduction des catastrophes[62] ont permis au gouvernement d'élaborer une stratégie et de mettre en place des organes de prévention des risques et de réduction des catastrophes et des plateformes de réduction des risques de catastrophes (RRC), dans le cadre de la résilience face au changement climatique.

Sur la base des études diagnostiques de la situation de référence, une cartographie des zones à risque a été réalisée, accompagnée d'une analyse du cadre juridique et institutionnel qui a permis d'identifier les contraintes et de concentrer les actions de prévention des risques et de réduction des catastrophes. L'intégration de la RRC et du changement climatique dans les programmes scolaires a été effective dans les écoles secondaires et supérieures qui dispensent des enseignements thématiques adaptés.

Les sessions de formation ont contribué à renforcer les capacités du gouvernement et des communautés et ont permis aux différents acteurs d'étendre leurs connaissances des méthodes de prévention et de gestion des crises et des catastrophes, ainsi que des mécanismes opérationnels du système d'alerte précoce. Des structures de la protection civile ont été dotées en équipements et outils de travail et ont été formées à leur utilisation ainsi qu'à la planification et l'évaluation rapide des catastrophes, pour les préparer à élaborer des interventions rapides et efficaces face aux crises.

Des plateformes de RRC ont été installées dans 5 régions du pays, avec une forte implication des autorités déconcentrées et des populations. La

58 456 000 personnes, dont plus de 50 % de femmes, en ont bénéficié.

59 70 930 personnes en ont bénéficié.

60 5 847 jeunes en ont bénéficié.

61 Ce projet, qui a été financé par le FEM, vise la promotion de la résilience des communautés de la basse vallée du Mono et l'accroissement des services socioécologiques et environnementaux des écosystèmes forestiers résiduels. Il est exécuté par le CPDD Lacs et mis en œuvre par CVD-AVEVE et le Groupement Novissilele.

62 Appuyé par la Banque mondiale et le PNUD, 2009-2011.

redynamisation de la plateforme de RRC en tant que cadre d'orientation a donné plus de visibilité aux actions de coordination des interventions conformément aux priorités du cadre d'action de Hyogo, ce qui a aussi permis de mieux positionner le Togo par rapport aux exigences de la communauté internationale en matière de RRC. De plus, l'élaboration d'un plan de contingence national a largement amélioré les interventions en cas de crises et de catastrophes.

On peut donc affirmer qu'à ce jour, le Togo dispose des différentes stratégies et organes de prévention nécessaires et semble être préparé à mener des actions de gestion des risques et de réduction des catastrophes. Mais il convient de reconnaître que tous ces organes et ces stratégies, notamment (i) le plan de contingence et d'organisation des secours, (ii) les Plateformes de RRC et (iii) le Système d'alerte précoce, sont encore très fragiles et ont besoin d'être davantage consolidés et plus opérationnels, à travers des formations continues.

Constat 15. Le PNUD a contribué à l'amélioration des capacités des acteurs en matière de gestion durable de l'environnement et des ressources naturelles et de résilience face au changement climatique. Cependant, les actions de gestion des ressources forestières et de conservation de la biodiversité n'ont pas encore produit des effets significatifs.

Avec l'appui du PNUD, le gouvernement a pu aussi élaborer et mettre en œuvre d'importantes politiques et stratégies. On peut citer le Plan d'action nationale d'adaptation aux changements climatiques, la Politique forestière, le Plan d'action forestier national et le Système national d'aires protégées connectées. Il convient également de souligner l'élaboration de la Gestion intégrée des ressources en eau (GIRE), assortie d'un Code de l'eau, qui représente une innovation dans les méthodes de gestion durable des ressources naturelles du Togo[63].

À travers des appuis du FEM/PNUD, le gouvernement du Togo a amélioré ses capacités de gestion de l'environnement et d'élaboration de communications nationales sur les questions relatives au changement climatique, notamment les émissions de gaz à effets de serre. Ces communications nationales ont mis en lumière la contribution du Togo aux efforts mondiaux de lutte contre le réchauffement climatique en identifiant les secteurs vulnérables, les mesures d'adaptation et d'atténuation, ainsi que les besoins afférents dans la perspective de la RRC et de la réduction de la pauvreté. Grâce à ces appuis, le Togo a pu participer aux différentes Conférences des Parties sur le changement climatique et y sensibiliser les participants à la situation de la réduction des émissions de gaz à effets de serre au Togo.

Les parlementaires ont été aussi sensibilisés et formés sur les questions liées à l'environnement et au changement climatique. De même, des journalistes, des femmes dirigeantes et des étudiants ont été formés, ce qui a accru la prise de conscience au niveau national des causes et des impacts du changement climatique ainsi que des mécanismes de réduction des risques. L'évaluation des capacités du pays à répondre aux défis émergents, tels que les actions d'atténuation nationales appropriées, les méthodes de suivi de l'impact sur le climat des investissements, l'inventaire des gaz à effet de serre et la stratégie de développement en carbone, a été réalisée grâce à l'appui du PNUD.

La performance du ministère en charge de l'environnement et l'opérationnalisation de l'agence nationale de gestion de l'environnement ont été largement renforcées en matière de pilotage des projets et des programmes. Ceci a impliqué l'élaboration et la mise en œuvre d'outils de suivi

63 Trois guides de gestion durable des ressources en eau ont été élaborés et mis à la disposition des acteurs : (i) un document sur les normes de qualité de l'eau potable ; (ii) un guide d'évaluation des demandes en eau et des procédures de surveillance de la gestion des forages ; et (iii) un guide technique de réalisation et de maintenance des forages d'eau au Togo. Ces outils méthodologiques de gestion de l'eau sont intégrés dans la stratégie GIRE adoptée et mise en œuvre par le gouvernement.

et évaluation, le développement d'une application métier permettant de mesurer la traçabilité des produits forestiers et la dispense aux cadres d'une formation sur l'utilisation des outils. En application des recommandations de la stratégie nationale de développement durable, le pays s'est doté d'un document national sur les modes de consommation et de production durables. Ce document a permis d'établir le bilan du pays sur les actions en matière de développement durable. Le Togo a aussi participé pleinement à la Conférence de RIO+20. Toutefois, aucune action concrète n'a encore été réalisée dans ce sens.

Au niveau communautaire, les interventions ont concerné de petits projets à actions localisées qui, soutenues par le programme de microfinancement FEM, ont été portées par des groupements villageois avec l'appui des OSC. Ce programme a démarré au Togo en décembre 2008, avec la mise en place du Comité National de Pilotage, un organe de décision et de contrôle, et l'adoption des outils de gestion du programme.

Sur 345 microprojets planifiés[64], plus de 128 ont été réalisés, dans les domaines de la gestion de la biodiversité, de la promotion des pratiques agroforestières, de la valorisation des produits forestiers non ligneux et, surtout, de la résilience face au changement climatique, dans l'ensemble du pays[65]. Globalement, les interventions ont produit des résultats très satisfaisants, avec des impacts significatifs, dont des niveaux de production agricole en cultures traditionnelles (microprojets agroforestiers, Biofertilisants – et Biopesticides) doublés voire triplés, la génération de revenus à travers la valorisation des produits forestiers non ligneux et la vente de bois provenant de boisements communautaires ou privés, ainsi que la protection de la biodiversité (deux groupements et des ONG ont été primés aux différentes Conférences des Parties par le Prix international des Nations Unies – Equator Prize – pour la qualité des résultats qu'ils ont atteints).

L'initiative « Bois-Écoles » soutenue par le PNUD, qui se base sur une approche « d'apprentissage par la pratique », a non seulement permis de sensibiliser les communautés et les établissements scolaires et de renforcer les capacités opérationnelles des élèves, mais elle a également contribué au renversement des tendances de dégradation des ressources forestières autour des écoles et des villages, dont le taux annuel est estimé à 15 000 hectares[66]. D'importants bois-écoles ont été réalisés[67]. Ces actions ont permis de former les enseignants et les élèves aux techniques de production de plants en pépinière et à la plantation de diverses espèces d'arbres (forestières, fruitières, etc.). Les activités de production de plants et de plantation ont été encadrées par le service de l'environnement, qui a fourni des plants additionnels.

Les bois sont réalisés dans un but didactique pour familiariser les élèves à la protection de l'environnement, protéger l'école et créer de la verdure en vue d'atténuer certains des effets du changement climatique. En effet, à maturité, les boisements assurent la protection de l'école contre les vents forts et l'amélioration de l'environnement en atténuant les fortes chaleurs, et contribuent à la génération de revenus par la vente du bois exploité pour acheter des fournitures et d'autres biens destinés aux écoles. Le bois est déjà utilisé dans certaines écoles afin de fabriquer des tables pour les salles de classe.

Malheureusement, la plupart des actions menées sont très dispersées sur l'ensemble du pays, sans lien direct entre elles, et elles ne parviennent pas à favoriser des synergies et des échanges d'expériences. En outre, seuls les microprojets de développement de bonnes pratiques de production agroforestières, de pisciculture et des

64 ROAR.

65 Notamment dans les préfectures des Lacs, Kara, Dapaong, Vo, Kozah, Binah, Tone, Oti, Tchamba, Haho, Tchaoudjo et Kloto, etc.

66 Rapport annuel projet Écovillages, 2015.

67 Notamment, dans la préfecture d'Atoéta (École d'Avévé, École d'Aklakou, École d'Atoéta, etc.).

recherches-actions (recyclage des déchets électroniques, biofertilisants) ont obtenu des résultats très prometteurs. La plupart des microprojets axés sur la gestion des ressources naturelles et sur la conservation de la biodiversité n'ont pas encore donné des effets palpables, du fait de la courte durée (de 1 à 2 ans) de leur mise en œuvre, qui ne tient pas compte du temps nécessaire (au moins 5 ans) pour donner des résultats concrets et renforcer les capacités des communautés locales afin de maîtriser les techniques introduites.

Constat 16. Les programmes et les projets financés dans le domaine du développement humain durable se sont principalement focalisés sur l'amélioration des conditions de l'égalité hommes-femmes et sur l'inclusion des femmes à tous les niveaux des interventions. Cela a contribué à améliorer les conditions d'intégration des femmes dans des secteurs socioéconomiques productifs et à leur conférer une certaine autonomie financière.

L'analyse des résultats obtenus avec l'appui du PNUD à l'aide de l'échelle de l'efficacité des résultats en matière de genre révèle que la plupart sont de type « sexospécifique » (c'est-à-dire que le nombre de femmes et d'hommes fait l'objet d'une attention particulière) et de type « sensible » (c'est-à-dire que les résultats traitent des besoins différenciés des hommes et des femmes et tiennent compte de la répartition équitable des avantages, des ressources, des statuts, des droits, etc.). Par exemple, les appuis du PNUD en faveur de l'autonomisation des femmes ont produit des résultats très encourageants en matière de renforcement des capacités des femmes, avec plus de 500 femmes formées aux techniques de création d'entreprises à travers l'initiative INNOV'UP, le FAIEJ et d'autres actions relatives à l'emploi. Parmi ces femmes, 15 ont réussi à créer leur propre entreprise. Par ailleurs, 443 étudiantes ont été sensibilisées à la promotion de l'entrepreneuriat des femmes, et 68 femmes bénéficient de services de mentorat pour un accompagnement en création d'entreprise.

En matière d'accès des femmes à l'emploi et aux microcrédits, les taux varient de 30 à 55 % selon les cas, avec plus de 2 000 emplois octroyés aux femmes. Grâce aux bénéfices générés par les plateformes multifonctionnelles, des crédits ont été accordés aux femmes, dont les montants varient de 5 000 FCFA à 30 000 FCFA, pour financer leurs activités génératrices de revenus[68]. Un plan d'action à court terme a été spécialement établi pour soutenir la collaboration interministérielle et valoriser la responsabilité sociale des entreprises privées et des partenaires sociaux envers les 130 000 personnes handicapées estimées au sein de la population active, et leur permettra d'accéder à des possibilités économiques. Le PNUD a aussi développé des mesures de résorption en faveur des jeunes primodemandeurs d'emplois.

L'implantation de plateformes multifonctionnelles a contribué à alléger les travaux des femmes, leur permettant de disposer de plus de temps et de revenus accrus pour développer des activités rémunératrices. Ceci a favorisé l'autonomisation des femmes, l'accès des filles à l'éducation primaire et l'amélioration de la santé maternelle et infantile. L'accès aux ressources productives et génératrices de revenus est amélioré.

La formation des forces féminines de sécurité, des femmes dirigeantes dans les zones inondables et des planificateurs de l'éducation a permis une meilleure implication des femmes dans la gestion des catastrophes naturelles (inondations de Bas-mono et de Mandouri, etc.). Grâce à l'appui-conseil du PNUD en matière d'accès aux services énergétiques au niveau des programmes des Communes du Millénaire, des Ecovillages et des plateformes multifonctionnelles, plus de 286 groupements de femmes en milieu rural ont bénéficié de sources d'énergie (groupes électrogènes et panneaux solaires) par le biais du ministère du Développement à la base et ont créé des unités de transformation des produits agricoles grâce aux équipements octroyés par les projets.

68 ROAR, INNOV'UP, FAIEJ.

Constat 17. Grâce à sa relation de confiance avec le gouvernement, le PNUD s'est vu confier la mise en œuvre du PUDC, qui donne déjà quelques résultats préliminaires concrets. La réalisation du PUDC demeure un défi pour le PNUD en raison des difficultés opérationnelles du programme. La réussite de l'exécution du programme dans les délais impartis (de 2016 à mi-2019) est importante pour que le PNUD préserve sa réputation.

Depuis 2016, le PNUD a été mandaté par le gouvernement du Togo pour coordonner l'élaboration et l'exécution directe (sous la modalité DIM) du PUDC, un important programme d'infrastructures financé principalement par le gouvernement sur ses fonds propres[69]. Le PNUD travaille en partenariat avec les différents départements techniques et administratifs du gouvernement, notamment le ministère du Développement à la base, de l'Artisanat, de la Jeunesse et de l'Emploi des jeunes.

D'importants travaux de construction de pistes de désenclavement et de production sont planifiés, dont certains tronçons sont en chantier depuis 2016. Des travaux de construction d'infrastructures de santé et de salles de classe ont démarré dans les différentes préfectures et communes du pays. Le programme devrait atteindre sa vitesse de croisière en 2017 et 2018, avec des aménagements hydroagricoles et des ouvrages d'adduction d'eau potable. Néanmoins, des résultats préliminaires ont été déjà atteints, entre autres : (i) la préparation de dossiers et l'attribution de marchés pour des travaux de construction et de réhabilitation des infrastructures routières sur 406 km, exécutés depuis 2016 par des entreprises privées ; (ii) deux marchés sont attribués à des entreprises pour la réhabilitation/la construction d'écoles et d'infrastructures de santé ; (iii) des études de base des travaux de génie civil rural sont actuellement menées par le ministère de l'Agriculture en vue d'élaborer des dossiers techniques des aménagements hydroagricoles de périmètres irrigués. Pour les autres composantes, seules des notes de référence des programmes d'activités ont été élaborées et sont en cours d'approbation au niveau des différents ministères.

Il convient de noter que l'équipe de coordination du programme fait face à de nombreux défis. Les entretiens que la mission d'évaluation a eus avec l'équipe de coordination du PUDC et avec les acteurs sur le terrain révèlent que les capacités de certaines entreprises engagées pour réaliser des travaux, particulièrement celles chargées de la réhabilitation/de la construction d'écoles et d'infrastructures de santé, sont très limitées et entraînent d'importants retards, à tel point que le PNUD a été obligé d'investir beaucoup pour renforcer leurs capacités afin qu'elles parviennent à respecter les délais de livraison des ouvrages. Pour ce qui est de la mobilisation et du décaissement des ressources financières, bien que toutes les ressources prévues pour l'année 2016 aient été mobilisées, le décaissement a posé des difficultés dues à des retards dans l'exécution des travaux. En ce qui concerne la situation d'ensemble des fonds du programme, au 30 avril 2017, le PNUD avait mobilisé un total de 20,95 milliards de FCFA sur un budget total de 155,15 milliards de FCFA (soit 13,5 %). Avec un taux de décaissement de 3 % des ressources mobilisées (au cours d'une période d'exécution de 11 mois sur 36 mois), il faudra que le programme redouble d'efforts pour résorber les retards des travaux dans le temps restant du programme[70].

Concernant les ressources humaines, après le lancement officiel en juin 2016, certains profils clés de compétences faisaient encore défaut, et l'équipe de coordination ainsi que le bureau du PNUD ont dû temporairement remplir ces fonctions (avec le personnel du PNUD) pour répondre aux exigences requises, particulièrement en ce qui concerne les

69 Suite à l'accord de convention signé le 22 février 2016 entre le gouvernement togolais et le PNUD, le lancement officiel du PUDC est intervenu en juin 2016, avec la mise en place d'une bonne partie du personnel.

70 Programme d'Urgence de Développement Communautaire, PUDC Togo – PNUD, Note de synthèse de l'état de mise en œuvre du PUDC, mai 2017

activités de passation de marchés[71]. Le rapport d'audit du PUDC, mené par le Bureau d'Audit et d'Investigation du PNUD de juin à août 2017[72], a donné une note globale « partiellement satisfaisante » et a formulé quelques recommandations en vue d'améliorer la gestion du programme, y compris le processus de marchés publics.

Ainsi, les défis que le programme devrait surmonter pour accélérer la réalisation des travaux et atteindre les résultats escomptés et, ainsi, préserver sa réputation auprès du gouvernement et des autres partenaires de développement, sont plutôt nombreux et multiformes.

71 Au moment de la mission sur le terrain dans le cadre de cette évaluation, le processus de recrutement de 3 experts internationaux était en cours, pour travailler sur (i) les marchés publics ; (ii) les finances et les opérations ; et (iii) les communications.

72 PNUD, Bureau d'audit et d'investigation, Audit du PUDC, Rapport N° 1819, 6 septembre 2017 (en anglais).

Chapitre 3

QUALITÉ DE LA CONTRIBUTION DU PNUD – PERTINENCE, EFFICIENCE ET DURABILITÉ

Ce chapitre analyse la qualité de la contribution du PNUD au développement du Togo, en fonction des critères de pertinence, d'efficience et de durabilité des résultats auxquels le PNUD a contribué.

3.1 PERTINENCE

Constat 18. Les domaines d'intervention du PNUD Togo s'accordent avec les priorités nationales et le mandat global du PNUD. Cependant, les approches adoptées pour parvenir aux résultats attendus n'étaient pas toujours appropriées.

L'analyse du contexte du développement au Togo, ainsi que des documents de programme pays du PNUD et des différents programmes et projets appuyés, démontre que les actions planifiées et les interventions sont bien harmonisées avec les priorités, les politiques et les stratégies de développement du gouvernement. Elles sont aussi conformes au mandat d'assistance du PNUD. La pertinence des interventions du PNUD se reflète dans l'appui qu'il apporte à la mise en place du DSRP intérimaire 2008, du DSRP complet 2009-2011 et de la SCAPE 2013-2017 ainsi qu'au déploiement de l'Agenda 2030 visant à réaliser les ODD. Par ailleurs, il est important de souligner que ces interventions du PNUD ont permis au Togo de remplir ses obligations internationales de respect et de mise en œuvre des conventions et des accords des Nations Unies ratifiés par le gouvernement togolais[73].

Cependant, au niveau de la conception du programme des deux cycles, les cadres de résultats et des ressources (cadre logique) révèlent des faiblesses en matière de définition des indicateurs et des cibles, particulièrement pour le cycle 2008-2012/2013, qui ne sont pas toujours définis selon le principe de l'approche SMART[74] et de gestion axée sur les résultats. En outre, les données de base et les valeurs cibles ne sont pas clairement spécifiées. En revanche, pour ce qui est du programme du cycle 2014-2018, les indicateurs des résultats sont mieux élaborés, avec des valeurs cibles (produits attendus) mesurables. Cependant, pour les deux cycles de programmation, le cadre logique n'est pas complet, car dans certains cas, les hypothèses et les risques en termes de réalisation des résultats ne sont pas clairement établis.

En ce qui concerne la pertinence des approches, le PNUD se fait prévaloir le caractère pilote et catalytique de ses interventions qui visent premièrement à démontrer d'abord la faisabilité des initiatives et des bonnes pratiques à suivre sur une échelle réduite, puis à démontrer la faisabilité des initiatives et à préparer le gouvernement et les acteurs nationaux à prendre la relève pour étendre les exemples à l'échelle nationale. Cependant, l'évolution du programme du PNUD au cours des deux cycles de programmation est marquée par des résultats mitigés sur le plan de la capitalisation de l'expérience acquise, en raison de l'absence de directives spécifiques de suivi-évaluation et d'une tendance à se focaliser sur la mise en œuvre

73 Par exemple, la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), la Convention des Nations Unies sur la Diversité biologique (UNCBD), la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES), les ODD, etc.

74 SMART : spécifique, mesurable, atteignable, réaliste et temporellement défini.

des activités plutôt que sur l'obtention de résultats en vue d'une reproduction à plus grande échelle. Il a été constaté que, dans la plupart des cas, la reproduction à plus grande échelle n'avait pas lieu. Ceci est un problème récurrent du PNUD[75] qui mérite une réflexion plus approfondie.

Quant à l'exécution des programmes et des projets, l'approche du PNUD a consisté à favoriser la mise en œuvre par le gouvernement, à travers la modalité NIM/NEX. Cette approche trouve sa pertinence dans le renforcement des capacités opérationnelles des institutions de l'État et des acteurs. Mais dans le cas présent du Togo, on constate un faible niveau d'appropriation dans la mise en œuvre des projets par la partie nationale, et le PNUD continue à investir de manière importante dans l'appui à la mise en œuvre, y compris dans la planification et l'exécution du budget. Le niveau des responsabilités des partenaires nationaux varie en fonction des résultats de la micro évaluation[76].

Le cas du PUDC, dont le PNUD est l'agence d'exécution du gouvernement, semble aller à l'encontre du mandat du PNUD, qui consiste à appuyer le renforcement des capacités opérationnelles des différentes structures du gouvernement. Même si la justification de cette exécution directe par le PNUD repose sur des avantages comparatifs de transparence des procédures sur les marchés et de gestion des ressources financières, il est important d'assurer l'implication des institutions clés du gouvernement dans certains volets spécifiques relevant de leur compétence. Du fait qu'elles sont considérées comme de simples partenaires d'exécution, les institutions clés du gouvernement perdent l'opportunité de mettre en pratique à grande échelle les compétences apprises du PNUD, comme c'est le cas de l'Autorité de régulation des marchés publics, dont la mise en œuvre a été appuyée par le PNUD et qui joue un rôle important dans le renforcement des capacités des cellules de passation des marchés publics des différentes institutions de l'État. La mise en œuvre du PUDC par le gouvernement avec l'appui du PNUD devrait être l'occasion de préparer les acteurs et de renforcer leurs capacités pour exécuter des projets d'envergure. Néanmoins, on note l'implication de plusieurs institutions dans l'exécution de certaines activités et études de bases dans leurs secteurs d'intervention, qui devrait permettre de corriger le tir et de renforcer davantage leurs capacités[77].

3.2 EFFICIENCE

Constat 19. Malgré la révision à mi-parcours du programme 2008-2012/2013 et une concentration des effets du programme 2014-2018, les domaines d'intervention du PNUD restent assez vastes, avec peu de synergie dans la mise en œuvre des différentes interventions.

Le programme CPAP 2008-2012 a été révisé à mi-parcours, avec des ajustements des cadres stratégiques et une concentration des effets et des produits. Cependant, le PNUD a continué à utiliser les effets d'origine dans les ROAR. Environ 30 % des interventions du premier programme se sont poursuivies au cours du deuxième programme 2014-2018[78]. Cet ajustement de la programmation a impliqué une évolution de la structure globale du programme au fil des ans. Les interventions du cycle 1 de programmation qui ont été poursuivies au cours du cycle 2 n'ont pas toujours la même dénomination et ne sont pas systématiquement classées dans les mêmes composantes du programme. Les changements dans les choix de dénomination des effets –

75 Par exemple, un commentaire similaire figurait dans l'évaluation du PNUD Cameroun.

76 Mission de micro évaluation des partenaires de mise en œuvre des projets des agences excom au Togo – exercice 2014, Rapport de synthèse, décembre 2015.

77 Par exemple, l'Agence Nationale de Salubrité Publique est impliquée dans le volet Assainissement, le Programme National des Plateformes est impliqué dans le volet Plateformes Multifonctionnelles, et l'Agence Nationale de Développement à la Base est impliquée dans la construction d'infrastructures communautaires.

78 Par exemple, des appuis à la réconciliation, à la consolidation de la bonne gouvernance, au pilotage stratégique, et aux activités de planification et de suivi du développement.

même si les faits relatifs au développement n'ont pas changé – posent des problèmes de cohérence au niveau stratégique, et particulièrement en termes de suivi des résultats du développement.

En outre, les champs d'intervention du PNUD restent assez vastes, avec une dispersion des moyens ainsi que de nombreuses activités qui dépassent les capacités intrinsèques de coordination et de gestion du PNUD et qui, de surcroît, ne permettent pas une utilisation efficiente des ressources humaines et financières du bureau, qui sont très limitées[79]. Même si l'utilisation de consultants offre une solution alternative, le suivi de leurs interventions exige que le PNUD dispose d'une expertise au sein du bureau, ce qui n'est pas toujours le cas. Il est donc important que le PNUD se concentre sur les champs d'activité dans lesquels il dispose d'une expertise interne en matière de définition des termes de référence/du cahier de charge, de contrôle et de suivi-évaluation.

Il y a très peu de synergie[80] dans la mise en œuvre des différents projets constituant le programme. Cependant dans certains cas, les résultats produits par les projets du PNUD ont été capitalisés par d'autres institutions telles que le FIDA ou la Banque mondiale dans le cas de la gestion des risques et des catastrophes, etc.

Constat 20. La mobilisation des ressources pour la mise en œuvre du programme s'est révélée être un défi que le PNUD a tenté de surmonter.

À l'instar de la plupart des bailleurs multilatéraux, compte tenu de la crise mondiale, le PNUD a éprouvé beaucoup de difficultés à mobiliser les fonds nécessaires pour financer ses programmes. Dans l'ensemble du programme PNUD, on observe une grande variation des montants du budget mobilisés chaque année au cours des deux cycles de programmation. Pendant le premier cycle de programmation, le PNUD est parvenu à mobiliser un grand volume de ressources (le budget total du premier cycle a atteint 113 millions de dollars par rapport au montant indicatif de 18,7 millions). Depuis 2013, un déclin net a été enregistré dans le budget, qui a été réduit de moitié (passant d'environ plus de 20 millions de dollars par an entre 2008 et 2012 à moins de 10 millions de dollars par an entre 2013 et 2015). Cela a conduit à une hausse des frais de gestion (dépenses de gestion en pourcentage des dépenses totales), qui étaient plus élevés (de 14 % à 17 %) pendant la période de 2013 à 2015 par rapport à la période de 2008 à 2012 (de 7 % à 11 %). Il convient cependant de noter que le PNUD a appuyé le gouvernement dans la mobilisation de certaines ressources, par exemple, les ressources du Fonds mondial pour la lutte contre le VIH et la tuberculose, mais ces fonds ne figurent pas dans le calcul, car ce n'est pas le PNUD qui en assure la gestion.

En 2016, l'architecture des ressources du bureau a connu un changement radical, avec une contribution budgétaire du gouvernement pour financer le PUDC. À cet égard, le budget total du bureau en 2016 était de plus de 39 millions de dollars (les ressources ordinaires du bureau dépassaient les 6 millions de dollars, et ne représentaient que 15 % du budget total du bureau). Cette nouvelle structuration des ressources entraîne une redevabilité accrue et un besoin de transparence vis-à-vis du gouvernement ainsi que des exigences d'efficience, y compris une meilleure flexibilité opérationnelle. L'utilisation du Fast Track[81] pour

79 Cette approche programmatique du PNUD ne lui permet pas de se focaliser et de centrer ses interventions dans les domaines où il dispose de compétences et d'avantages comparatifs et de laisser les autres partenaires assurer la direction de la mise en œuvre de leurs activités conventionnelles (par exemple, confier la production agricole et la sécurité alimentaire à des agences telles que la FAO et le FIDA).

80 Synergie entre les projets du programme PNUD et synergie avec les autres partenaires.

81 Le « fast track » s'utilise en situation d'urgence et permet d'accélérer les procédures d'acquisition de biens et de services. Pour la première fois au Togo, le PUDC bénéficie de procédures « fast track » permettant de réduire sensiblement les délais de passation des marchés et, ainsi, d'accélérer la mise en œuvre, tout en garantissant la transparence et la qualité des résultats. Le PNUD a utilisé ces procédures simplifiées pour l'acquisition de biens et de services. Le PNUD a aussi mis à contribution son service d'approvisionnement, basé à son siège à New York, pour faire avancer le programme.

le PUDC a partiellement contribué à cette adaptation, mais beaucoup de travail reste à accomplir. En effet, force est de constater que, malgré les procédures accélérées, le programme PUDC risque d'accuser du retard dans sa mise en œuvre, du fait de la faible capacité des entreprises locales à réaliser des travaux dans les normes et dans le respect des engagements contractuels. Le taux d'exécution du bureau de pays en 2016 n'était que d'environ 30 %, car le montant de la contribution budgétaire du gouvernement au PUDC était exceptionnellement élevé, et son décaissement n'a démarré qu'en 2017 en raison des délais nécessaires pour le processus de passation des marchés publics. L'évolution des budgets et des dépenses des programmes du PNUD en 2008-2016, y compris le taux annuel d'exécution, figure à l'annexe 3.

Constat 21. Les plans de travail et de budget annuels sont généralement signés en retard, et leur exécution est affectée par la disponibilité et le déblocage des fonds. En outre, la faible maîtrise des procédures du PNUD par les partenaires nationaux crée aussi des retards dans la mise en œuvre des activités. À ces faiblesses s'ajoute un suivi-évaluation inadéquat des activités du plan de travail adopté.

La lourdeur des procédures de déblocage des fonds du PNUD pèse beaucoup sur l'exécution des activités et sur la réalisation de progrès vers les résultats. Les plans de travail annuels/bisannuels sont généralement signés en retard, et la validation des Termes de référence et du budget des activités pour que les ressources soient débloquées accuse aussi d'importants retards, comme l'évoque l'ensemble des acteurs interrogés. À titre d'exemple, au moment de la présente mission d'évaluation début mai 2017, le plan de travail 2017 n'est toujours pas signé, bien qu'il ait été validé en janvier 2017. Certes, la responsabilité du retard est partagée, mais cela pénalise la bonne exécution du programme de travail, avec le décalage de certaines activités.

Une autre raison à l'origine des retards est le manque de connaissances sur les procédures administratives et opérationnelles du PNUD par les partenaires nationaux. En effet, le taux de rotation assez élevé des cadres de l'administration en charge de la gestion des programmes du PNUD est la principale cause du manque de connaissances sur les procédures du PNUD dans l'exécution des programmes/des projets. Bien que le PNUD organise des sessions de formation afin de permettre aux parties prenantes de maîtriser ces procédures, lorsqu'un nouveau cadre arrive, il faut tout recommencer. Cela entraîne des retards considérables dans la soumission des pièces justificatives des dépenses autorisées et donc dans les nouveaux décaissements du PNUD.

Face aux faiblesses et aux difficultés de mise en œuvre du plan de travail annuel, l'un des grands défis du PNUD est de déterminer comment améliorer l'opérationnalité du cadre et ajuster le plan de suivi-évaluation des interventions du PNUD sur le terrain pour mesurer les progrès réalisés, améliorer son efficience et s'inscrire dans une approche de gestion axée sur les résultats. Même si les projets comportent un cadre logique plus ou moins défini, le système de suivi-évaluation n'est pas axé sur les résultats. Du fait des faiblesses dans le cadre de mesure des résultats des programmes et des projets, il est difficile d'en évaluer les effets à long terme[82]. Par ailleurs, les incohérences relevées dans la conception du programme se reflètent dans la vérification des indicateurs des résultats et des produits obtenus. De plus, en raison de la mauvaise gestion des documents des projets, l'analyse du cadre de suivi-évaluation et des progrès est plus difficile. Sur les 66 projets pris en compte par la présente évaluation, le PNUD ne dispose (ou n'a mis à disposition) que de 45 % de documents de projets[83], de 56 % d'autres documents relatifs aux projets (programme de travail annuel, rapports trimestriels, annuels, etc.) et de 15 % d'évaluations externes. Le faible nombre d'évaluations externes et de

82 Constat similaire fait par Gariépy (2010), Lamontagne (2014), FALL et NIENTA (2014), ADA Consulting (2015).

83 Il convient de noter que, selon les procédures de gestion des projets du PNUD, la préparation d'un document de projet n'était pas obligatoire.

rapports d'avancement disponibles soulève certaines questions au sujet des procédures de suivi-évaluation des projets du PNUD.

Constat 22. Bien que le genre soit une priorité transversale dans la stratégie du PNUD, le bureau de pays ne disposait pas de mécanismes formels pour assurer une intégration effective de la question du genre dans la conception et la mise en œuvre des projets et des programmes.

Le CPAP révisé 2011-2012/2013 indiquait que le genre, à l'instar d'autres thématiques telles que les droits humains, les aspects environnementaux et le VIH/SIDA, ferait non seulement l'objet d'une intégration systématique dans les programmes, mais également d'une prise en compte spécifique. Le CPAP 2014-2018 a de nouveau observé que la prise en compte du genre, des droits de l'homme et des préoccupations sur l'environnement serait considérée comme une approche transversale à intégrer systématiquement dans toutes les initiatives soutenues par le programme.

Cependant, malgré ces engagements prévus dans les documents du programme, une analyse du marqueur genre attribué par le bureau de pays à ses projets[84] montre que, dans une majorité des cas (73 % des projets), il n'est attendu aucune contribution observable des extrants à l'égalité entre les sexes (GEN0). Dans 24 % des cas, il est attendu de l'extrant qu'il contribue un tant soit peu à l'égalité entre les sexes, mais pas de façon significative (GEN1). Seulement dans 3 % des cas, l'égalité entre les sexes est un objectif significatif de l'extrant (GEN2) ou le bureau de pays du PNUD considère que l'égalité entre les sexes est l'objectif premier de l'extrant (GEN3). Dans le cycle de programmation courant, tous les projets ont été marqués soit GEN0 soit GEN1. L'annexe 3 fournit des détails sur les dépenses pour le programme ventilées par indicateur d'égalité hommes-femmes pour la période de 2008 à 2016.

Dans le bureau de pays, le rôle de point focal Genre est assumé par le responsable des activités de suivi-évaluation. Le bureau de pays ne possède pas de stratégie pour promouvoir l'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes. Il n'existe aucun mécanisme formel permettant d'assurer l'intégration de la question du genre dans la conception des projets et des programmes. La plupart des indicateurs de programme n'ont pas de cibles différenciées pour les hommes et les femmes, bien que des données désagrégées par sexe figurent dans les rapports annuels. Le bureau de pays ne s'est pas encore engagé à réaliser l'exercice du label égalité des sexes du PNUD.

3.3 DURABILITÉ

Constat 23. L'attention portée à la durabilité a été limitée dans le programme du PNUD, tant au niveau de la conception du programme du PNUD qu'au niveau du suivi-évaluation des progrès des résultats et des effets produits. De manière générale, les projets du PNUD manquent de stratégie de sortie claire et de consolidation des résultats atteints pour assurer la durabilité des acquis.

Les documents de projets ne présentent aucune analyse approfondie des conditions de durabilité des résultats attendus ni la manière dont ceux-ci seront étendus. L'analyse des interventions et des résultats ainsi que des approches à la mise en œuvre des programmes et des projets montre que les critères de durabilité ne semblent pas avoir été pris en compte, ni la réplicabilité et la consolidation des actions. Cette approche transparaît dans la mise en œuvre successive des différents programmes et projets. Dans plusieurs cas, des institutions qui ont bénéficié d'un appui technique et financier du PNUD sollicitent en effet un appui additionnel pour la continuité de leurs activités.

La durabilité des programmes et des projets du PNUD est souvent compromise par la faiblesse du pouvoir de décision des partenaires impliqués

84 Le marqueur genre, un outil institutionnel du PNUD, utilise des notes de 3 à 0.

à la base dans la mise en œuvre, en raison d'un manque de transfert des responsabilités administratives et opérationnelles. Il convient aussi de noter que la durabilité des résultats repose sur l'implication, l'engagement et la responsabilisation des différentes parties (PNUD, partenaires nationaux, bénéficiaires directs), sur une collaboration étroite et les synergies entre les différents partenaires intervenant dans la même zone, ainsi que sur un plan de sortie pour consolider les acquis et assurer la relève par le gouvernement ou par d'autres partenaires. Dans le cas du PUDC, le renforcement des capacités des ministères techniques et des autres acteurs impliqués est important pour assurer la durabilité. Le programme devrait concevoir une stratégie optimale pour sortir le pays de sa dépendance en matière de capacités opérationnelles.

Néanmoins, on note une durabilité prometteuse au niveau du Haut-Commissariat à la Réconciliation et au Renforcement de l'Unité Nationale (HCRRUN), qui a été créé suite aux recommandations de la CVJR et qui est devenu une institution très active et bien enracinée de la République. L'élaboration des stratégies et les programmes-cadres appuyés par le PNUD, en collaboration avec les autres partenaires, ont permis au gouvernement d'assurer la durabilité des actions initiées, notamment la SCAPE, le PANA, le Plan de protection de l'environnement, la Stratégie nationale de microfinance inclusive et les cadres de développement à la base.

Cependant, la durabilité n'est pas assurée pour les résultats de plusieurs interventions appuyées par le programme du PNUD au cours des deux cycles. Par exemple, l'absence d'un plan de sortie pour assurer la consolidation des résultats dans le cadre des Communes du Millénaire a précipité la perte de la plupart des acquis[85]. Cette situation est similaire à celle du PASNAM, qui devait être soutenu par la mise en place en 2011 d'une direction générale de contrôle des institutions de microfinance et d'une agence nationale pour la promotion et le développement de la microfinance spécialement dédiée à cet effet, mais celles-ci n'ont été créées qu'en 2013, avec une mise en œuvre de la SCAPE sans en assurer l'opérationnalisation, ce qui a affecté l'efficacité de la mise en œuvre du PASNAM et la durabilité des acquis. De même, la plupart des structures de financement du développement ont dû arrêter leurs activités en raison de liquidités insuffisantes, ce qui ne permet pas d'en assurer la durabilité des acquis.

La durabilité des projets de microfinancement du FEM varie considérablement selon la nature des projets, les accomplissements enregistrés au niveau de l'implication des populations et les délais pour générer des avantages au profit des populations. Ainsi, les microprojets à effets immédiats ou à court terme, notamment les microprojets agroforestiers, de valorisation des produits forestiers non ligneux, de pisciculture et de production agricole, trouvent leur durabilité dans le fait qu'ils sont bien appréciés et intégrés dans les systèmes de production des populations et, de ce fait, ils ne souffrent d'aucun problème de maintenance susceptible de compromettre leur durabilité et la mesure dans laquelle ils contribuent à l'amélioration substantielle de la production et de la génération des revenus. Il en va de même pour les microprojets de recherche et développement (biofertilisants et recyclage des déchets électroniques), qui ont permis aux promoteurs de tirer profit de la vente des produits et de devenir des petites entreprises avec une autonomie de fonctionnement. En revanche, pour les microréalisations relatives à la gestion de la biodiversité et des ressources forestières ou à la résilience des communautés (même si celles-ci en tirent des bénéfices substantiels), il est encore trop tôt pour parler de la durabilité, compte tenu de la courte durée (de 1 à 2 ans) de leur mise en œuvre, alors qu'il leur faut au moins 5 à 7 ans pour donner des résultats tangibles et produire des impacts environnementaux et socioéconomiques.

85 À l'exception des unités de transformations des produits agricoles tenues par les femmes et qui fonctionnent tant bien que mal.

Chapitre 4

POSITIONNEMENT STRATÉGIQUE DU PNUD ET QUESTIONS TRANSVERSALES

Ce chapitre présente une analyse de quelques aspects transversaux du Programme pays PNUD au Togo, qui portent sur son positionnement stratégique dans le contexte national et sur sa capacité à tirer parti de ses avantages comparatifs, de ses partenariats et de la coopération Sud-Sud et triangulaire.

4.1 POSITIONNEMENT STRATÉGIQUE ET AVANTAGE COMPARATIF

Constat 24. Le PNUD s'est toujours positionné comme un partenaire stratégique du gouvernement togolais et a fait preuve d'une écoute attentive vis-à-vis des priorités de développement du pays. Cependant, il a tendance à intervenir dans divers secteurs à la fois, avec pour conséquence un programme d'intervention ambitieux qui dépasse ses moyens.

Le PNUD s'est positionné comme le partenaire de choix des autorités togolaises, car il était l'un des seuls partenaires à ne pas avoir arrêté sa coopération avec le pays pendant les années de crise. De ce fait, il bénéficie d'une relation de proximité vis-à-vis du gouvernement. Plusieurs acteurs rencontrés ont reconnu que c'est un partenaire fidèle et respectueux.

Grâce à ce positionnement stratégique, le PNUD a joué un rôle de proue dans la réconciliation sociopolitique nationale, l'organisation d'élections en 2007 et la tenue d'une conférence des partenaires de développement du Togo à Bruxelles en 2008, qui était consacrée à la reprise de la coopération entre le gouvernement du Togo et ses PTF et au retour du Togo sur la scène internationale.

Pendant la période de 2008 à 2017, le PNUD a continué à se positionner comme un partenaire de confiance du gouvernement, apportant des appuis dans des domaines très sensibles tels que les élections, la décentralisation et le transfert des responsabilités en matière gouvernance locale des ressources, la réforme des institutions de l'État et le renforcement des capacités administratives et opérationnelles de l'État, tant au niveau central qu'au niveau local. Le fait (i) d'être le principal partenaire du pays dans le cadre des OMD/ODD, (ii) d'avoir aussi appuyé l'élaboration et la mise en œuvre de la SCAPE 2013-2017, et (iii) d'être l'agence de mise en œuvre du PUDC, témoigne du positionnement stratégique du PNUD aux côtés du gouvernement du Togo, de par sa bonne connaissance du pays et de l'appréciation de la qualité de ses interventions, pour accompagner le pays à relever ses défis de développement.

Cependant, le PNUD a tendance à accepter la plupart des demandes d'assistance et à intervenir dans divers secteurs et domaines des priorités nationales du gouvernement togolais, parfois même là où il n'a pas d'avantage comparatif[86]. Cela met en évidence la propension du PNUD à ne pas mettre en adéquation ses ambitions d'assistance au gouvernement avec les moyens humains et financiers dont il dispose ou qu'il entend mobiliser. Le caractère vaste du programme du PNUD par rapport à ses moyens se traduit par une mobilisation faible des ressources financières, ce qui devrait être le principal défi à relever. En raison de ces lacunes, il n'a pas été possible de répondre plus efficacement aux priorités du gouvernement, et certaines interventions, telles que les Communes du Millénaire, ont même été brusquement arrêtées, l'avancement des programmes d'accès aux services de

86 Même si la demande vient du gouvernement, si le PNUD n'a pas d'avantage comparatif, il doit guider le gouvernement vers le partenaire le plus approprié.

base a ralenti, et il a été difficile de renforcer les capacités des organes de gestion des conflits et de la paix.

Constat 25. Le PNUD bénéficie globalement d'une bonne image au Togo. Cependant, bien qu'il soit perçu comme le coordinateur et le chef de file « naturel » du dialogue entre les PTF et le gouvernement, il fait l'objet de critiques de la part de certains partenaires qui estiment que sa grande proximité avec le gouvernement pourrait l'empêcher de remplir convenablement certains rôles en toute impartialité, ce qui indique que la communication du PNUD avec les partenaires reste à améliorer.

Le PNUD jouit de nombreux avantages comparatifs, grâce à sa bonne connaissance du pays et à une longue expérience de l'assistance internationale au Togo. Par ailleurs, la reconnaissance de sa neutralité et de ses compétences en matière de procédures de passation des marchés et de gestion financière lui a valu non seulement la confiance du gouvernement, mais aussi celle des autres partenaires techniques et financiers. Le fait que le gouvernement ait confié au PNUD la mise en œuvre du PUDC, financé presque exclusivement par le budget de l'État, atteste de la reconnaissance de l'efficacité et de la transparence de ses procédures de passation de marchés et de gestion des ressources financières ainsi que de ses compétences dans l'exécution de grands projets de développement durable.

Le PNUD est également perçu comme un partenaire très accessible que le gouvernement consulte avant les autres, grâce à son expérience du renforcement du dialogue national et des activités de prévention et de résolution des conflits sociopolitiques, ainsi qu'à la qualité de ses conseils techniques et de ses actions de plaidoyer en faveur de la reconstruction de la paix sociale et de médiation entre le gouvernement et les différentes parties concernées. Fort de son rôle de coordinateur du Système des Nations unies au Togo, le PNUD a souvent été désigné par le gouvernement pour assurer la direction des initiatives engagées par le Togo. La neutralité politique du PNUD est également un avantage dans l'appui aux domaines sensibles que sont les élections, l'opérationnalisation des organes de dialogue social et de paix, ainsi que les droits humains.

Cependant, bien qu'il soit perçu comme le chef de file naturel du dialogue avec le gouvernement, certains partenaires rencontrés remettent en question la grande proximité du PNUD avec le gouvernement qui, selon eux, pourrait nuire à sa capacité à prendre du recul par rapport aux positions du gouvernement et à apporter des critiques constructives. Cette perception des partenaires devrait être gérée de manière plus efficace afin qu'elle n'affecte pas la coopération entre eux et le PNUD, par exemple en améliorant la communication.

4.2 PARTENARIATS

Constat 26. Outre sa coopération étroite avec le gouvernement, le PNUD a mis en place des partenariats au Togo, à différents niveaux, avec les autres agences des Nations Unies et les bailleurs de fonds. Dans certains cas, la collaboration n'a toutefois pas été à la hauteur des attentes.

Tous les programmes et projets du PNUD sont conçus sur la base du programme pays du PNUAD. Ainsi, toutes les agences du Système des Nations unies sont de fait des parties prenantes des actions programmées. Mais c'est dans la mise en œuvre de ces programmes que l'on note des insuffisances de collaboration avec les autres agences des Nations Unies. Globalement, le partenariat reste sporadique, sans portée réelle sur les résultats et les effets escomptés. Depuis la fin du programme conjoint « Communes du Millénaire », qui constituait un cadre fédérateur des contributions de l'ensemble des agences présentes au Togo, pratiquement aucun programme conjoint n'a été mis en œuvre avec d'autres agences du Système des Nations Unies, en dehors de celui de la lutte contre le VIH/SIDA, avec ONUSIDA. Il convient aussi de souligner que la collaboration dans la mise en œuvre du programme des Communes du Millénaire[87] a duré environ deux ans, la plupart des par-

87 Les partenaires dans ce programme comprennent également : le PNUD, la FAO, ONUSIDA, le BIT et le FENU.

tenaires s'étant retirés sans atteindre leurs objectifs, faute de moyens financiers pour mener leurs activités, laissant un vide préjudiciable à la poursuite et à la durabilité des actions initiées.

En accord avec la politique d'évaluation du PNUD et les Termes de référence de cette évaluation, des efforts ont été poursuivis afin d'établir le rôle et la contribution des Volontaires des Nations Unies (VNU) et du Fonds d'Équipement des Nations Unies (FENU) dans le cadre des travaux entrepris conjointement avec le PNUD. À travers le programme des VNU, 56 volontaires ont été recrutés, dont 44 ressortissants nationaux affectés dans les différentes préfectures et communes et 12 volontaires internationaux basés à Lomé[88] pour assurer la coordination des volontaires et appuyer des programmes et des projets du PNUD[89]. L'appui technique et financier du PNUD et du VNU a permis de renforcer les capacités de l'Agence Nationale de Volontariat du Togo (y compris la définition d'un plan stratégique). Le VNU est aussi en train d'exécuter un projet appelé « voix contre la violence », qui a soutenu la formation de 400 enseignants volontaires mis à la disposition des préfectures et des communes dans l'ensemble du pays[90]. Le PNUD a noué un partenariat avec le FENU pour cofinancer et assurer le rôle d'agence de mise en œuvre du Projet d'appui à la stratégie nationale de microfinance 2005-2008[91], dans le but de renforcer les capacités des Institutions de la Microfinance en les réorganisant en Consortium « ALAFIA » et dans le cadre de l'Association professionnelle des institutions de microfinance du Togo.

En ce qui concerne le partenariat avec les bailleurs de fonds, le PNUD a établi des partenariats avec des agences de coopération multilatérale et bilatérale dans la mise en œuvre de quelques programmes et projets de renforcement des capacités et de développement à la base. Cependant, pour la mobilisation des ressources, le bureau n'a pas réussi à mobiliser beaucoup de ressources auprès des bailleurs de fonds[92]. Certains bailleurs de fonds lui reprochent de ne pas respecter les délais de soumission des rapports d'activités et financiers contractuels, ce qui pourrait l'exposer à un risque réputationnel dans le cadre de la mobilisation des ressources. De plus, l'exécution directe du PUDC par le PNUD sans faire appel aux procédures nationales risque d'amener les autres partenaires à revoir leur collaboration avec le PNUD, et cette situation pourrait entraver la bonne exécution de la stratégie de mobilisation des ressources du PNUD à l'avenir.

Constat 27. Lors de leur mise en œuvre, les interventions du PNUD ont bénéficié d'une implication effective des OSC, du secteur privé et du milieu académique pour mener des actions spécifiques et innovantes, accompagner la réalisation de microprojets de développement et renforcer les capacités des communautés villageoises.

Le PNUD n'a pas conclu d'accord direct de partenariat institutionnel avec les OSC, qui jouent plutôt, pour la plupart du temps, un rôle de « prestataire de service », par le biais d'appels à candidatures. Leur implication repose sur une sélection au niveau national sur la base de leurs expériences de la mise en œuvre d'actions de développement et d'encadrement des communautés de base. À titre d'exemple, on peut citer le cas des OSC recevant des subventions pour renforcer les capacités de résilience aux conflits ou pour la mise en place d'un mécanisme d'alerte précoce afin de préserver la paix et de tenir des élections présidentielles apaisées. Le PNUD

88 VNU, Rapport 2008-2017.

89 Par exemple, Appui aux processus électoraux, programme de l'environnement, ANVT, PASNAM, PROVONAT, etc.

90 VNU, « Voix contre la violence », rapport d'exécution, janvier 2017.

91 PNUD, Kekar AMASE, « Projet d'appui à la stratégie nationale de microfinance 2005-2008 », 2006, page 80.

92 Actuellement, le PNUD bénéficie d'une subvention de 500 000 euros de l'Union européenne (pour l'appui au gouvernement dans la préparation de Plan National de Développement), et d'une autre subvention de 6 milliards de FCFA du Japon (avec un déblocage effectif de 3 milliards de FCFA entre 2016 et 2017).

a aussi collaboré efficacement avec les OSC dans la mise en œuvre du programme de micro financement du FEM dédié à l'implication et au renforcement des capacités de la société civile dans la protection de l'environnement et dans le renforcement de la résilience des communautés villageoises face au changement climatique. La mise en œuvre du programme de plateformes multifonctionnelles a aussi bénéficié de la participation des OSC, en qualité d'agences de relais locales chargées de fournir des services d'appui-conseil aux populations. Dans la majeure partie des cas, les interventions de ces OSC ont été déterminantes en termes d'atteinte des résultats attendus.

Le PNUD n'a pas noué de partenariat direct et formel avec le secteur privé, mais plutôt à travers des offres de services suite à appels à concurrence. Par exemple, dans le cas du programme PUDC, les agences du secteur privé qui ont été sélectionnées lors du processus de passation de marchés ont été engagées en tant que prestataires des services. La stratégie de mobilisation des ressources du bureau – axées sur l'appui au gouvernement – implique le secteur privé, mais il n'y a pas encore des résultats concrets.

En ce qui concerne le milieu universitaire, le bureau du PNUD a tenté de nouer un partenariat avec les universités du Togo afin de tirer profit de ce vivier intellectuel, aussi bien dans le domaine de la conception que dans celui de la mise en œuvre (formations et renforcement des capacités, par exemple, pour les comités locaux de paix, préparation des études sur l'introduction de nouvelles cultures et sur la promotion des chaînes des valeurs agricoles, promotion de l'énergie verte, participation à l'élaboration du rapport national pour le développement humain).

Constat 28. Le PNUD s'est appuyé sur la coopération Sud-Sud et triangulaire pour utiliser le vaste réseau du PNUD à l'échelle mondiale afin de combler certains déficits de compétences au niveau national et de permettre à certaines structures du Togo de bénéficier de l'expérience d'autres pays.

En matière de consolidation de la paix, la CVJR a pu mettre à profit les enseignements tirés des processus de justice transitionnelle similaires qui ont été menés au Ghana, au Liberia, au Maroc et en Afrique du Sud. Elle a adapté les bonnes pratiques issues de ces expériences et a établi des relations de coopération avec les organismes de protection des droits de l'homme, notamment le Conseil consultatif des droits de l'Homme du Maroc. Elle a ainsi pu adapter un logiciel pour la mise en place d'une base de données des plaintes déposées et mettre en œuvre des mesures de protection des victimes et des témoins. Grâce à sa volonté de tirer parti du travail réalisé dans les autres pays africains, la Commission a pu gagner du temps dans la conduite du processus et éviter la répétition d'erreurs commises ailleurs.

En matière de réforme de l'administration publique, le PNUD a permis, en 2011, un échange d'expérience entre le ministère de la Fonction publique du Togo et celui de la Guinée concernant le dénombrement des agents de l'État. Cet échange portait sur la méthodologie employée pour identifier les agents et sur la mise en place d'un fichier unique de référence pour la gestion des fonctionnaires. L'expérience du Togo a également été partagée avec la Côte d'Ivoire afin d'aider cette dernière à élaborer un cadre stratégique.

Le PNUD a fait appel à l'expertise de la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest pour partager les expériences de mise en œuvre d'infrastructures de paix dans la région de l'Afrique de l'Ouest au bénéfice des institutions togolaises impliquées dans la médiation et la prévention des conflits. Il a aussi facilité le déplacement des cadres du ministère de la Justice à Dakar pour assister à la mise en place d'une chaîne judiciaire informatisée. D'autre part, les parlementaires de l'Assemblée nationale ont bénéficié d'une visite d'échange chez leurs homologues sénégalais sur les mécanismes d'appui budgétaire. De plus, trois députés de la région (du Cameroun, du Gabon et du Sénégal) ont été invités à Lomé, avec l'appui du PNUD, pour discuter avec l'Assemblée nationale togolaise de la fonction de contrôle et de représentation.

En vue de surmonter certaines difficultés dans le cadre de l'élaboration du PUDC, liées notamment au manque de compétences internes du PNUD Togo et au niveau national relativement aux bonnes pratiques internationales, le bureau du PNUD Togo a mobilisé des ressources humaines pour prêter main-forte au bureau Afrique du PNUD-Addis Abeba et au bureau régional de Dakar. Le bureau au Togo serait également en négociation avec l'Université Gaston Berger de Saint-Louis (Sénégal) pour entreprendre des études de géolocalisation (SIG) et de sélection des sites d'intervention.

Chapitre 5

CONCLUSIONS, RECOMMANDATIONS ET RÉPONSE DE LA DIRECTION

5.1 CONCLUSIONS

Conclusion 1. Les interventions du PNUD sont très pertinentes en ce qu'elles répondent aux priorités du gouvernement et correspondent au mandat d'assistance du PNUD. Le PNUD bénéficie d'un positionnement stratégique et d'une relation de confiance et de proximité avec le gouvernement. Bien qu'il soit considéré comme le coordinateur et le chef de file naturel du dialogue entre les PTF et le gouvernement, certains partenaires estiment que le PNUD pourrait mieux assumer ce rôle.

Grâce à ses avantages comparatifs et sa présence continue dans le pays, notamment pendant la période de la grande crise sociopolitique de 1990 à 2005, le PNUD s'est imposé comme le partenaire privilégié du gouvernement togolais. Compte tenu de la relation de confiance et de proximité que le PNUD entretient avec le gouvernement, ce dernier l'a souvent sollicité pour une assistance dans des domaines parfois très sensibles tels que la réconciliation nationale et le dialogue avec les partis politiques et la société civile, les questions des droits humains, l'organisation des élections législatives et présidentielles, ainsi que la relance de la coopération internationale avec les partenaires techniques et financiers qui avaient quitté le pays pendant la crise.

Les interventions du PNUD durant les deux cycles de programmation sont très pertinentes, répondent aux priorités du gouvernement et correspondent au mandat d'assistance du PNUD au Togo. En outre, les capacités du PNUD à répondre aux besoins en expertise internationale et en appui à l'orientation stratégique des programmes du gouvernement sont très appréciées par la plupart des acteurs rencontrés lors de la présente mission d'évaluation. Le fait que le PNUD soit l'agent de mise en œuvre du programme PUDC témoigne du positionnement du PNUD en tant que partenaire de confiance du gouvernement.

Tous ces appuis ont été l'occasion pour le PNUD de conforter son positionnement stratégique et son rôle de chef de file naturel des partenaires de développement du gouvernement. Cependant, certains partenaires estiment que le PNUD pourrait mieux assumer ce rôle s'il prenait un peu de recul vis-à-vis du gouvernement au sujet de certaines questions sensibles.

Conclusion 2. Durant les deux cycles de programmation (2008-2013 et 2014-2018), le PNUD a élaboré et mis en œuvre des programmes stratégiques et des projets de terrain visant à appuyer la gouvernance démocratique, la consolidation de la paix, la réforme de l'administration et des institutions et le développement humain durable, y compris la lutte contre la pauvreté, ainsi que la création d'emplois et l'entrepreneuriat des jeunes et des femmes, la protection de l'environnement et la résilience face au changement climatique. Les actions du PNUD ont produit des résultats très variables selon les domaines d'intervention. En outre, la stratégie du PNUD tend à couvrir un champ d'interventions plutôt vaste, comprenant des domaines dans lesquels il ne dispose pas nécessairement d'avantages comparatifs.

Au cours des deux cycles de programme pays, les interventions du PNUD ont contribué à l'élaboration et à la mise en œuvre des différentes stratégies et des programmes de gouvernance et de développement humain durable. D'importants résultats ont été atteints dans les différents domaines d'intervention, notamment la réconci-

liation nationale, le processus électoral (élections législatives et présidentielles), la modernisation de la justice et de l'administration publique, la lutte contre la pauvreté, l'accès aux ressources naturelles, la lutte contre le VIH/SIDA, la création d'emplois pour les jeunes et les femmes, la protection de l'environnement et la résilience face au changement climatique. Il convient cependant de noter que les résultats de ces interventions sont plutôt mitigés.

En effet, compte tenu du manque de focalisation sur les interventions clés et promouvant un changement de paradigmes, dans sa stratégie programmatique, le PNUD a tendance à s'attaquer à plusieurs domaines, même ceux dans lesquels il ne dispose pas d'avantages comparatifs. Par ailleurs, les ressources financières très limitées du PNUD compromettent davantage l'efficacité de la mise en œuvre du programme et l'atteinte des résultats attendus.

Le renforcement des capacités des acteurs nationaux et locaux, considéré comme l'une des principales composantes du programme du PNUD, bénéficie d'une attention particulière. Cependant, malgré les résultats encourageants, les efforts n'ont pas encore réussi à doter les institutions du gouvernement des compétences requises pour accroître la productivité des agents dans la mise en œuvre des actions de développement devant leur permettre de changer les paradigmes. Le fait de confier l'exécution directe du programme PUDC au PNUD vient corroborer le constat relatif à la nécessité que le PNUD poursuive ses efforts de renforcement des capacités opérationnelles des partenaires de l'État pour les rendre plus autonomes.

Conclusion 3. La conception et la mise en œuvre du PUDC, un programme important financé principalement par le gouvernement, ont été confiées au PNUD. Cela offre une bonne opportunité au PNUD d'affirmer ses capacités et son positionnement. Dans le même temps, le PUDC constitue en soi un défi majeur pour le PNUD, compte tenu de son envergure et des attentes des populations et du gouvernement. Ainsi, une mise en œuvre en deçà des prévisions serait perçue comme un échec pour le PNUD.

La mise en œuvre du PUDC vise à contribuer au renforcement significatif des capacités du gouvernement à réaliser les objectifs d'accès aux infrastructures prioritaires, qui visent à permettre aux populations d'accéder aux services socioéconomiques de base et de réduction de la pauvreté, particulièrement dans les zones rurales. Le fait d'être l'agence de mise en œuvre de ce programme témoigne du positionnement du PNUD en tant que partenaire de confiance du gouvernement.

Néanmoins, au vu des faibles capacités de réponse des partenaires nationaux, des ressources humaines limitées du PNUD et du grand nombre d'activités actuellement mises en œuvre sur le terrain, tout donne à penser, à moins d'un changement stratégique, que les résultats attendus risquent de ne pas être atteints à la fin de la mise en œuvre en 2018/2019. En effet, au moment de la présente mission d'évaluation, l'équipe d'exécution du programme n'était pas encore au complet et faisait aussi face à de nombreuses contraintes dans les processus de lancement des marchés (sélections de partenaires disposant des capacités requises, lenteur des procédures de conclusion des accords avec certaines parties prenantes des institutions du gouvernement, etc.). En outre, la mise en œuvre des travaux est également confrontée à de sérieuses difficultés en termes de mise à disposition des ressources humaines requises de la part des institutions de l'État. Le PNUD et le gouvernement ont encore de nombreux défis à relever pour mettre le programme sur la bonne voie et pour que le PNUD atteigne les résultats escomptés et puisse préserver sa crédibilité relativement aux attentes du gouvernement et des acteurs nationaux.

Conclusion 4. L'analyse des procédures de mise en œuvre des programmes et des projets et de l'exécution des plans de travail révèle de nombreuses faiblesses qui affectent la qualité des résultats.

La mise en œuvre des projets et l'exécution des plans de travail annuels sont souvent compromises, à la fois par la faible maîtrise des procédures d'acquisition et de gestion des ressources financières du PNUD de la part des partenaires nationaux et par l'approbation tardive des Termes de référence imposés pour les différentes activités contenues dans le PTA approuvé. Cela entraîne des retards des décaissements des fonds du PNUD et de démarrage des activités, avec pour conséquence le décalage de la planification des interventions et de la production des extrants, voire le report de certaines activités.

Par ailleurs, les activités de suivi-évaluation ne sont pas menées systématiquement, et les progrès réalisés pour obtenir les effets escomptés ne sont pas mesurés en temps utile pour corriger les erreurs ou les écarts afin d'atteindre des produits et des résultats de qualité. Il en va de même pour le suivi des obligations contractuelles du PNUD envers ses partenaires (c'est-à-dire les rapports d'avancement pour les cofinancements des projets et des programmes), qui ne sont pas assumées de façon diligente, ce qui affecte la mobilisation des ressources du PNUD.

L'analyse de la situation d'ensemble révèle que le PNUD devrait mettre l'accent sur la maîtrise des procédures administratives et financières par les partenaires nationaux, tout en maintenant un suivi rapproché et le contrôle de la qualité des extrants. D'autre part, il convient également de reconnaître que cette situation changera difficilement tant qu'il y subsistera une inadéquation entre les ambitions du programme du PNUD et le niveau des ressources humaines et financières réellement mobilisées et investies.

Conclusion 5. La plupart des projets appuyés par le PNUD touchent à leur fin, sans aucune stratégie de sortie pour assurer la consolidation des actions initiées et la mise à profit des acquis. Cela ne permet pas d'assurer un transfert harmonieux des projets à la partie nationale pour assurer la poursuite des actions, consolider les acquis et passer à l'échelle supérieure. Tout ceci tend à compromettre la durabilité des acquis et à inciter les parties nationales à continuer de solliciter une assistance technique et financière.

Le manque de durabilité tient au fait que les critères de durabilité et de réplicabilité des acquis n'ont pas été souvent pris en compte lors de la conception et de la mise en œuvre du programme du PNUD. Malheureusement, il convient également de noter que la faiblesse des moyens engagés n'a pas facilité le bon déroulement de certaines des actions menées et, de ce fait, celles-ci ne peuvent produire des résultats cohérents et durables pour induire les effets attendus. Ces faiblesses ont été suffisamment mises en évidence par les bénéficiaires interrogés au cours de la mission, qui sollicitent davantage d'appuis pour assurer la continuité des activités initiées.

Tout en reconnaissant les raisons de l'accord entre le gouvernement et le PNUD dans le cadre de la mise en œuvre du PUDC, la mission estime que la gestion d'un projet aussi stratégique pour le pays et requérant la poursuite des actions dans la durée (à moyen et à long terme) devrait mettre les institutions nationales sur le devant de scène, en tant qu'acteurs majeurs, en leur donnant davantage de responsabilités dans l'élaboration et l'exécution des interventions thématiques, ce qui contribuerait à consolider les efforts de renforcement des capacités opérationnelles de l'administration publique et des institutions étatiques.

Conclusion 6. En ce qui concerne le genre, de nombreuses interventions du PNUD ont contribué à améliorer l'implication des femmes dans les activités porteuses et les secteurs productifs, ainsi que leur intégration dans les organes législatifs et politiques et dans les instances de prises de décisions. Cependant, compte tenu du manque de ressources humaines dédiées et de l'absence d'une stratégie claire de promotion de l'autonomisation des femmes et de l'égalité entre les sexes et de mécanismes formels permettant d'intégrer la question du genre dans l'élaboration des projets, les résultats atteints par les appuis du PNUD ne sont pas à la hauteur des objectifs établis.

Même si, dans l'élaboration des deux programmes, des options claires n'ont pas été établies et des mécanismes formels au sein du bureau PNUD pour l'intégration de la question du genre n'existent pas, lors de la mise en œuvre des projets et des programmes, le PNUD a déployé des efforts pour assurer la participation des femmes, des jeunes et des groupes vulnérables dans ses interventions, particulièrement dans les domaines de la réduction de la pauvreté et de la création d'emplois.

Le PNUD a aussi mené d'importantes initiatives de plaidoyer en faveur de l'intégration des femmes dans les différents secteurs de prises de décisions et des affaires politiques. Cela a permis de réaliser des progrès dans la représentativité des femmes à des postes électifs (Parlement, municipalités et mouvements associatifs) et dans l'entrepreneuriat. En outre, grâce aux efforts d'amélioration de l'accès aux services socioéconomiques et de promotion d'activités génératrices de revenus, particulièrement en milieu rural, l'appui du PNUD a contribué à améliorer l'autonomie économique des femmes et des jeunes filles.

Cependant, des progrès restent à faire au niveau central et au niveau décentralisé pour instaurer de véritables changements de perception des questions de genre et transformer les structures de pouvoir et de prises de décisions ainsi que les conditions de vie des femmes.

5.2 RECOMMANDATIONS

Recommandation 1. Afin de maintenir son positionnement privilégié, le PNUD devrait veiller à trouver le juste équilibre entre son rôle de chef de file des partenaires de développement et sa proximité avec le gouvernement, et à renforcer sa communication avec les PTF.

Dans le but de maintenir son positionnement stratégique privilégié, le PNUD devrait trouver un juste équilibre entre sa proximité avec le gouvernement et sa qualité de chef de file des PTF, en faisant prévaloir son expérience professionnelle. En outre, en cette période d'équilibre politique instable que traverse le Togo actuellement, il est important que le PNUD renforce son rôle de chef de file des partenaires pour appuyer le gouvernement dans la recherche des solutions appropriées. Il doit également maintenir une communication rapprochée avec les PTF en vue d'établir des relations de partenariat plus fructueuses pour mobiliser davantage de ressources financières et exploiter la complémentarité des compétences des différentes agences autour de ses interventions.

Le PNUD devra aussi prendre les mesures adéquates qui s'imposent pour honorer ses engagements envers les autres partenaires de financement afin d'assurer la mobilisation des ressources destinées à financer son programme.

Recommandation 2. Pour le prochain cycle de programmation, le PNUD devrait changer son approche programmatique dans ses interventions pour mieux appuyer les priorités du gouvernement, en mettant l'accent sur les actions prioritaires correspondant à ses domaines de compétences, tout en tenant compte du prochain Plan de développement national en cours d'élaboration.

Eu égard aux difficultés de mobilisation des ressources financières, il est impératif que le PNUD revoie toute sa stratégie de conception du programme pays, en mettant en évidence la pertinence des interventions et en limitant ses ambitions à ses domaines de compétences, tout en restant focalisé sur les deux grands axes stratégiques que sont (i) la gouvernance et (ii) le développement humain durable. Pour les domaines thématiques qui nécessitent d'autres compétences spécifiques ou une collaboration multiagences, le PNUD pourrait également s'associer avec d'autres agences des Nations Unies en vue de lancer des programmes conjoints afin de tendre de plus en plus vers « l'Unité d'Action », ou avec d'autres bailleurs de fonds pour maximiser les possibilités de mobiliser suffisamment de fonds et d'atteindre les résultats escomptés.

En synergie avec les autres partenaires, le PNUD pourrait continuer à appuyer les efforts du gou-

vernement dans la consolidation de la gouvernance démocratique et de la paix, à travers un plaidoyer auprès des acteurs sociopolitiques et de la société civile en vue d'assurer la mise en œuvre complète des recommandations de l'APG.

Recommandation 3. Le PNUD devra améliorer son système de planification des interventions en adoptant une planification stratégique axée sur les résultats, assortie d'un plan de suivi-évaluation de mise en œuvre de son programme. Celui-ci devra s'appuyer sur des structures décentralisées au niveau des bases opérationnelles de terrain des partenaires gouvernementaux.

Il est impératif que le PNUD adopte une planification stratégique axée sur les résultats, en définissant un cadre de planification des programmes et des projets, la hiérarchisation et le chronogramme de mise en œuvre des actions prioritaires, en fonction de la réalisation progressive des résultats. Le plan devra s'inscrire dans un cadre logique complet, en définissant clairement les indicateurs quantitatifs et qualitatifs spécifiques, mesurables, réalisables, vérifiables et temporels des résultats, et en établissant les cibles en fonction de la situation de référence, des moyens, des risques et des hypothèses. La mise en œuvre des activités devra aussi tenir compte du niveau de mobilisation des moyens financiers pour éviter des ruptures dans la chaîne de réalisation des résultats.

Pour un meilleur suivi des résultats et des progrès, il est indispensable que cette planification soit complétée par un système de suivi-évaluation périodique afin d'assurer une mise en œuvre cohérente des actions en fonction des ressources mobilisées, de mesurer les progrès réalisés dans l'atteinte des objectifs et de prendre en temps utile les mesures adéquates pour corriger les erreurs. Le cadre de suivi-évaluation des résultats et des progrès doit faire partie intégrante du document de projet, avec des ressources clairement définies dans la dotation et la répartition budgétaire. Le PNUD devra aussi porter une attention particulière à l'harmonisation de son système de suivi-évaluation avec ceux des autres agences partenaires pour promouvoir une synergie et une complémentarité des actions et faciliter l'établissement de rapports ainsi que la lisibilité et l'intégration des résultats.

Le PNUD devrait se focaliser en particulier sur le renforcement des capacités des partenaires d'exécution pour assurer une maîtrise des procédures du PNUD, à travers l'organisation périodique de sessions de formation visant à mettre à jour les connaissances du personnel technique affecté aux projets, en leur fournissant les manuels nécessaires. Il sera impératif de poursuivre le renforcement des capacités opérationnelles en matière de maîtrise des principes de gestion et de suivi-évaluation axés sur les résultats afin de pouvoir prendre les mesures adéquates en temps utile visant à réduire les écarts par rapport aux cibles visées, ce qui renforcera l'efficience et l'efficacité. Le système de suivi-évaluation devrait aussi s'appuyer sur les structures décentralisées du gouvernement au niveau local et sur les unités de terrain des agences du Système des Nations Unies. À cet égard, le PNUD devra également poursuivre ses efforts d'appui à la décentralisation et au transfert de compétences à la base, en plaçant notamment l'accent sur le renforcement des capacités des acteurs locaux à maîtriser les mécanismes et les mesures de gestion du développement à la base.

Recommandation 4. À travers ses interventions, le PNUD devra aider davantage le gouvernement à s'approprier les actions et renforcer ses capacités pour mettre à profit les acquis dans les actions futures, à travers une mise à l'échelle au niveau national.

Dans sa stratégie de mise en œuvre des projets, le PNUD devrait intégrer des orientations claires et des modalités de sortie avant la fin du projet pour s'assurer de la consolidation et de la capitalisation des acquis, et promouvoir ainsi la poursuite des actions initiées par les acteurs nationaux. À cet égard, le PNUD devrait systématiquement planifier les mécanismes d'appropriation progressive des résultats par les partenaires nationaux, ainsi que la conduite d'une évaluation indépendante finale des projets et des programmes majeurs, au

moins environ 4 à 6 mois avant leur clôture, de façon à identifier les acquis, les faiblesses et les points forts et pour élaborer la stratégie de sortie et de consolidation des réalisations ainsi que le plan de capitalisation des acquis.

Le PNUD devrait aussi favoriser le renforcement du cadre technique et financier des interventions, des capacités des institutions de l'État et des organisations de la société civile, afin de garantir l'accompagnement des communautés après la fin du projet. Cet accompagnement ne pourra être efficace que si les structures clés de développement à la base sont opérationnelles (préfectures et communes).

Recommandation 5. Pour assurer une mise en œuvre transparente et efficace du PUDC et répondre aux attentes du gouvernement, le PNUD devra mettre à jour l'analyse de la situation (opportunités, risques, points forts, faiblesses) et adapter des stratégies appropriées d'intervention et de suivi-évaluation des activités, y compris une évaluation à mi-parcours du PUDC. Ces stratégies doivent intégrer un programme de renforcement des capacités opérationnelles des acteurs et un plan de transfert progressif des accomplissements aux structures nationales.

Même si l'exécution du PUDC représente un défi énorme, le PNUD devra saisir cette opportunité pour réaffirmer ses capacités à assurer la conduite efficace et efficiente de programmes de développement d'envergure multisectoriels et multiacteurs. Son succès reposera sur ses capacités à impliquer effectivement les différents acteurs et partenaires dans la mise en œuvre du programme et à livrer les produits et les effets attendus dans les délais impartis.

Le PNUD devra envisager une évaluation à mi-parcours du PUDC pour apprécier le niveau de mise en œuvre et des réalisations, examiner les risques liés à l'exécution du PUDC et prendre les mesures d'atténuation nécessaires, élaborer en conséquence des stratégies d'ajustement des interventions, des directives des cadres d'évaluation et de maintenance des ouvrages, et assurer la planification des activités et des procédures de suivi-évaluation des progrès. Ces outils devront être mis à la disposition des partenaires nationaux d'exécution et de supervision techniques.

Le PNUD devra aussi veiller à ce que les résultats des interventions répondent effectivement à la demande sociale croissante et aux besoins en développement communautaire. Il devra aussi mettre en synergie et en complémentarité les compétences des différents partenaires afin d'asseoir un système d'intervention performant axé sur les résultats. Il est impératif de passer en revue les dispositions de mise en œuvre actuelles du PUDC, afin de donner davantage de responsabilités aux partenaires nationaux en fonction de leurs prérogatives régaliennes et de renforcer l'implication des agences du Système des Nations Unies pour mettre leurs compétences à profit et ainsi améliorer les résultats attendus.

Recommandation 6. Le bureau du PNUD Togo devra renforcer son expertise en matière de genre et poursuivre ses efforts visant à intégrer le genre dans toutes les interventions de son prochain cycle de programme pays, avec des objectifs clairs et réalisables.

Il est important qu'une stratégie de genre soit mise en place au PNUD, avec un agent chargé d'assurer une intégration efficace et continue des questions de genre dans les projets du PNUD. Le PNUD doit aussi poursuivre ses activités de plaidoyer auprès de l'État togolais en vue d'intégration les questions de genre au niveau des différentes instances du gouvernement et dans tous les secteurs de développement socioéconomique du pays.

Le PNUD devra en outre chercher à se conformer aux critères de référence du label égalité des sexes du PNUD et envisager de se lancer dans cet exercice. Le PNUD devrait continuer à appuyer les programmes et les projets spécifiques destinés aux femmes. Davantage d'efforts devraient être déployés pour obtenir plus de résultats sensibles et transformatifs.

5.3 RÉPONSE DE LA DIRECTION

Recommandation 1. Afin de maintenir son positionnement privilégié, le PNUD devrait veiller à trouver le juste équilibre entre son rôle de chef de file des partenaires de développement et sa proximité avec le gouvernement, et à renforcer sa communication avec les PTF.

Réponse de la direction

Le positionnement du PNUD au Togo est fondé sur le rôle communément reconnu à l'institution au sein de la communauté de développement. Ce rôle est renforcé dans le contexte togolais du fait de l'absence prolongée, pendant une quinzaine d'années, de la coopération entre le Togo et la communauté des bailleurs de fonds, alors que le PNUD et les autres institutions onusiennes étaient quasiment les seuls à avoir maintenu leur coopération. Cet avantage historique a renforcé l'influence du PNUD dans le processus du retour du Togo au sein de la communauté du développement, notamment lors du dialogue politique de sortie de crise en 2006, de la formulation des premiers documents nationaux de stratégie de développement de l'après-reprise, entre 2006 et 2008, et à l'occasion de l'organisation de la Table Ronde des bailleurs de fonds en 2008. La reprise formelle avec les partenaires a eu lieu à partir de 2007 et les premiers programmes ont vu le jour à partir des années 2010.

Dès 2013, le PNUD a pris l'initiative de créer le Groupe informel des partenaires techniques et financiers, en vue de renforcer la concertation et le dialogue au sein de la communauté de développement. C'est tout naturellement que, jusqu'à ce jour, les partenaires techniques et financiers basés au Togo ont confié la présidence de ce groupe au PNUD. Ce groupe se réunit tous les 2 mois en présence des ambassadeurs, représentants et experts des institutions de coopération technique et financière.

Le PNUD coordonne et présente la contribution des partenaires à la revue annuelle des politiques publiques, et participe également à d'autres groupes d'importance, tels que le G5, les groupes sur la gouvernance économique et institutionnelle, etc.

Au sein de ces différents groupes, le PNUD communique largement sur ses orientations programmatiques et sur ses projets.

Outre les agences onusiennes, le PNUD entretient des relations programmatiques et de partenariat bilatéral avec quelques acteurs clés tels que l'Union européenne, l'Allemagne et les États-Unis. Il s'efforcera néanmoins de renforcer sa communication avec l'ensemble de la communauté du développement représentée au Togo sur les interventions qu'il soutient en appui aux institutions gouvernementales et non gouvernementales.

Actions clés	Responsable	Date butoir	Statut	Observation
• Partager les idées de projets ou initiatives du Bureau • Profiter des cadres existants pour communiquer sur les interventions avec les PTF • Concevoir des supports adaptés à cette communication	Direction du Bureau, Chargés de communication du PNUD et du PUDC	31/12/2018	En cours	Cette action s'appuiera sur les groupes et cadres existants et sur le groupe thématique Communication du SNU qui est déjà très actif

(à suivre)

(suite)

Recommandation 2. Pour le prochain cycle de programmation, le PNUD devrait changer son approche programmatique dans ses interventions pour mieux appuyer les priorités du gouvernement, en mettant l'accent sur les actions prioritaires correspondant à ses domaines de compétences, tout en tenant compte du prochain Plan de développement national en cours d'élaboration.

Réponse de la direction

Le Bureau a entamé ce changement avec la révision du Plan d'action du Programme de Pays (CPAP) en 2015 qui a abouti à une restructuration du programme Pays autour de 2 grands axes : i) la Gouvernance pour l'accélération de la croissance inclusive (GOPAC) et ; ii) le Développement humain durable (DHD). Le nouveau Document de Programme de Pays (DPP) du Bureau pour la période 2019-2023 aligné sur le Plan-Cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) en cours d'élaboration permettra d'inscrire l'essentiel des interventions dans le cadre de programmes appuyant la mise en œuvre du Plan national de développement et des Objectifs de développement durable (ODD), dans des domaines où le PNUD a un avantage comparatif certain en lien avec le Plan stratégique du PNUD 2018-2021.

Actions clés	Responsable	Date butoir	Statut	Observation
• Élaborer le DPP 2019-2023 du Bureau aligné sur le PND et le Plan stratégique du PNUD • Aligner les projets sur le nouveau cadre programmatique	Bureau du PNUD	31/12/2018	En cours	Le processus a démarré avec l'atelier sur la théorie du changement et l'élaboration de la version 0 du DPP

Recommandation 3. Le PNUD devra améliorer son système de planification des interventions en adoptant une planification stratégique axée sur les résultats, assortie d'un plan de suivi-évaluation de mise en œuvre de son programme. Celui-ci devra s'appuyer sur des structures décentralisées au niveau des bases opérationnelles de terrain des partenaires gouvernementaux.

Réponse de la direction

L'élaboration du nouveau DPP pour la période 2019-2023 offre un cadre de mise à jour du programme, du dispositif de planification et de suivi-évaluation. La planification se poursuivra selon l'approche programme et les nouveaux projets qui seront élaborés respecteront les directives d'assurance qualité en termes de mesure des changements à apporter sur la base d'indicateurs vérifiables. Le dispositif de suivi-évaluation sera également renforcé pour une amélioration de la collecte, de l'analyse et de l'élaboration de rapports sur les résultats.

Actions clés	Responsable	Date butoir	Statut	Observation
• Élaborer le DPP2019-2023 du Bureau aligné sur le PND et le Plan stratégique du PNUD comportant un cadre de résultats	Direction du Bureau	31/12/2018	En cours	Le processus a démarré avec l'atelier sur la théorie du changement et l'élaboration de la version 0 du DPP. La Direction sollicitera les appuis nécessaires, notamment du CST.
• Recruter un spécialiste en suivi-évaluation	Bureau du PNUD	28/02/2018	En cours	Le processus est en cours de finalisation

(à suivre)

(suite)

Recommandation 4. À travers ses interventions, le PNUD devra aider davantage le gouvernement à s'approprier les actions et renforcer ses capacités pour mettre à profit les acquis dans les actions futures à travers une mise à l'échelle au niveau national.

Réponse de la direction

La prise en compte des stratégies de pérennisation et de sortie claires dès la phase de conception des projets est un impératif qui sera pris en compte pour tous les projets en cours ou les nouveaux projets. Le Bureau s'assurera que les évaluations à mi-parcours et finales des projets soient inscrites systématiquement dans le cadre de suivi-évaluation des projets. L'élaboration du DPP 2019-2023 actuellement en cours tient compte de cette nécessité d'accentuer l'ancrage et l'appropriation des actions initiées par les structures décentralisées et les partenaires gouvernementaux, en vue d'assurer la pérennité des interventions dès leur phase de planification.

Outre ses efforts, le PNUD travaille à la mise en place de mécanismes solides pour porter l'exécution et l'appropriation nationale.

En termes de mise à l'échelle, les expériences réussies, telles que la plateforme de gestion des risques, les plateformes multifonctionnelles, le Fonds national de finance inclusive, le soutien au volontariat et l'inclusion des jeunes déscolarisés, ont été portées à l'échelle dans le cadre de programmes financés par divers partenaires. Cet effort sera poursuivi et intensifié.

Actions clés	Responsable	Date butoir	Statut	Observation
• Organiser des sessions de renforcement à l'attention des partenaires d'exécution nationaux • Poursuivre la mise en œuvre du HACT	Responsable Suivi-évaluation Direction Chargés de programmes	31/12/2018		Identifier les besoins de formation avec les partenaires nationaux

Recommandation 5. Pour assurer une mise en œuvre transparente et efficace du PUDC et répondre aux attentes du gouvernement, le PNUD devra mettre à jour l'analyse de la situation (opportunités, risques, points forts, faiblesses) et adapter des stratégies appropriées d'intervention et de suivi-évaluation des activités, y compris une évaluation à mi-parcours du PUDC. Ces stratégies doivent intégrer un programme de renforcement des capacités opérationnelles des acteurs et un plan de transfert progressif des accomplissements aux structures nationales.

Réponse de la direction

Au moment de l'évaluation, le PUDC n'avait pas encore bouclé sa première année de mise en œuvre sur le terrain. L'approche du PUDC repose sur une évaluation des besoins et une analyse de la situation de référence sur la base d'indicateurs d'effets et d'impact. Ces analyses sont faites en rapport avec les structures nationales de planification des ministères sectoriels et de l'Institut national de statistiques.

Ces dispositions d'analyse, de mesure et de gestion des mesures clairement inscrites dans le document de projet doivent être opérationnalisées. Le Bureau endosse cette recommandation et veillera à ce que le dispositif de suivi évaluation soit performant, y compris les outils nécessaires à mettre en place.

Il faudra néanmoins tenir compte des insuffisances des données qui entravent le suivi de la plupart des projets et programmes de développement.

Actions clés	Responsable	Date butoir	Statut	Observation
• Rendre pleinement opérationnel le cadre de suivi évaluation du PUDC • Favoriser la collaboration avec les institutions partenaires (statistiques, etc.) • Procéder à l'évaluation à mi-parcours du PUDC	PNUD	30/06/2018		Les TDR sont en cours de préparation

(à suivre)

(suite)

Recommandation 6. Le Bureau du PNUD Togo devra renforcer son expertise en matière de genre et poursuivre ses efforts visant à intégrer le genre dans toutes les interventions de son prochain cycle de programme pays, avec des objectifs clairs et réalisables.

Réponse de la direction

Le Bureau de pays adhère pleinement à cette recommandation et a déjà initié des actions décisives dans ce sens, y compris au sein du Système des Nations Unies (SNU) en faisant appel à l'appui d'ONU Femmes pour initier le Gender Scorecard dans l'actuel processus d'élaboration du PNUAD 2019-2023.

Le point focal Genre actuel est de niveau NOC.

Actions clés	Responsable	Date butoir	Statut	Observation
• Responsabiliser un(e) spécialiste en genre au sein du Bureau	RR	31/01/2018	Fait	Un point focal Genre est nommé et un comité Genre est mis en place dans le Bureau
• Initier la certification « Gender Seal »	RR	31/12/2018	En cours	Le Bureau de pays s'est engagé dans le processus de certification Gender Seal

ANNEXES (disponibles en ligne)

Les annexes suivantes sont disponibles sur le site Internet du BIE, à l'adresse : https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/8283

Annexe 1 : TERMES DE RÉFÉRENCE

Annexe 2 : APERÇU DU PAYS

Annexe 3 : APERÇU DU BUREAU DE PAYS

Annexe 4 : LISTE DES PROJETS

Annexe 5 : CADRE DE RÉSULTATS DU DPP ET STATUT DES INDICATEURS

Annexe 6 : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

Annexe 7 : LISTE DES DOCUMENTS CONSULTÉS

Au service des peuples et des nations

Programme des Nations Unies pour le Développement
Bureau indépendant d'évaluation
1 UN Plaza, 20th floor, New York, NY 10017 États-Unis
Tél. : (646) 781-4200 Fax : (646) 781-4213
Internet : www.undp.org/evaluation

/UNDP_Evaluation
/ieoundp
/evaluationoffice