Bureau Indépendant d'Évaluation

Programme des Nations Unies pour le développement

ÉVALUATION INDÉPENDANTE DU PROGRAMME DE PAYS

TOGO

Bureau Indépendant d'Évaluation

Programme des Nations Unies pour le développement

ÉVALUATION INDÉPENDANTE DU PROGRAMME DE PAYS

TOGO

DÉVELOPPEMENT HUMAIN efficacité COORDINATION Efficience Partenariat Durabilité
Réactivité Gestion axée sur les résultats Pertinence Coordination et développement
COORDINATION HUMAINE Efficience Partenariat Durabilité APPROPRIATION NATIONALE
Pertinence COORDINATION AND Partenariat Durabilité Développement humain Pertinence
DÉVELOPPEMENT HUMAIN EFFICACITÉ COORDINATION Efficience Partenariat Durabilité
Réactivité Gestion axée sur les résultats Pertinence Coordination et développement
COORDINATION Efficience Partenariat Durabilité APPROPRIATION NATIONALE efficacité
Pertinence COORDINATION AND PARTENARIAT Durabilité Développement humain Pertinence
DÉVELOPPEMENT HUMAIN efficacité COORDINATION Efficience Partenariat Durabilité
Réactivité Gestion axée sur les résultats Pertinence Coordination et développement
COORDINATION Efficience Partenariat Durabilité APPROPRIATION NATIONALE efficacité

RAPPORTS PUBLIÉS DANS LA SÉRIE EIPP

Afghanistan
Albanie
Algérie
Angola
Argentine
Arménie
Azerbaïdjan
Bahreïn
Bengladesh
Barbade
Biélorussie
Bénin
Bhoutan
Bolivie
Bosnie Herzégovine
Bostwana
Brésil
Bulgarie
Burkina Faso
Cambodge
Cameroun
Cap-vert
Chili
Chine
Colombie
Congo (République du)
Costa Rica
Côte d'Ivoire
Croatie
Cuba
Djibouti
Émirats arabes unis
Eswatini
Ethiopie
Gabon
Géorgie
Ghana
Guatemala
Guinée-Bissau
Guinée Équatoriale
Guyane
Haïti
Honduras
Îles du Pacifique
Inde
Indonésie
Irak
Jamaïque
Kazakhstan
Kenya
Kosovo
Koweit
Kirghizistan
Laos
Liban
Liberia
Libye
Madagascar
Malawi
Malaisie
Maldives
Mali
Maroc
Mauritanie
Maurice
Mexique
Moldavie (République de)
Mongolie
Monténégro
Mozambique
Namibie
Népal
Nicaragua
Niger
Nigéria
Macédoine du Nord
Ouganda
Ouzbékistan
Pakistan
Panama
Paraguay
Pérou
Philippines
République centrafricaine
République démocratique du Congo
République dominicaine
Rwanda
Sao Tomé-et-Principe
Sénégal
Serbie
Salvador
Seychelles
Sierra Leone
Somalie
Sri Lanka
Soudan
Soudan du sud
Syrie
Tadjikistan
Tanzanie
Thaïlande
Tchad
Timor oriental
Togo
Tunisie
Turquie
Turkménistan
Ukraine
Uruguay
Viêt nam
Yémen
Zambie
Zimbabwe

ÉVALUATION INDÉPENDANTE DU PROGRAMME DE PAYS : Togo
Copyright © PNUD Juillet 2023
Fabriqué aux États-Unis d'Amérique.

L'analyse et les recommandations de ce rapport ne reflètent pas nécessairement les vues du Programme des Nations Unies pour le développement, son Conseil d'administration ou les États Membres des Nations Unies. Il s'agit d'une publication indépendante du Bureau indépendant d'évaluation du PNUD.

REMERCIEMENTS

Le Bureau indépendant d'évaluation (BIE) du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) tient à remercier tous ceux qui ont contribué à cette évaluation.

ÉQUIPE DU BIE

Direction : Alan Fox (directeur par intérim)

Cheffe de la section EIPP : Fumika Ouchi

Évaluateur principal : Juan David Gonzales

Analyste de recherche : Charlotte Karagueuzian

Membres du comité consultatif d'évaluation : Bramwell Koyabe et Segbedzi Norgbey

Consultants en évaluation : Nadia Bechraoui (environnement, changement climatique et énergie), Koffi Blewussi Tekou (gouvernance, croissance inclusive et services sociaux) et Kiyiebe Baman Kouak (collecte de données)

Publication et diffusion : Kate Pond et Jaqueline Souza

Appui administratif : Antana Locs

Le BIE n'aurait pas pu mener à bien l'évaluation sans le soutien des personnes suivantes :

INTERVENANTS ET PARTENAIRES

Personnel du PNUD Togo : Aliou Mamadou Dia (représentant résident), Mactar Fall (représentant résident adjoint), El Allassane Baguia (chef d'équipe croissance), Meteteiton Houmey Eklu-Koevanu (chef d'équipe gouvernance), Abiziou Tchinguilou (chef d'équipe environnement) et d'autres membres du personnel.

Autres parties prenantes et partenaires : Gouvernement du Togo, représentants des organismes des Nations Unies, de la société civile, d'organisations non gouvernementales et de partenaires de développement bilatéraux et multilatéraux.

AVANT-PROPOS

J'ai le plaisir de présenter la deuxième évaluation indépendante du programme de pays du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) au Togo réalisée par le Bureau indépendant d'évaluation (BIE) du PNUD. L'évaluation couvre les interventions du PNUD mises en œuvre sur la période 2019-2023.

Bien que le Togo ait connu une croissance économique notable ces dix dernières années, le pays reste confronté à des taux élevés de pauvreté et est classé parmi les pays les moins développés au monde selon l'indice de développement humain. Le Togo doit relever d'importants défis pour atteindre plusieurs objectifs de développement durable (ODD) concernant la lutte contre la pauvreté, les inégalités et la faim, ainsi que les domaines de la santé et de l'énergie propre. Ces défis ont été exacerbés par la pandémie de COVID-19 et les conséquences des crises de sécurité mondiales et régionales. Les disparités de développement entre les régions côtières du sud – en pleine expansion, notamment la grande région de Lomé – et les régions moins développées du nord accentuent les préoccupations en matière de sécurité nationale.

Le travail du PNUD au Togo est axé sur la gouvernance inclusive, les services sociaux et la protection, la gestion des ressources naturelles et la résilience climatique. En outre, le PNUD poursuit ses activités amorcées au cours du cycle de programmation précédent dans le domaine de la consolidation de la paix, y compris l'apport d'un soutien technique et financier à l'élaboration de plans nationaux de prévention de l'extrémisme violent. Compte tenu de la vaste expérience du PNUD dans l'appui à la mise en place d'une architecture de paix aux niveaux local, national et transfrontalier, cette évaluation conclut que le PNUD est parfaitement en mesure d'étendre ses initiatives à la prévention des conflits, à la cohésion sociale et à la lutte contre l'extrémisme violent. L'expertise et l'approche collaborative de l'organisation fournissent une base solide pour intensifier les efforts dans ces domaines critiques. L'évaluation recommande en outre que le PNUD améliore ses efforts de mobilisation des ressources et utilise les nouvelles ressources de manière stratégique pour intégrer les efforts de résilience et d'adaptation au changement climatique à ceux axés sur la cohésion sociale et la prévention des conflits, tout en continuant de mettre fermement l'accent sur les droits humains.

Je tiens à remercier le Gouvernement togolais, les parties prenantes nationales, les collègues du bureau de pays du PNUD au Togo et le Bureau régional pour l'Afrique pour leur soutien tout au long de l'évaluation. J'espère que les constats, conclusions et recommandations contribueront à renforcer la formulation de la prochaine stratégie du programme de pays au Togo.

Alan Fox
Directeur par intérim
Bureau de l'évaluation indépendant

TABLE DES MATIÈRES

ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS v
RÉSUMÉ EXÉCUTIF 1

CHAPITRE 1. CONTEXTE ET INTRODUCTION 5
1.1 But, objectifs et portée de l'évaluation 6
1.2 Méthodologie d'évaluation 6
1.3 Limites de l'évaluation 8
1.4 Contexte du pays 9
1.5 Programme du PNUD à l'étude 14

CHAPITRE 2. CONSTATS 17
2.1 Croissance inclusive 18
2.2 Gouvernance démocratique 30
2.3 Ressources naturelles, énergie et résilience face au changement climatique et aux catastrophes 36
2.4 Égalité des sexes 44
2.5 Positionnement stratégique et partenariats 46
2.6 Conception du programme et opérations 51
2.7 Notation de la performance du programme de pays 54

CHAPITRE 3. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS 57
3.1 Conclusions 58
3.2 Recommandations et réponse de la direction 58

ANNEXES 69

ENCADRÉS

Encadré 1 : Questions d'évaluation 6

Encadré 2 : Le projet de développement des écovillages 41

FIGURES

Figure 1 : Évolution du budget, des dépenses et du taux d'exécution, 2019-2021 16

Figure 2 : Budgets, dépenses et taux d'exécution par effet, 2019-2021 16

Figure 3 : Évolution du budget et des dépenses de l'effet 1, 2019-2022 19

Figure 4 : Répartition des dépenses de l'effet 1 par produit du CPD, 2019-2022 19

Figure 5 : Évolution du budget et des dépenses de l'effet 2, 2019-2022 30

Figure 6 : Répartition des dépenses de l'effet 2 par produit du CPD, 2019-2022 30

Figure 7 : Évolution du budget et des dépenses de l'effet 3, 2019-2022 38

Figure 8 : Répartition des dépenses de l'effet 3 par produit du CPD, 2019-2022 38

Figure 9 : Répartition des dépenses par marqueur de genre et par effet, 2019-2022 44

Figure 10 : Répartition des dépenses par type de source de financement et par effet, 2019-202 51

TABLEAU

Tableau 1 : Performance du programme de pays du Togo selon les critères du CAD de l'OCDE 54

ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS

AGR	Activité génératrice de revenus
AME	Accords multilatéraux sur l'environnement
AMU	Assurance maladie universelle
ANPC	Agence nationale de protection civile
ANPGF	Agence nationale de promotion de garantie de financement
BIE	Bureau indépendant d'évaluation
BOAD	Banque ouest-africaine de développement
BRA	Bureau régional pour l'Afrique
CAD	Comité d'aide au développement
CC	Changement climatique
CCNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
CDN	Contributions Déterminées au niveau National
CIPLEV	Comité interministériel de prévention et de lutte contre l'extrémisme violent
CLP	Comités locaux de paix
CN	Communication nationale
CNDH	Commission nationale des droits de l'homme
CPD	Document de programme de pays
CSU	Couverture de santé universelle
DGM	Direction générale de la météorologie
DRE	Direction des ressources en eau
EAH	Eau, assainissement et hygiène
EIPP	Évaluation indépendante des programmes de pays
ENA	École nationale d'administration
FAIEJ	Fonds d'appui aux initiatives économiques des jeunes
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
FCFA	Franc de la Communauté financière africaine
GES	Gaz à effet de serre
GRES	Échelle d'efficacité des résultats en matière de genre
HAPLUCIA	Haute autorité de prévention et de lutte contre la corruption et les infractions assimilées
INAM	Institut national de l'assurance maladie
MERF	Ministère de l'Environnement et des Ressources forestières
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODD	Objectifs de développement durable

ONU	Organisation des Nations Unies
OSC	Organisation de la société civile
PBF	Fonds pour la consolidation de la paix
PDC	Plan de développement communal
PIB	Produit intérieur brut
PND	Plan national de développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PRAPT	Projet Renforcement du rôle de conservation du système national d'aires protégées du Togo
PTF	Partenaires techniques et financiers
PTFM	Plateforme multifonctionnelle
PUDC	Programme d'urgence de développement communautaire
SE	Suivi et évaluation
SIG	Systèmes d'information géographique
UNCDF	Fonds d'équipement des Nations Unies
VIH/sida	Virus de l'immunodéficience humaine / syndrome d'immunodéficience acquise

Résumé exécutif : Togo

Le Bureau indépendant d'évaluation (BIE) du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a mené la deuxième évaluation indépendante du programme de pays du PNUD Togo en 2022. L'objectif de cette évaluation est d'éclairer l'élaboration du prochain programme de pays du PNUD, de renforcer la responsabilisation à l'égard des parties prenantes nationales et du Conseil d'administration du PNUD et de contribuer à l'apprentissage et à la prise de décision de l'organisation.

L'évaluation indépendante du programme de pays (EIPP) du Togo a évalué le cycle de programme actuel de 2019 à 2023 qui couvrait trois effets attendus, à savoir 1) la gouvernance démocratique, 2) la croissance inclusive et 3) les ressources naturelles, l'énergie et la résilience au changement climatique et aux catastrophes. Le programme de pays du PNUD a coïncidé avec la mise en œuvre du Plan national de développement (PND) du Togo 2018-2022, ultérieurement remplacé par la Feuille de route du gouvernement pour la période 2020-2025.

Bien que le Togo ait connu une croissance économique relativement forte ces dix dernières années, le pays a peiné à réduire la pauvreté et les inégalités, ce qui le place, aujourd'hui encore, parmi les pays les moins développés au monde selon l'indice de développement humain. Du fait de la concentration de l'essentiel de la croissance économique et de la modernisation dans la région du Grand Lomé, les régions rurales subissent un taux de pauvreté deux fois plus élevé que les régions urbaines, et les régions du nord sont à la traîne en matière de progrès socioéconomiques. La persistance de la pauvreté, des inégalités et du chômage ainsi que la fragilité des institutions créent un terreau fertile pour la prolifération des groupes criminels et extrémistes, et font peser une lourde menace sur les régions septentrionales limitrophes des pays frappés par l'extrémisme violent. Au cours de la même période, notamment en 2017, le Togo a connu les manifestations politiques les plus importantes de la dernière décennie, ce qui a incité les autorités à mettre en œuvre des réformes institutionnelles et électorales qui ont partiellement atténué les tensions. Toutefois, des défis demeurent en matière de gouvernance démocratique et au chapitre des droits humains.

CONSTATS ET CONCLUSIONS

Le PNUD a joué un rôle crucial dans la promotion de la prévention des conflits et de la cohésion sociale au Togo, grâce à des partenariats établis à différents niveaux. Par exemple, il soutient des mécanismes locaux de paix qui ont permis de résoudre certains conflits communautaires. Toutefois, l'insuffisance des ressources entrave le déploiement de ces mécanismes à plus grande échelle. En outre, les interventions du PNUD ne se sont pas véritablement attaquées aux causes sous-jacentes des conflits et de l'extrémisme, telles que l'extrême pauvreté, les inégalités socioéconomiques et le manque de perspectives d'emploi pour les jeunes dans les régions du nord.

En ce qui concerne l'énergie et la résilience au changement climatique, le PNUD a renforcé son action en intervenant aux niveaux stratégique et local. Il a contribué à l'adoption de stratégies, de politiques et d'outils pour appuyer la prise de décision dans les domaines du changement climatique et de la gestion des catastrophes, ainsi que de la gestion des aires protégées. Au niveau local, son approche intégrée s'est articulée autour du soutien aux écovillages, un modèle qui favorise le développement durable de la base, la conservation des ressources naturelles, la biodiversité, les énergies renouvelables et les moyens d'existence des populations vulnérables.

Le PNUD a principalement mobilisé ses fonds propres pour exécuter le programme de pays, lui conférant ainsi une certaine flexibilité pour s'adapter aux évolutions contextuelles. Néanmoins, cette approche s'est matérialisée par des interventions ponctuelles et d'envergure limitée, ciblées sur les partenaires gouvernementaux, ce qui a conduit le pays à omettre le déploiement d'interventions stratégiques susceptibles d'avoir une incidence significative à long terme. S'agissant de la croissance inclusive, l'implication stratégique du PNUD dans l'élaboration et la mise en œuvre du PND s'est fortement réduite au moment du remplacement de ce plan par la Feuille de route du gouvernement 2020-2025. De même, la contribution du PNUD à l'amélioration de l'accès aux services sociaux de base par le biais de l'ambitieux Programme d'urgence de développement communautaire (PUDC), interrompu prématurément, a été en deçà des attentes. Les interventions visant à renforcer les institutions en charge de la justice, de la lutte contre la corruption, des droits humains, des élections et, au niveau local, des communes nouvellement créées, ont certes été utiles et appréciées par les partenaires, mais elles se sont souvent limitées à la fourniture de matériel et d'équipement. Cette approche était motivée par l'engagement du bureau à maintenir de bonnes relations avec les projets gouvernementaux existants et à répondre rapidement au gouvernement, ce qui s'est avéré essentiel pendant la réponse à la pandémie de COVID-19, mais n'a pas été utilisé pour faire avancer des dossiers stratégiques plus sensibles.

S'il prend davantage en compte les questions d'égalité entre les sexes que lors des cycles précédents, le PNUD n'a consacré qu'une part marginale de ses ressources à des projets dont l'égalité des sexes était l'un des principaux objectifs. Son action a plutôt consisté à intégrer l'égalité des sexes dans ses interventions, en veillant simplement à cibler aussi bien les hommes que les femmes. Cette stratégie n'a pas permis de s'attaquer de façon frontale aux causes sous-jacentes des inégalités de genre.

Le bureau se heurte à des difficultés systémiques pour adopter pleinement la gestion axée sur les résultats, mais aussi pour garantir pleinement l'efficacité de ses opérations internes, comme en témoignent les nombreux retards auxquels les projets du PNUD ont été confrontés.

Recommandations

Recommandation 1. Le PNUD devrait tirer profit de son fort positionnement sectoriel dans les domaines de la cohésion sociale, de la prévention des conflits et de la résilience pour aider le pays à faire face aux menaces croissantes qui émanent de la montée de l'extrémisme violent dans la sous-région, des niveaux élevés de pauvreté et d'inégalité dans le nord du pays et du changement climatique, par le biais d'une approche intégrée.

Recommandation 2. Le PNUD devrait recentrer ses activités dans le domaine de la gouvernance afin que celles-ci soient plus stratégiques, en privilégiant un ensemble plus restreint de partenaires gouvernementaux et une gamme moins vaste de projets, et en mettant l'accent sur des domaines prioritaires comme la décentralisation, où les besoins restent considérables. Il devrait également mettre à profit ses bonnes relations avec le gouvernement pour faire avancer des dossiers plus sensibles liés au respect des droits humains et à l'accès à la justice.

Recommandation 3. Le PNUD devrait revoir en profondeur son travail en faveur de la croissance inclusive afin de prendre en compte la fin du PUDC, et envisager d'aborder les questions d'entrepreneuriat et d'employabilité de manière transversale, par l'entremise de ses projets dans le domaine de l'environnement et de la gouvernance.

Recommandation 4. Le PNUD devrait mener une analyse stratégique du rôle qu'il peut jouer dans le pays afin de s'éloigner du rôle de fournisseur de services qu'il a parfois eu tendance à exercer. Il devrait notamment se repositionner de façon à proposer à ses partenaires nationaux des solutions de développement plus innovantes, en faisant par exemple de la numérisation un axe transversal de son programme.

Recommandation 5. Le bureau de pays devrait veiller à consacrer une part importante de ses dépenses aux causes sous-jacentes des inégalités de genre. Outre l'intégration d'une perspective sexospécifique dans tous ses projets, le bureau devrait mettre à l'essai des initiatives qui agissent directement sur l'égalité des sexes et les questions de genre.

CHAPITRE 1

CONTEXTE ET INTRODUCTION

Le présent chapitre expose le but, les objectifs et la portée de l'évaluation ainsi que la méthodologie appliquée. Il décrit le contexte de développement du Togo avant de présenter le programme de pays du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD).

1.1 But, objectifs et portée de l'évaluation

Le Bureau indépendant d'évaluation (BIE) du PNUD procède à des évaluations indépendantes des programmes de pays (EIPP) afin de déterminer, à partir de données d'évaluation, la contribution du PNUD aux résultats de développement des pays où il opère. Ces évaluations permettent également d'analyser l'efficacité de la stratégie du PNUD qui consiste à mettre à profit les efforts nationaux en vue d'atteindre ces résultats. Les EIPP sont des évaluations indépendantes effectuées conformément aux dispositions générales de la politique d'évaluation du PNUD[1].

L'objectif de cette EIPP est de renforcer la reddition de comptes envers les parties prenantes nationales et le Conseil d'administration du PNUD tout en contribuant à l'apprentissage organisationnel et à la prise de décision. Les constats, conclusions et recommandations de cette évaluation serviront également à l'élaboration du nouveau document de programme de pays (CPD) du PNUD au Togo pour la période 2024-2028.

Il s'agit de la deuxième évaluation indépendante au niveau national réalisée par le BIE au Togo, après l'EIPP réalisée en 2017[2]. Cette évaluation couvre une partie du cycle de programme actuel (2019-2023), à savoir la période qui s'étend de 2019 à octobre 2022. Conformément aux termes de référence (annexe 1, disponible en ligne), la portée de l'EIPP comprend toutes les activités menées par le PNUD dans le pays, quelle que soit leur source de financement, et donc celles financées par les ressources ordinaires du PNUD, les bailleurs bilatéraux et le gouvernement. L'EIPP couvre par ailleurs tous les projets et activités du cycle de programmation précédent qui se sont poursuivis ou terminés au cours du cycle actuel (voir l'annexe 2 pour la liste de projets).

Cette évaluation est notamment destinée au bureau de pays (BP) du PNUD au Togo, au Bureau régional pour l'Afrique (BRA), au Conseil d'administration du PNUD et au Gouvernement togolais.

1.2 Méthodologie d'évaluation

L'EIPP s'articule autour de quatre questions d'évaluation principales (encadré 1). Une matrice d'évaluation (annexe 3) – structurée autour des critères d'évaluation du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (CAD de l'OCDE) – a été conçue pour guider le processus d'évaluation. Cette matrice a été utilisée pour

ENCADRÉ 1. Questions d'évaluation

1. Qu'est-ce que le programme de pays du PNUD avait l'intention d'accomplir au cours de la période considérée ?
2. Dans quelle mesure le programme a-t-il atteint (ou est-il susceptible d'atteindre) les objectifs visés ?
3. Dans quelle mesure le PNUD a-t-il été en mesure de s'adapter à la pandémie de COVID-19 et de soutenir le processus de préparation, de réponse et de relèvement du pays ?
4. Quels facteurs ont contribué ou entravé la performance du PNUD et la durabilité des résultats ?

[1] Voir http://web.undp.org/evaluation/policy.shtml.
[2] Voir https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/9394.

organiser les données probantes disponibles par question d'évaluation, attribuer une note de performance au BP pour chaque indicateur de la matrice et aider l'équipe d'évaluation à tirer des conclusions et des recommandations bien étayées.

Le recours au système de notation de la performance des programmes de pays développé par le BIE a ainsi permis de mesurer la performance du programme pour chaque critère d'évaluation (pertinence, cohérence, efficacité, efficience, durabilité) sur une échelle de quatre points[3]. Une note a d'abord été calculée pour chaque produit, puis ces notes ont été agrégées pour obtenir la note de performance au niveau de chaque effet et enfin, la note globale à l'échelle du programme (annexe 8)[4]. Les notes ont été attribuées par les membres de l'équipe d'évaluation et validées par l'évaluateur principal afin de garantir un haut niveau de fiabilité inter-juges.

L'évaluation a également appliqué une approche sexospécifique à la collecte et à l'analyse des données. Des données sexospécifiques ont été utilisées pour analyser les dépenses des programmes du point de vue de l'égalité des sexes et pour évaluer le niveau d'engagement du BP en faveur de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes. Lorsqu'elles étaient disponibles, les données ventilées par sexe ont été évaluées par rapport aux résultats du programme. L'échelle d'efficacité des résultats en matière de genre (GRES) du BIE a été utilisée pour mesurer la qualité et le niveau d'atteinte des résultats par rapport aux objectifs du programme. Le GRES classe les résultats en matière de genre en cinq catégories : négatif, insensible, ciblé, sensible et transformatif.

L'évaluation a mesuré l'efficacité du programme du PNUD en analysant les progrès accomplis dans la réalisation des produits attendus et la contribution de ces produits aux effets attendus, tels que définis dans le CPD. Pour mieux comprendre la performance du PNUD et la durabilité des résultats, l'EIPP a ensuite examiné les facteurs spécifiques qui ont influencé, positivement ou négativement, le programme. La capacité du PNUD à s'adapter à l'évolution du contexte et à répondre aux besoins et priorités nationaux de développement a également été examinée.

L'évaluation a permis de recueillir, d'analyser et de recouper des données qualitatives et quantitatives provenant de sources primaires et secondaires afin d'assurer la validité de ses constats, conclusions et recommandations. Pour ce faire, l'évaluation s'est appuyée sur les méthodes et les sources suivantes :

- **Une revue documentaire** de tous les documents disponibles du PNUD (documents de programme, rapports annuels axés sur les résultats, évaluations décentralisées, la dernière EIPP, données financières), ainsi que des rapports d'analyse du contexte national et des documents préparés par d'autres partenaires techniques et financiers (PTF) et d'autres organismes des Nations Unies au Togo. La liste des principaux documents consultés figure en annexe 4.
- **Des entretiens avec des informateurs clés**, c'est-à-dire la consultation de plus de 122 parties prenantes sous la forme d'entretiens semi-structurés, à distance ou en personne, et de discussions de groupe. Parmi ces informateurs clés, on peut citer le personnel du BP du PNUD, des représentants gouvernementaux aux niveaux national et infranational, des organisations de la société civile, des universités, des organismes des Nations Unies, des partenaires bilatéraux et des bénéficiaires au niveau communautaire. La liste des personnes consultées est disponible à l'annexe 5.

[3] 4 = satisfaisant/atteint ; 3 = modérément satisfaisant/presque atteint ; 2 = modérément insatisfaisant/partiellement atteint ; et 1 = insatisfaisant/non atteint.

[4] Voir http://web.undp.org/evaluation/ratingsystem.shtml.

- **Des visites de terrain et l'observation directe** des activités de certains projets par des consultants nationaux du 17 au 27 mai 2022 dans quatre des cinq régions du pays. Ces projets et lieux ont été sélectionnés à la suite d'un examen des documents de projet et de discussions avec les chefs d'équipe du BP, ce qui a permis de sélectionner des interventions dans divers endroits géographiques et en fonction des contraintes d'accessibilité des sites. Ces visites de terrain ont permis à l'équipe d'observer neuf (9) projets et de s'entretenir avec des membres des communautés et autorités locales dans huit (8) localités (Lomé, Tsévié, Ahépé (Yoto 2), Donomade (Yoto 3), Klotchomé, Badou, Kara, Dapaong et Cinkassé).
- **Une présentation des constats préliminaires** à la fin de la phase de collecte des données afin de valider les observations initiales auprès du personnel du BP et de recueillir des informations supplémentaires.

Cette évaluation a été menée selon une approche hybride, c'est-à-dire par le biais d'entretiens en personne et virtuels. Le BIE a collaboré avec un cabinet d'évaluation national pour les entretiens en personne, les visites sur le terrain et l'analyse des résultats, ainsi qu'avec une consultante internationale qui travaillait à distance.

Une première version de ce rapport a fait l'objet d'un processus d'assurance qualité, à la fois interne et externe, avant d'être soumise au BP et au Bureau régional pour examen et recherche d'éventuelles erreurs factuelles. Le rapport a ensuite été transmis aux représentants du gouvernement et aux autres partenaires nationaux. Ce processus s'est conclu par l'organisation d'une séance de travail en vidéoconférence, qui a offert aux principales parties prenantes du programme une occasion supplémentaire de discuter des constats et des recommandations énoncés dans ce rapport, et a permis au BP de présenter la réponse de sa direction aux recommandations.

1.3 Limites de l'évaluation

Compte tenu des incertitudes liées à la recrudescence des cas de COVID-19 au début de l'année 2022, le BIE a décidé d'exclure les voyages internationaux de sa méthodologie pour privilégier les entretiens virtuels et faire appel à deux experts nationaux en évaluation. La méthodologie initiale s'appuyait aussi sur un questionnaire à remplir par le BP avant la mission. Étant donné que ce dernier n'a pas été en mesure de compléter et de retourner le questionnaire, l'équipe d'évaluation a dû mener une série d'entretiens supplémentaires avec les différents chefs d'équipe sectoriels afin de vérifier qu'elle disposait de toutes les données pertinentes produites par le BP pour son analyse.

Par ailleurs, l'équipe d'évaluation a dû raccourcir la période de collecte et d'analyse des données pour tenir compte de la décision prise par le BP de clôturer le CPD à fin 2022 afin de s'aligner sur la nouvelle feuille de route du gouvernement. Un atelier a donc été organisé par l'équipe d'évaluation en juin 2022 afin de présenter ses constats préliminaires et de permettre au BP de les intégrer dans l'élaboration du prochain Plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable et du prochain CPD[5]. Sur la base des remarques soulevées lors des discussions qui ont suivi la présentation des constats préliminaires, l'équipe d'évaluation a mené des entretiens supplémentaires et nuancé davantage ses constats, conclusions et recommandations.

[5] L'équipe d'évaluation a été informée fin août 2022 que le CPD ne serait finalement pas écourté, mais clôturé en 2023.

Enfin, les derniers résultats obtenus en 2022 étaient insuffisamment documentés dans les rapports d'avancement, et les évaluateurs n'ont donc pas pu prendre en compte de façon exhaustive l'ensemble des résultats obtenus par le BP. Néanmoins, les entretiens supplémentaires effectués par l'équipe ont permis d'identifier certains résultats atteints plus récemment.

1.4 Contexte du pays

La République togolaise (ci-après le Togo) est un pays côtier d'Afrique de l'Ouest et l'un des plus petits pays du continent. Le territoire national est divisé en cinq régions administratives et économiques (Région Maritime, Région des Plateaux, Région Centrale, Région de la Kara et Région des Savanes). Le Togo connaît une croissance démographique annuelle de 2,4 pour cent (annexe 6, Datamart du BIE)[6] et sa population s'élevait à 8,479 millions d'habitants en 2021[7] – dont 42,8 pour cent résident en zone urbaine[8] et environ 22 pour cent dans l'agglomération de Lomé, la capitale[9]. Le pays possède de riches ressources minérales (notamment du phosphate, du calcaire et de l'argile), des terres arables en abondance (48,7pour cent de son territoire)[10] et un port en eau profonde.

Situation socioéconomique, pauvreté et inégalités

Bien que la croissance annuelle du produit intérieur brut (PIB) du Togo ait considérablement fluctué au cours des dernières décennies, elle a eu tendance à être globalement positive, avec une moyenne de 4,9 pour cent sur 2017-2019 et de 3 pour cent en 2021[11]. L'inflation, c'est-à-dire les prix à la consommation, s'établissait à 1,8 pour cent en 2020 mais est montée jusqu'à 7,6 pour cent en 2022 avant de redescendre à 5,4 pour cent en 2023[12]. L'économie togolaise est peu diversifiée, dominée par le secteur informel et l'agriculture (qui représentent ensemble environ 50 pour cent du PIB et plus de 60 pour cent de l'emploi) et caractérisée par une productivité et une compétitivité faibles, ce qui exacerbe sa vulnérabilité au changement climatique[13]. Les dépenses d'investissement public sont passées de 2 pour cent du PIB en 1990 à 9 pour cent en 2020. La dette publique en pourcentage du PIB a été estimée à 68,7 pour cent en 2019, soit l'une des plus élevées de l'Union économique et monétaire ouest-africaine[14].

Le Togo est un pays à faible revenu, avec un revenu moyen par habitant de 915 dollars (dollars courants des États-Unis) en 2020 (annexe 6, Datamart BIE)[15]. En ce qui concerne le développement humain, le pays se classe 167e sur 189 pays, avec un indice de développement humain de 0,52 en 2019 – ce qui est légèrement inférieur à celui de l'Afrique subsaharienne, qui s'élevait à 0,539 en 2021 (annexe 6, Datamart BIE)[16]. Les efforts de réduction de la pauvreté ont donné des résultats limités, puisque 55,1 pour cent de la population vivait en dessous du seuil de pauvreté national en 2015 (58,8 pour cent dans les zones rurales), contre

6 Datamart du BIE, extrait de Banque mondiale, « Croissance de la population (% annuel) », Indicateurs du développement dans le monde.
7 DAES, « Perspectives de la population mondiale 2019 ».
8 ONU-Habitat, « Pourcentage de la population en milieu d'année résidant dans les zones urbaines par pays/zone 2000-2050 », Indicateurs urbains.
9 En 2017. Nations Unies, « Annuaire démographique 2019 », Division de statistique.
10 Banque mondiale, « Terres arables (% du territoire) », Indicateurs du développement dans le monde.
11 Banque mondiale, « Croissance du PIB (% annuel) », Indicateurs du développement dans le monde.
12 https://www.imf.org/en/Countries/TGO
13 Banque mondiale, « Agriculture, sylviculture et pêche, valeur ajoutée (% du PIB) » (18,8 pour cent pour le Togo en 2020) et « Emploi dans l'agriculture (% de l'emploi total) (Estimation modélisée de l'OIT) » ; Union africaine et OCDE, 2018, « Dynamiques du développement en Afrique. Croissance, emploi et inégalités » (on estime que 30 pour cent et plus de 60 pour cent du PIB et de l'emploi, respectivement, sont dans le secteur informel en 2017).
14 FMI, Rapport de pays du FMI n° 20/107.
15 Datamart du BIE, extrait de Nations Unies, « PIB par habitant (dollars courants des États-Unis) », UNStats.
16 Datamart du BIE, extrait de PNUD, « Indice de développement humain », Human Development Data Center.

56,5 pour cent en 2006 (annexe 6, Datamart BIE)[17]. Le taux de pauvreté est plus élevé que celui de l'Afrique subsaharienne, qui s'élevait à 43,2 pour cent en 2015 contre 52,1 pour cent en 2006[18]. Malgré le recul de la pauvreté, des inégalités persistent dans les régions du nord et les zones rurales qui sont les moins bien dotées en infrastructures socioéconomiques. 20,4 pour cent de la population togolaise souffrait de sous-alimentation en 2019 (contre 31,3 pour cent en 2001)[19] et 37,6 pour cent vivait en situation de pauvreté multidimensionnelle (avec un score de privations de 33 pour cent) en 2017[20]. Enfin, le niveau d'inégalité du Togo, mesuré par le coefficient de Gini, s'élevait à 43,1 pour cent en 2015 (Datamart BIE)[21].

Le Togo a renforcé l'accès à l'éducation de base et aux services de santé, ce qui s'est traduit entre autres par une amélioration de l'alphabétisation (87,89 pour cent en 2019 pour les jeunes âgés de 15 à 24 ans, contre 74,4 pour cent en 2000)[22] et de l'espérance de vie (61 ans en 2020 contre 53,5 ans en 2000)[23]. Cependant, l'accessibilité et la qualité des services d'éducation et de santé dans le pays restent un défi. Par exemple, 0,5 pour cent des jeunes et des adultes étaient en mesure de coder un programme informatique en utilisant un langage de programmation spécialisé en 2017[24]. Dans le secteur de la santé, le pays compte 0,774 médecin pour 10 000 habitants et les dépenses de santé ne représentaient que 4,26 pour cent des dépenses publiques totales en 2018[25]. En 2020, 19,6 pour cent et 18,6 pour cent de la population togolaise avait accès à l'eau potable et à des services d'assainissement de base, respectivement (annexe 6, Datamart BIE)[26].

Situation des femmes

Les femmes et les filles représentent 50,24 pour cent de la population togolaise[27]. L'indice d'inégalité de genre classe le Togo au 167e rang sur 189 pays, avec un score de 0,573 en 2019, ce qui correspond à celui de l'Afrique subsaharienne (0,57) (annexe 6, Datamart BIE)[28]. Sur le plan des inégalités économiques, la participation des femmes au marché du travail est plus faible que celle des hommes (55,5 pour cent en 2020, contre 59,2 pour cent pour les hommes)[29]. Parmi les femmes qui ont un emploi, 29,84 pour cent seulement occupaient un poste de direction en 2015[30]. En outre, la part des femmes dans l'emploi informel (95,9 pour cent en 2017) est plus élevée que celle des hommes (83,6 pour cent)[31]. Parmi les ménages dirigés par une femme (27,4 pour cent de la population togolaise en 2017), 45,7 pour cent vivent dans la pauvreté[32]. Enfin, en

17 Datamart du BIE, extrait de Nations Unies, « Taux de pauvreté par nombre de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté nationale (% de la population) », Human Development Data Center.
18 *Ibid*.
19 Nations Unies, « Prévalence de la sous-alimentation (%) », Division de statistique.
20 PNUD, « Population dans la pauvreté multidimensionnelle », Human Development Data Center.
21 Datamart du BIE, extrait de Nations Unies, « Indice de Gini », Division de statistique.
22 Banque mondiale, « Taux d'alphabétisation des jeunes (% des jeunes âgés de 15 à 24 ans) », Indicateurs du développement dans le monde.
23 Banque mondiale, « Espérance de vie à la naissance, total (années) », Indicateurs du développement dans le monde.
24 Nations Unies, « ODD Profils pays – Togo », Division de statistique.
25 Banque mondiale, « Dépenses publiques nationales pour la santé (% des dépenses publiques) », Indicateurs du développement dans le monde.
26 Datamart du BIE, extrait de Banque mondiale, « Personnes utilisant des services d'eau potable (% de la population) » et « Personnes utilisant au moins des services d'assainissement de base (% de la population) », Indicateurs du développement dans le monde.
27 DAES, « Perspectives de la population mondiale 2019 ».
28 Datamart du BIE, extrait de PNUD, « Indice d'inégalité de genre (IIG) », Human Development Data Center.
29 Banque mondiale, « Population active, femme (% de la population active) », Indicateurs du développement dans le monde.
30 Nations Unies, « Proportion de femmes occupant des postes de direction (%) », Division de statistique.
31 Base de données ILOSTAT, « Emploi informel par sexe (%) », ILOSTAT.
32 Datamart du BIE, extrait de Banque mondiale, « Ménages régis par des femmes (% des ménages avec une femme comme chef de famille) », Indicateurs du développement dans le monde.

ce qui concerne la participation politique, seulement 19 pour cent des sièges du Parlement togolais étaient occupés par des femmes en 2019, une proportion largement inférieure à celle de l'Afrique subsaharienne (26 pour cent) (annexe 6, Datamart BIE)[33].

Les difficultés relatives au genre dans le pays sont également marquées par la faiblesse des revenus des femmes, surtout en milieu rural, car elles n'ont pas un accès égalitaire aux moyens de production comme la terre ou les financements. Elles sont en outre confrontées à des obstacles socioculturels, à des discriminations et à des traitements inégalitaires défavorables qui les font dépendre économiquement des hommes.

Situation politique et environnement des affaires

Le climat politique au Togo est relativement instable, avec un score de stabilité politique négatif de -0,92 en 2020 par rapport aux indicateurs de la gouvernance dans le monde (annexe 6, Datamart BIE)[34]. Le président actuel a été réélu en 2020 pour un quatrième quinquennat, et le parti au pouvoir a remporté 59 des 91 sièges du Parlement national en 2018 et 878 des 1 490 sièges aux élections municipales de 2019[35]. Le pays est témoin de différends entre le parti au pouvoir et l'opposition depuis presque 20 ans, y compris lors de l'élection présidentielle de 2020[36].

Malgré plusieurs processus de dialogue et divers efforts de réconciliation nationale, la stabilité du Togo reste précaire du fait de la vulnérabilité du pays aux violences d'ordre politique, de l'effritement du tissu social et de la faiblesse des capacités de résilience aux conflits des institutions et de la population. En outre, le contexte national est marqué par une participation limitée des femmes et des jeunes à la prise de décision.

La présence limitée de l'État dans certaines régions du pays, notamment dans la région frontalière des Savanes, associée à la porosité des frontières, à la montée du radicalisme et de l'extrémisme violent dans la sous-région, au manque de perspectives pour les femmes et les jeunes et à l'aggravation des conflits intercommunautaires, représentent un risque croissant pour la paix, la sécurité et la cohésion sociale dans le pays. Le Togo est d'ailleurs confronté depuis quelques mois à une expansion des mouvements extrémistes violents et à une recrudescence des attaques par des groupes armés non identifiés[37].

Le cadre juridique de la décentralisation est insuffisant pour garantir une gouvernance participative et une offre de services publics améliorés. La création au dernier trimestre 2019 d'instances locales élues dans les 117 communes que compte le Togo, dans le sillage des premières élections municipales organisées en 32 ans, exige un renforcement de l'accompagnement des administrations territoriales déconcentrées et décentralisées ainsi que des tenants du pouvoir traditionnel, des organisations de la société civile et des autres acteurs locaux.

L'administration publique togolaise souffre d'une inadéquation entre les capacités humaines et institutionnelles de l'État et les moyens requis pour atteindre les objectifs du Plan national de développement (PND) 2018-2022. Ce phénomène nuit également à l'environnement des affaires, particulièrement touché

[33] Datamart du BIE, extrait de Banque mondiale, « Proportion de sièges occupés par des femmes dans les parlements nationaux (%) », Indicateurs du développement dans le monde.
[34] Datamart du BIE, extrait de Banque mondiale, « Stabilité politique et absence de violence/terrorisme ». Indicateurs de la gouvernance dans le monde.
[35] Banque mondiale, « La Banque mondiale au Togo. Vue d'ensemble ».
[36] Freedom House, « La liberté dans le monde 2021. Togo ».
[37] OIM, « Prévention et lutte contre l'extrémisme violent au Togo : les chefs traditionnels et leaders religieux invités à jouer leur partition ». https://rodakar.iom.int/fr/news/prevention-et-lutte-contre-lextremisme-violent-au-togo-les-chefs-traditionnels-et-leaders-religieux-invites-jouer-leur-partition

par les niveaux élevés de corruption, bien que la situation se soit considérablement améliorée au cours de la dernière décennie. Dans le classement relatif à l'environnement des affaires, le Togo a gagné 40 places, remontant du 137e rang sur 190 pays en 2019 au 97e rang en 2020[38].

La Feuille de route du gouvernement 2020-2025 a remplacé le PND 2018-2022 et sa mise en œuvre a démarré pendant la pandémie de COVID-19[39].

Environnement, ressources naturelles et énergie

Le Togo jouit d'un climat tropical, de type guinéen à quatre saisons dans la partie méridionale et de type soudanais à deux saisons, dans la partie septentrionale. Les régions Maritime et des Savanes reçoivent moins de 1 000 millimètres de pluie par an.

La couverture forestière du Togo n'a cessé de régresser au fil des ans, principalement en raison d'une expansion des terres agricoles dans toutes les régions du pays. Estimée à 449 000 hectares en 1970, elle est passée à 287 000 hectares en 1980 avant de tomber à 140 000 hectares en 1990[40]. Les résultats du premier inventaire forestier réalisé entre 2015 et 2016 indiquaient que le Togo ne disposait plus à ce moment-là que d'un taux de couverture forestière de 24,24 pour cent[41]. Selon la Banque mondiale, il a ensuite été estimé à 22,3 pour cent en 2020 (annexe 6, Datamart BIE)[42]. Le pays a démarré son deuxième inventaire forestier national en mars 2021 pour suivre l'évolution du potentiel forestier et évaluer les variations du stock de carbone, ce qui lui permettra de mettre à jour ses données dans ce domaine. Par ailleurs, en 2018, le Togo comptait théoriquement 83 aires protégées, réparties sur toute l'étendue du territoire national (avec un ratio de 14 pour cent), et 780 aires protégées traditionnelles ou sacrées[43]. Toutefois, sous l'effet néfaste des défis et enjeux du changement climatique, les populations rurales, poussées par la nécessité de satisfaire leurs besoins vitaux et socioéconomiques, exercent une pression de plus en plus forte sur les réserves de faune et les parcs. Cette pression provient essentiellement des activités agricoles, des pâturages, du braconnage, de la carbonisation, de la déforestation et de la construction de logements[44]. Les aires protégées au Togo représentent aujourd'hui 27,98 pour cent du territoire national[45].

Le Togo dispose de ressources hydriques relativement abondantes. On estime que les eaux souterraines renouvelables représentent environ 19 milliards de mètres cubes par an, soit l'équivalent de 27 pour cent des précipitations. Des efforts restent à faire pour améliorer l'accès à ces ressources, même si le taux d'accès à l'eau potable a connu une progression impressionnante entre 2015 et 2019, en passant de 15 pour cent à 70 pour cent au niveau national. En 2019, 69 pour cent de la population avait accès à l'eau potable en milieu rural, et ce taux s'établissait à 49 pour cent en milieu semi-urbain[46].

38 Banque mondiale, « Données historiques – Doing Business – avec les scores » ; Banque mondiale, « Doing Business 2019 ».

39 Groupe de la Banque africaine de développement, « Togo. Document de stratégie pays 2021-2026 » ; Gouvernement du Togo, « Plan national de développement (PND) 2018-2022 », https://www.republiquetogolaise.com/pnd.

40 Portail officiel de la République togolaise, « Le Projet REDD+ examine deux études analytiques en vue d'améliorer la couverture forestière au Togo », 14 août 2018, https://www.republiquetogolaise.com/gouvernance-economique/1408-2118-le-projet-redd-examine-deux-etudes-analytiques-en-vue-d-ameliorer-la-couverture-forestiere-au-togo.

41 Ministère de l'Environnement et des Ressources forestières, « Le Togo fait l'évaluation du potentiel de ses aires protégées », 20 novembre 2020, https://environnement.gouv.tg/le-togo-fait-levaluation-du-potentiel-de-ses-aires-protegees/

42 Datamart du BIE, extrait de Banque mondiale, « Surface forestière (% du territoire) », Indicateurs de développement dans le monde.

43 Quatrième communication nationale.

44 Ministère de l'Environnement et des Ressources forestières, « Rapport de l'inventaire forestier national du Togo 2015- 2016 », octobre 2016.

45 Base de données mondiale sur les aires protégées, Aires protégées pour le Togo.

46 Portail officiel de la République du Togo, « L'accès à l'eau, en forte progression au Togo », 5 février 2020. https://www.republiquetogolaise.com/social/0502-4023-l-acces-a-l-eau-en-forte-progression-au-togo.

L'accès des ménages à l'électricité reste globalement faible (52,4 pour cent en 2019) (annexe 6, Datamart BIE)[47], avec une forte disparité entre la capitale Lomé et les autres préfectures. Certaines d'entre elles, comme Oti-Sud, Kpendjal-Ouest et Mô, ont un taux d'accès à l'électricité très bas, inférieur à 10 pour cent[48]. Les disparités sont également très marquées entre les villes et les zones rurales, avec des taux respectifs de 91,8 pour cent et 23,6 pour cent en 2019 (Datamart du BIE)[49].

Le Togo est un émetteur net de GES, mais la quantité totale d'émissions de GES reste faible. En 2019, le pays a émis 2,37 millions de tonnes d'équivalent CO2[50] qui se répartissent entre 3 grands secteurs : le secteur foresterie et changement d'affectation des terres, dont les émissions sont directement imputables aux pratiques de gestion des terres forestières telles que leur conversion en terres cultivées et la production importante et croissante de bois rond et de bois énergie ; le secteur de l'énergie en raison de l'augmentation du parc automobile et du développement du réseau routier urbain ; et le secteur de l'agriculture et de l'élevage, dont les émissions sont la conséquence directe de la promotion de ces activités qui constituent un maillon essentiel du développement économique du Togo. Enfin, la production de ciment contribue également à ce bilan global.

En revanche, le Togo fait partie des pays les plus vulnérables aux effets du changement climatique[51], d'autant que le secteur agricole employait 32 pour cent de sa population en 2019[52].

Le Togo a ratifié les principaux accords multilatéraux sur l'environnement (AME), dont la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) en 1995, le Protocole de Kyoto en 2004, la Convention sur la diversité biologique en 2011 et l'Accord de Paris en 2016. Il a également adhéré aux AME relatifs à la lutte contre la désertification, à la protection des zones humides, à la gestion des déchets ainsi qu'aux protocoles à ces conventions. Dans le cadre de l'Accord de Paris sur le climat, les engagements du Togo énoncés dans ses Contributions Déterminées au niveau National (CDN) ont été revus en 2020 et son objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre au niveau national est passé de 31,14 pour cent[53] à 50,57 pour cent à l'horizon 2030[54].

Le Togo a préparé sa quatrième communication nationale à la CCNUCC. Le pays a également élaboré des mesures d'atténuation appropriées au niveau national et un plan d'action national d'adaptation pour intégrer l'atténuation et l'adaptation au changement climatique dans les objectifs de développement du pays[55].

---

47 Datamart du BIE, extrait de Banque mondiale, « Accès à l'électricité (% de la population) », Indicateurs du développement dans le monde.

48 INSEED, Cartographie de la pauvreté, 2017.

49 Datamart du BIE, extrait de Banque mondiale, « Accès à l'électricité (% de la population) », Indicateurs du développement dans le monde.

50 Banque mondiale, « Émissions de CO2 (kt) – Togo », Indicateurs du développement dans le monde.

51 Our World in data, « Émissions annuelles de BP_2 » ; Gouvernement du Togo, « Contributions Déterminées au niveau National (CDN) révisées », document intérimaire, octobre 2021, https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/CDN Revisées_Togo_Document intérimaire_rv_11 10 21.pdf.

52 Banque mondiale, « Emploi dans l'agriculture (% de l'emploi total) (Estimation modélisée de l'OIT) », Indicateurs du développement dans le monde.

53 CDN du Togo 2015 : https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/CPDN%20_TOGO.pdf.

54 CDN révisées du Togo 2021 : https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Togo%20First/CDN%20Revis%C3%A9es_Togo_Document%20int%C3%A9rimaire_rv_11%2010%2021.pdf.

55 Banque mondiale, « Climate risk country profile. Togo », 2021, https://reliefweb.int/report/togo/climate-risk-country-profile-togo.

Pandémie de COVID-19

Au 1er novembre 2022, le Togo avait enregistré 39 298 cas de COVID-19 – pour un total de 9,4 millions de cas en Afrique – et 290 décès[56]. Pendant la pandémie, des mesures de confinement ont été imposées dans plusieurs villes et les frontières ont été fermées. Sur le plan économique, le pays a été durement touché, comme en témoigne la baisse du taux de croissance du PIB, qui est passé de 5,46 pour cent en 2019 à 1,75 pour cent en 2020[57].

La crise a également affecté le marché du travail togolais. Le taux de chômage a légèrement augmenté, passant de 3,6 pour cent de la population active en 2019 à 4,05 pour cent en 2020[58]. Le travail informel, qui représente 90,1 pour cent de l'emploi total au Togo et se caractérise généralement par des revenus plus faibles et une absence de protection sociale[59], a subi de plein fouet les effets de la pandémie[60].

1.5 Programme du PNUD à l'étude

Bien que le Togo soit devenu membre des Nations Unies en 1960, le partenariat entre le PNUD et le Togo n'a véritablement commencé qu'en 1966 avec la création d'un bureau de pays du PNUD au Togo ; et il a été officialisé en 1977, avec la signature de l'Accord-cadre de base standard, qui constitue la base juridique des relations entre le Gouvernement togolais et le PNUD[61]. Depuis, le PNUD a maintenu sa présence dans le pays et a été l'une des rares organisations internationales à rester au Togo pendant la suspension de la coopération internationale entre 1993 et 2005. Depuis les années 1990, les principaux domaines prioritaires du PNUD sont la réduction de la pauvreté et la gouvernance, auxquels se sont ajoutés successivement la prévention des crises et le relèvement (cycle 2008-2012/2013), puis deux autres domaines prioritaires axés sur l'environnement et la lutte contre le virus de l'immunodéficience humaine / syndrome d'immunodéficience acquise (VIH/sida) (cycle 2014-2018)[62].

L'évaluation des interventions menées par le PNUD au Togo au cours de la période considérée s'est appuyée sur les deux documents suivants :

- Le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) pour la période 2019-2023, qui a été élaboré par l'équipe de pays des Nations Unies au Togo composée du Coordonnateur résident du système des Nations Unies et de 13 organismes des Nations Unies, en coordination avec le ministère togolais des Affaires étrangères ;
- Le CPD pour 2019-2023, qui a été élaboré conformément aux domaines prioritaires identifiés dans le PNUAD et qui reprend trois objectifs du plan stratégique du PNUD 2018-2021, à savoir : (1) accélérer les réformes structurelles propices au développement durable ; (2) mettre fin à la pauvreté multidimensionnelle grâce à des solutions intégrées de réduction de la pauvreté ; et (3) répondre aux crises et accélérer le relèvement grâce à des solutions intégrées. Tous les résultats du CPD sont alignés sur le Plan national de développement stratégique et les plans sectoriels, ainsi que sur le Programme de développement durable à l'horizon 2030.

---

56 Organisation mondiale de la Santé, Tableau de bord de l'OMS sur le coronavirus (COVID-19).
57 Banque mondiale « Croissance du PIB (% annuel) », Indicateurs du développement dans le monde.
58 Banque mondiale « Chômage, total (% de la population) (Estimation modélisée de l'OIT) », Indicateurs du développement dans le monde.
59 Organisation internationale du Travail, « Statistiques sur l'économie informelle. La part importante de l'emploi informel dans les pays en développement », ILOSTAT. https://ilostat.ilo.org/fr/topics/informality/.
60 Banque mondiale, 2020, « Assessing the Economic Impact of COVID-19 and Policy Responses in Sub-Saharan Africa », Africa Pulse, volume 21, avril.
61 PNUD, Premier cadre de coopération pays pour le Togo (1998-2000) (DP/CCF/TOG/1), 1998.
62 PNUD BIE, Évaluation indépendante du programme de pays Togo, 2017.

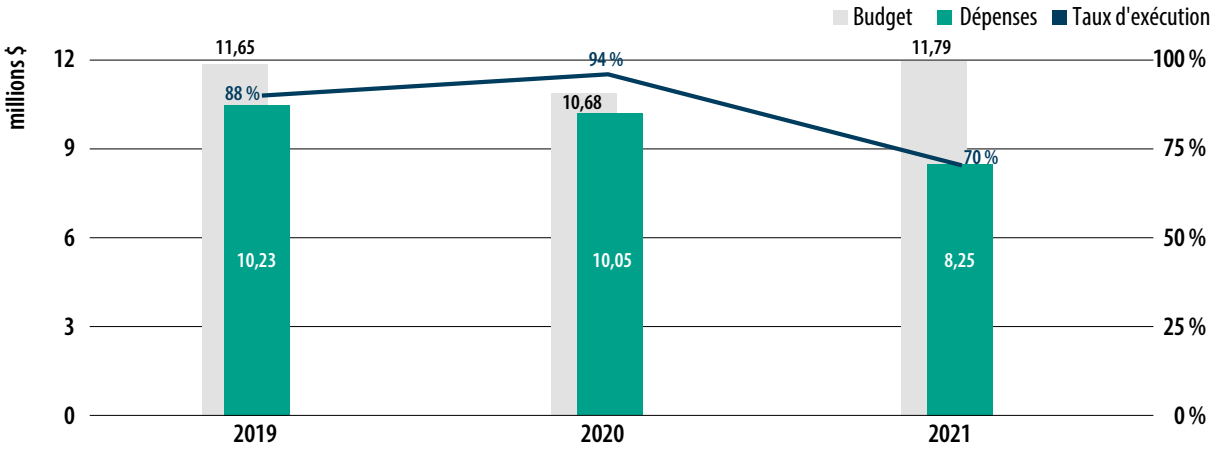
Le document de programme du PNUD pour le Togo a été conçu de façon à contribuer à la priorité nationale de *consolidation du développement social et de renforcement des mécanismes d'inclusion*. Le BP a également convenu de suivre certaines recommandations clés de l'EIPP de 2017 dans la conception et la mise en œuvre de ce CPD, notamment pour : 1) renforcer son rôle de chef de file des partenaires techniques et financiers ; 2) assurer un meilleur alignement entre ses interventions, son avantage comparatif en matière de gouvernance et de développement humain, et les priorités du gouvernement ; 3) mettre en place une approche de planification stratégique axée sur les résultats ; 4) disposer de mécanismes de stratégies de sortie plus élaborés pour faciliter une meilleure appropriation des résultats ; 5) être mieux équipé pour faciliter la coordination multisectorielle et multipartite du programme phare de développement communautaire du Togo ; et 6) élaborer une stratégie relative aux questions de genre pour intégrer l'égalité des sexes au niveau du bureau et des projets.

Le CPD porte principalement sur la gouvernance inclusive, les services sociaux et la protection, la gestion des ressources naturelles et la résilience climatique. Plus précisément, le CPD prévoit de contribuer aux trois effets suivants : (1) d'ici à 2023, les institutions publiques aux niveaux central et local appliquent de plus en plus les principes de gouvernance inclusive en mettant l'accent sur la responsabilité, la participation des citoyens, l'accès équitable à des services publics de qualité et la cohésion sociale (réalisation 4 du PNUAD) ; (2) d'ici à 2023, la population togolaise bénéficie d'un meilleur accès, plus équitable, à la protection sociale et à des services sociaux de base de qualité, notamment à l'éducation, à la santé, à l'alimentation, à l'eau, à l'hygiène et à l'assainissement (réalisation 3 du PNUAD) ; et 3) d'ici à 2023, les populations des zones vulnérables sont plus résilientes face aux changements climatiques et aux risques de catastrophe et bénéficient d'un accès équitable à un cadre de vie décent et à des ressources naturelles et énergétiques durables (réalisation 2 du PNUAD). Au total, ce sont 25 projets et 53 produits qui ont été mis en œuvre dans le cadre de ce cycle de programme, avec un budget de 44,2 millions de dollars, des dépenses qui se sont élevées à 32,5 millions de dollars et un taux d'exécution qui a chuté de 87,8 pour cent en 2019 à 70 pour cent en 2021 (figure 1, Datamart BIE)[63]. L'effet 1 mobilise la majeure partie du budget et des dépenses du CPD, tandis que l'effet 3 affiche le budget et les dépenses les plus faibles, mais le taux d'exécution le plus élevé (figure 2). Le CPD a été élaboré pour contribuer aux solutions suivantes du Plan stratégique 2018-2021 du PNUD : 1 (pauvreté), 2 (gouvernance), 3 (résilience) et 5 (énergie). Le bureau de pays compte parmi son personnel davantage d'hommes (36) que de femmes (16), dont la moitié sont en contrat à durée déterminée.

Mises à part les dépenses liées à la réponse face à l'Ebola, la comparaison des dépenses entre les deux programmes de pays du PNUD montre un changement de priorité de programmation avec un passage progressif de la gouvernance vers la croissance inclusive et la programmation environnementale. La part globale de la programmation de la gouvernance dans les dépenses annuelles est passée de 66 % à 43 % des dépenses totales du programme entre 2014 et 2018. Les dépenses liées aux programmes pour l'environnement ont vu leur part moyenne dans les dépenses globales du programme augmenter de plus du double entre la période 2014-2016 (15 %) et 2017-2020 (38 %).

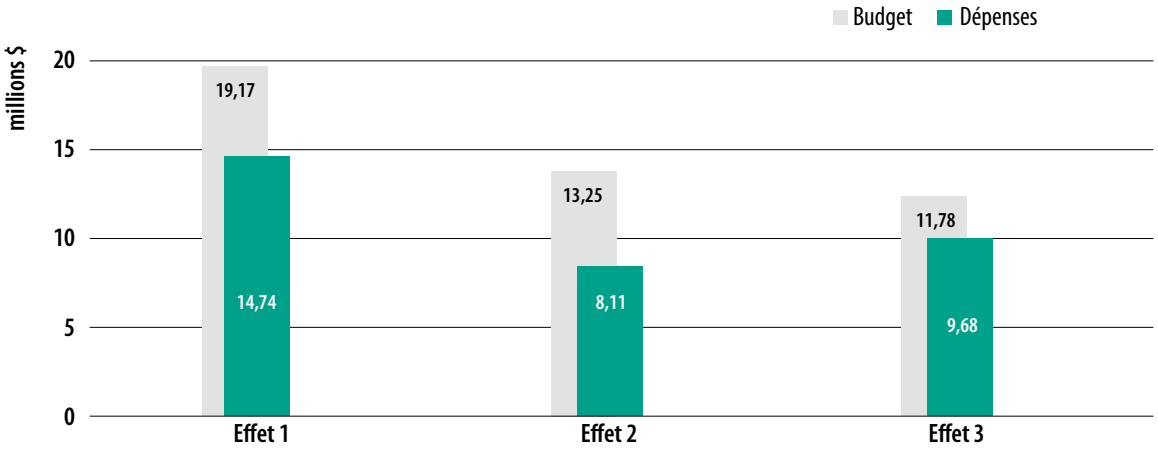
[63] D'après les données extraites d'Atlas via le Datamart du BIE le 13 octobre 2022, alors que le CPD a estimé un budget de 72,4 millions de dollars.

FIGURE 1 : Évolution du budget, des dépenses et du taux d'exécution, 2019-2021[64] (en millions de dollars)



Source : Datamart du BIE à partir d'Atlas, le 13 octobre 2022

FIGURE 2 : Budgets, dépenses et taux d'exécution par effet, 2019-2021 (millions de dollars)



Source : Datamart du BIE à partir d'Atlas, le 13 octobre 2022

[64] Les dépenses pour 2022 s'élèvent à 4 millions de dollars et le taux d'exécution est de 39,6 pour cent, toujours sur la base des données Atlas via le Datamart du BIE en date du 13 octobre 2022. La figure ne reflète pas ces informations puisque 2022 n'est pas encore clôturée.

CHAPITRE 2
CONSTATS

Ce chapitre évalue les contributions du PNUD aux effets escomptés, aux produits connexes et aux questions transversales du CPD, et analyse les facteurs clés qui ont affecté la réalisation des effets escomptés.

2.1 Gouvernance démocratique

Effet 1 : D'ici à 2023, les institutions publiques aux niveaux central et local appliquent de plus en plus les principes de gouvernance inclusive en mettant l'accent sur la responsabilité, la participation des citoyens, l'accès équitable à des services publics de qualité et la cohésion sociale.

Produits connexes

PRODUIT 1.1 : Le ministère de la Fonction publique et d'autres institutions ciblées aux niveaux national et local disposent de moyens renforcés pour assurer l'efficacité de la fourniture de services publics.

PRODUIT 1.2 : Les capacités gouvernementales sont renforcées afin que le Programme 2030, l'Agenda 2063 et l'Accord de Paris puissent être pris en compte dans les plans de développement et les budgets et que soient analysés les progrès accomplis vers la réalisation des ODD, en s'appuyant sur des solutions novatrices et axées sur des données factuelles.

PRODUIT 1.3 : Les capacités des institutions nationales et locales sont renforcées afin qu'elles puissent concevoir, mettre en œuvre et évaluer des politiques de décentralisation et des plans de développement local tenant compte de l'égalité des sexes et profitant à tous.

PRODUIT 1.4 : Les institutions judiciaires et les institutions de défense des droits de l'homme disposent des moyens requis pour améliorer la protection des droits fondamentaux, la primauté du droit et l'accès à la justice s'agissant des femmes, des jeunes, des personnes vivant avec le VIH/sida et des personnes handicapées.

PRODUIT 1.5 : Rédaction d'une nouvelle constitution, administration des élections, supervision et réglementation des médias, et consolidation des procédures parlementaires en vue de favoriser l'inclusion, la transparence, la responsabilité et la cohésion sociale.

PRODUIT 1.6 : Les capacités techniques des structures nationales et locales, des organisations de la société civile, des jeunes et des femmes sont renforcées afin qu'ils puissent prévenir et gérer les conflits et œuvrer à l'édification d'une société plus pacifique.

L'effet 1 du programme de pays est structuré autour de quatre portefeuilles (*awards*) qui sont : 1) la prévention des conflits et la cohésion sociale ; 2) le renforcement de la gouvernance ; 3) la décentralisation et les objectifs de développement durable (ODD) ; et 4) le genre et l'autonomisation des femmes. Ces quatre

portefeuilles incluent 12 projets alignés sur les six produits du CPD susmentionnés, sur le plan stratégique du PNUD 2019-2023, sur les ODD ainsi que sur le Plan national de développement (PND 2018 – 2022) et la Feuille de route du gouvernement (2020-2025) qui est venue se substituer au PND.

Avec 12 projets et 29 produits de projet, l'effet 1 a le budget le plus important du CPD (19,2 millions de dollars au total, avec une augmentation de 4,5 millions de dollars en 2019 à 5,7 millions de dollars en 2021, voir figure 3). Ses dépenses s'élèvent à environ 15,5 millions de dollars et soutiennent principalement le produit 1.6 du CPD (figure 4), et le taux d'exécution est de 76,9 pour cent (14,7 millions de dollars) à ce jour[65]. Le portefeuille sur la prévention des conflits et la cohésion sociale, dont la plupart des produits sont alignés sur le produit 1.6 du CPD, a engagé la majorité des dépenses liées à l'effet 1, suivi par le portefeuille lié au renforcement de la gouvernance. Les projets « Appui à la consolidation de la bonne gouvernance » (050075), « Appui au pilotage stratégique, à la planification et au suivi du développement » (050233) et « Renforcement des capacités et de modernisation de l'État » (050569) sont des projets importants du cycle précédent, qui ne correspondent à aucun des portefeuilles susmentionnés et qui se sont achevés au début du cycle actuel.

FIGURE 3 : Évolution du budget et des dépenses de l'effet 1, 2019-2022 (millions de dollars US)

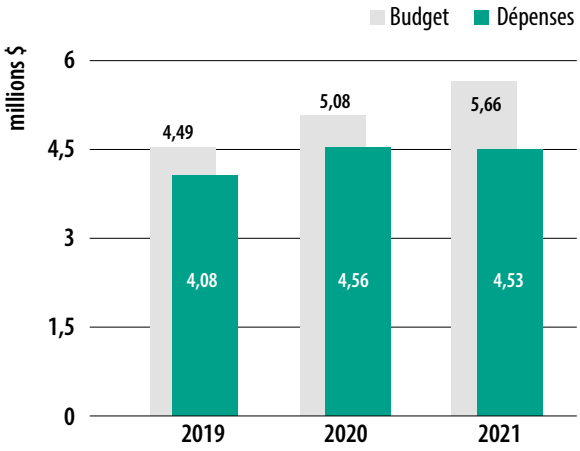
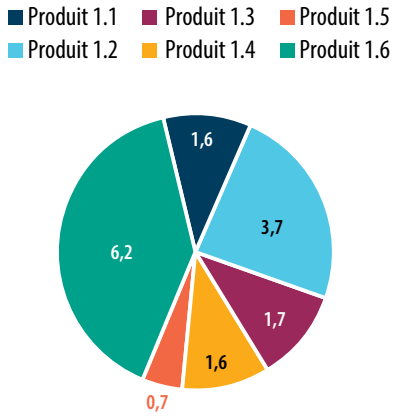


FIGURE 4 : Répartition des dépenses de l'effet 1 par produit du CPD, 2019-2022 (millions de dollars US)



Source : Datamart du BIE à partir des données Atlas, le 13 octobre 2022

Constat 1 : Prévention des conflits et cohésion sociale. En mobilisant avec succès des ressources du Fonds pour la consolidation de la paix, le PNUD a su coordonner ses actions avec d'autres organismes des Nations Unies et contribuer aux efforts nationaux en cours pour renforcer les mécanismes normatifs, institutionnels et communautaires de prévention de l'extrémisme violent. En plus des plans et de la stratégie de prévention de l'extrémisme violent élaborés au niveau national, les efforts de renforcement des capacités au niveau préfectoral appuyés par le PNUD dans les régions les plus susceptibles d'être laissées pour compte ont été déterminants dans la résolution des conflits latents au niveau communautaire.

[65] D'après les données extraites d'Atlas via le Datamart du BIE le 13 octobre 2022.

Le PNUD est demeuré en phase avec les efforts initiés lors des cycles précédents dans le domaine de la consolidation de la paix qui ont, par exemple, permis d'accompagner l'ancienne Commission vérité, justice et réconciliation et de mettre en place des Comités locaux de paix (CLP) dans toutes les régions du pays. Alors que le travail du PNUD dans le domaine de la gouvernance s'articulait jusqu'ici principalement autour des questions de justice transitionnelle, le PNUD s'est orienté, au cours de ce cycle, vers le renforcement de la cohésion sociale et la lutte contre l'extrémisme violent, ce dernier représentant l'une des menaces les plus récentes pour la stabilité du pays[66].

Le PNUD s'est ainsi associé à d'autres organismes des Nations Unies, notamment l'UNICEF, le FNUAP, l'OIM et le Haut-Commissariat aux droits de l'homme, pour obtenir un financement du Fonds pour la consolidation de la paix (PBF) et mettre en œuvre trois projets visant à prévenir l'extrémisme violent et les conflits et à renforcer la cohésion sociale dans la région septentrionale des Savanes. Cette dernière est la plus durement frappée par la pauvreté multidimensionnelle dans le pays et la plus exposée aux mouvements de population et à la criminalité transfrontalière[67].

Au niveau normatif, l'appui technique et financier du PNUD a contribué au développement des plans nationaux de prévention de l'extrémisme violent pour trois pays frontaliers (Bénin, Ghana et Togo). La contribution du PNUD a de ce fait permis d'identifier les domaines à prioriser ainsi que les actions pertinentes à mener pour réduire les menaces de radicalisation et d'extrémisme violent. Ces différentes actions ont permis d'alimenter la nouvelle stratégie nationale sur la prévention de l'extrémisme violent du Togo qui repose sur trois piliers (prévention, préparation à la réponse et cohésion sociale) et ont fourni des orientations pour améliorer les mesures de prévention et renforcer l'implication des autorités locales et des dirigeants locaux.

Au niveau institutionnel, les forces de sécurité, qui ont un rôle clé à jouer dans la sécurisation des zones frontalières mais ne jouissent pas toujours de la confiance de la population, ont également bénéficié de l'appui du PNUD. En partenariat avec l'UNICEF, policiers et gendarmes ont par exemple été formés à la protection de l'enfance et à la gestion des foules. L'appui a également consisté à faciliter le dialogue entre civils et militaires, jusqu'à voir les forces armées proposer des services de santé gratuits à plus de 10 000 personnes dans les zones d'intervention. Malgré les retombées concrètes que ces interventions ont pu avoir pour les populations bénéficiaires, elles ne semblent pas avoir renforcé la confiance de la population envers les forces de sécurité[68]. La nature ponctuelle de ces interventions ne favorise pas leur reproductibilité ou leur déploiement à grande échelle dans le cadre d'un programme gouvernemental structuré.

Toujours sur le plan institutionnel, des mécanismes ont été mis en place aux niveaux national, local et communautaire et renforcés avec l'appui technique du PNUD. Par exemple, des comités interministériels de prévention et de lutte contre l'extrémisme violent (CIPLEV)[69] ainsi que des comités préfectoraux et communaux de prévention et de lutte contre l'extrémisme violent ont été créés. Le CIPLEV est un mécanisme d'alerte précoce destiné à collecter et à analyser les informations transmises par ses antennes locales et à soutenir la prise de décision. Le PNUD a ainsi contribué à renforcer les capacités des membres des comités préfectoraux de prévention et de lutte contre l'extrémisme violent sur l'approche globale de la prévention de l'extrémisme violent (médiation et leadership transformationnel), mais également les membres des

[66] PNUD. Évaluation indépendante du programme de pays Togo, 2018.

[67] Nations Unies. Analyse commune de pays (CCA) 2021.

[68] Congo, Y., Bouraima, A-R., « Évaluation finale du projet de renforcement des capacités nationales et communautaires en prévention des conflits et violences et la protection des droits de l'homme au Togo », 2021.

[69] Le CIPLEV est composé de 18 membres issus de différents ministères, de l'état-major général des armées, de représentants de différentes confessions religieuses et de la société civile et de l'état-major des forces armées béninoises.

CIPLEV de 5 préfectures de la région des Savanes[70]. Les acteurs rencontrés sur le terrain indiquent toutefois que les comités ne sont pas pleinement opérationnels en raison de l'indisponibilité des membres et de l'insuffisance des ressources[71]. Le PNUD a néanmoins aidé ces préfectures à mettre en place des équipes d'appuis au CIPLEV composées d'acteurs communautaires et chargées de travailler sur les questions liées à l'extrémisme violent. Ces équipes sont généralement plus dynamiques que les CIPLEV eux-mêmes[72].

Au niveau communautaire, le PNUD a poursuivi l'accompagnement et le renforcement des CLP créés lors du précédent cycle. Il a ainsi appuyé 20 CLP en proposant à leurs membres des formations sur la médiation, le code foncier et les principes de la chefferie traditionnelle, et en les conseillant dans la conduite de leur mission afin qu'ils deviennent progressivement autonomes. Les visites effectuées dans les régions des Savanes et Maritime ont permis de confirmer que ces CLP sont opérationnels. Le PNUD a aussi appuyé la mise en place de plateformes civiques de femmes et de jeunes et a cherché à renforcer leurs capacités en matière de participation citoyenne et de prévention des conflits. Au total, les efforts de renforcement des capacités et de sensibilisation ont bénéficié à plus de 1 000 acteurs communautaires, notamment des membres de CLP, des chefs religieux et communautaires, des femmes médiatrices, des auxiliaires juridiques et plus de 500 jeunes et adolescents non scolarisés.

Outre le renforcement des capacités, des plateformes d'échanges ont été mises en place dans dix communes, notamment cinq cadres préfectoraux de dialogue interreligieux, de même que dix plateformes d'échanges intersectorielles incluant les jeunes et des dialogues intergénérationnels dans 11 préfectures qui ont abouti à l'élaboration d'autant de chartes de confiance intergénérationnelle[73]. Toutefois, l'équipe d'évaluation constate que dans certaines préfectures, les chartes entre les autorités préfectorales et les conseils de jeunes n'ont toujours pas été signées.

Grâce aux dialogues communautaires, des jeunes, des femmes et des chefs religieux ont acquis des connaissances sur les mécanismes alternatifs de résolution des conflits et ont engagé des actions au sein de leurs communautés respectives pour améliorer le vivre ensemble en mettant l'accent sur les violences fondées sur le genre et les conflits communautaires qui en découlent. Aujourd'hui, les membres de ces plateformes participent activement à la gouvernance locale et à la cohésion sociale dans leurs communautés. Ce travail a contribué à créer et à renforcer des mécanismes communautaires susceptibles de favoriser la résolution des conflits de façon pacifique, de changer les attitudes discriminatoires et intolérantes et de promouvoir le dialogue et la participation citoyenne afin de renforcer la cohésion sociale.

Parmi les résultats les plus significatifs observés, on peut noter que 23 conflits latents ou ouverts au niveau communautaire ont été atténués ou résolus par l'entremise d'acteurs locaux (chefs communautaires ou religieux, femmes, jeunes, etc.), des CLP et des femmes médiatrices dans les quatre régions d'intervention du PNUD[74]. De plus, la majorité des participants au projet pensent désormais que les autorités et les acteurs

[70] Tone, Cinkasse, Kpendjal, Tandjoare et Oti.

[71] Le CIPLEV est composé de 18 membres issus de différents ministères, de l'état-major général des armées, de représentants de différentes confessions religieuses et de la société civile. Au niveau local, il travaille avec les comités préfectoraux et communaux et rend compte à un comité de suivi composé des ministres chargés de la sécurité, de l'administration territoriale, de la défense, des finances, de l'action sociale et du développement communautaire.

[72] Il s'agit de jeunes qui sont recrutés et mis à la disposition de chaque préfecture pour mener à bien les activités de surveillance et de veille et pour faire remonter les informations aux comités préfectoraux de prévention et de lutte contre l'extrémisme violent chapeautés par les préfets. Ils rédigent des rapports mensuels ou d'activités.

[73] Les plateformes d'échanges intersectorielles sont en place dans dix communes réparties dans quatre préfectures : préfecture de Vo (communes Vo1 et Vo3), préfecture de Yoto (communes Yoto1, Yoto2 et Yoto3), préfecture de Tchaoudjo (communes Tchaoudjo 1, Tchaoudjo 2 et Tchaoudjo 4), préfecture de Tchamba (communes Tchamba1 et Tchamba2). Les cadres préfectoraux de dialogues interreligieux sont mis en place dans 5 préfectures de la région des Savanes : Tône, Cinkansé, Kpendal, Oti et Oti Sud.

[74] Régions Maritime, Centrale, Kara et des Savanes.

locaux ont la capacité de contribuer à la réduction des conflits[75]. À l'échelle du pays, on constate néanmoins que la perception de la probabilité d'instabilité politique et/ou de violence à motivation politique et terroriste s'est fortement dégradée, en passant d'un rang centile de 39 en 2016 à 19,8 en 2021[76].

Il est ressorti des entretiens avec les jeunes leur satisfaction d'avoir participé à des dialogues intergénérationnels, en particulier avec les autorités communales, d'avoir pu s'exprimer et d'avoir pris part à des activités d'utilité publique. La pérennité de ces plateformes reste cependant fragilisée par le manque de ressources, qui ne permet pas de reproduire et d'étendre les efforts de sensibilisation, surtout dans les zones éloignées des chefs-lieux de préfectures. Les synergies avec l'employabilité des jeunes restent limitées et cette lacune a été fortement mise en avant par les jeunes consultés sur le terrain. Ceux-ci ont par ailleurs regretté que les chartes de confiance entre les autorités préfectorales et les conseils de jeunes n'aient toujours pas été signées dans certaines régions.

Constat 2 : Justice, droits humains et corruption. Le PNUD a contribué aux efforts nationaux plus larges destinés à renforcer les capacités techniques et opérationnelles de certaines institutions gouvernementales détentrices d'obligations en les équipant de nouvelles stratégies, de nouveaux processus, de matériel et de logiciels pour mieux servir la population. Le PNUD a également cherché à garantir que certains groupes de population susceptibles d'être laissés pour compte en matière de droits humains et de justice aient un meilleur accès aux services judiciaires et aux informations sur leurs droits. Les effets de ces efforts principalement axés sur le renforcement des processus administratifs s'avèrent toutefois modestes, compte tenu de la portée et de l'échelle limitées du soutien apporté.

Le PNUD a poursuivi l'appui au secteur de la justice qu'il avait initié lors du cycle précédent, même si ses contributions au cours de ce cycle sont restées modestes. Afin de renforcer les capacités des détenteurs d'obligations au niveau institutionnel, le PNUD a mené plusieurs actions auprès du ministère de la Justice. Soucieux de rapprocher la justice des populations les plus reculées, le PNUD a soutenu 14 maisons de justice sur l'ensemble du territoire en élaborant un protocole de gestion de cas destiné à harmoniser les procédures et à améliorer la qualité de leurs services ; et en formant 60 membres du personnel à son utilisation. Pour les accompagner dans leur processus de numérisation, les maisons de justice ont été dotées du logiciel Jurisoft et de matériel informatique[77]. Des kits sur l'accès au droit et à la justice ont été élaborés et distribués pour informer et sensibiliser la population et les usagers des maisons de justice sur leurs droits (près de 6 000 exemplaires). Des « sketches-podcasts » de sensibilisation ont également été réalisés dans plusieurs langues et diffusés par des stations de radio.

Les données des maisons de justice font état de 2 685 affaires traitées en 2021, dont 1 556 médiations, bien que l'absence de données sur la situation initiale ne permette pas de déterminer s'il y a une amélioration dans le nombre de cas traités[78]. Les données collectées lors de la visite de deux maisons de justice viennent confirmer la pertinence de ce soutien et la satisfaction des opérateurs sur place. Des usagers rencontrés lors de l'évaluation ont également témoigné de leur satisfaction par rapport aux services fournis dans les maisons de justice. Ils apprécient notamment la facilité et la gratuité de l'accès aux maisons de justice et leur capacité à résoudre ou à éviter des conflits au sein de leur famille ou de leur communauté. La visite de terrain a toutefois permis de constater que des difficultés subsistent au niveau des ressources humaines et

[75] Congo, Y., Bouraima, A-R., « Évaluation finale du projet de renforcement des capacités nationales et communautaires en prévention des conflits et violences et la protection des droits de l'homme au Togo », 2021.

[76] Banque mondiale, « Stabilité politique et absence de violence/terrorisme », indicateurs de gouvernance dans le monde.

[77] Le PNUD a aussi travaillé avec le ministère de la Justice sur la numérisation complète des casiers judiciaires, processus qui a été mené à bien dans cinq tribunaux équipés de l'intranet judiciaire.

[78] Les statistiques montrent que pour la seule année 2021, 94 médiations-conciliations ont été réalisées par la maison de justice de Cinkassé et 21 demandes d'information juridique ont été enregistrées. En ce qui concerne la maison de justice de Dapaong, il a été relevé 52 demandes de médiations et 45 demandes d'information juridique.

logistiques et entravent l'efficacité des centres, notamment lorsqu'il s'agit de proposer des services dans certaines langues locales. Ces obstacles posent un vrai problème d'accessibilité des services aux personnes susceptibles d'être laissées pour compte puisqu'une large proportion de la population est analphabète. Par ailleurs, le manque de ressources empêche les médiateurs et leurs équipes d'aller à la rencontre des communautés plus enclavées pour faciliter le règlement des différends. Le pays reste relativement mal classé en matière d'état de droit, avec un rang centile de 31,7 en 2021 selon les indicateurs de gouvernance dans le monde.

Le PNUD a collaboré avec d'autres partenaires pour renforcer l'accès à la justice et l'état de droit. Au niveau stratégique, l'appui du PNUD a permis au Togo de se doter d'une stratégie nationale de prévention et de lutte contre la corruption et les infractions assimilées. La Haute autorité de prévention et de lutte contre la corruption et les infractions assimilées (HAPLUCIA) a bénéficié d'un soutien pour réaliser une étude sur le coût et la perception de la corruption au Togo. Dans le même ordre d'idée, le PNUD a appuyé l'élaboration d'un plan stratégique de la plateforme des organisations de la société civile (OSC) de lutte contre la corruption et les infractions assimilées. Malgré ces efforts, la corruption demeure un phénomène hautement problématique au Togo[79]. En effet, malgré une légère progression par rapport à 2019, le pays occupe le 128e rang mondial sur 180 en 2022, avec un score de 30 sur 100 (en deçà de la moyenne en Afrique subsaharienne de 33 sur 100), selon l'indice de perception de la corruption de Transparency International.

Le PNUD a aussi apporté son soutien à la Commission nationale des droits de l'homme (CNDH), ce qui a permis à cette dernière de se doter de son premier plan stratégique. Par ailleurs, la CNDH étant devenue le mécanisme national de prévention de la torture, le PNUD l'a aussi aidée à renforcer les capacités de son personnel sur les mécanismes de prévention de la torture. L'institution a ainsi pu effectuer des visites dans 56 lieux de privation de liberté et formuler des recommandations pour améliorer la situation des droits humains dans les centres de détention. L'organisation de ces visites, notamment durant la pandémie de COVID-19, a été saluée par le Comité des droits de l'homme des Nations Unies[80]. Enfin, l'accompagnement du PNUD a permis à la CNDH de former ses nouveaux commissaires et les nouveaux élus locaux issus de la décentralisation sur l'administration des actes d'état civil.

Lors de la pandémie de COVID-19, le PNUD a soutenu la mise en place au sein de la CNDH d'un observatoire pour suivre les cas de violations des droits humains pendant l'état d'urgence sanitaire. De fait, 60 défenseurs des droits humains ont été formés pour assurer le suivi de la situation des droits humains durant la crise sanitaire. Au final, on a recensé 17 allégations de violations de droits, dont dix ont fait l'objet d'un suivi par les autorités[81].

Le PNUD a également œuvré à promouvoir et à protéger les défenseurs des droits humains, notamment en soutenant un avant-projet de loi sur la promotion et la protection des défenseurs des droits humains. Il a aussi aidé le ministère des Droits de l'homme, de la Formation à la citoyenneté et des Relations avec les institutions de la République à organiser des ateliers pour préparer le rapport national du troisième cycle de l'Examen périodique universel et sa soumission au Conseil des droits de l'homme ; et à rédiger et valider les 8e et 9e rapports de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

[79] Nations Unies, Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Observations finales concernant le 5e rapport périodique du Togo, 2021.

[80] Nations Unies, Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Observations finales concernant le 5e rapport périodique du Togo, 2021.

[81] Commission nationale des droits de l'homme du Togo, « Rapport complémentaire au titre du troisième Cycle de l'examen périodique universel », 2021.

Au niveau communautaire, les acteurs de la société civile ont renforcé leurs capacités sur le suivi des droits humains. Les nouvelles aptitudes techniques acquises par les OSC ont permis d'assurer un suivi de qualité et de réduire l'implication des enfants dans le processus électoral. Les mécanismes communautaires disposent désormais d'une application dénommée « Xonam », qui a été développée pour signaler les cas de violation des droits humains et faciliter l'accès des citoyens aux organisations de défense des droits humains dans toutes les régions du Togo.

Des mesures ponctuelles ont également ciblé les personnes atteintes d'albinisme, telles que des consultations ophtalmologiques et la fourniture de verres médicaux ou des actions de sensibilisation sur les problèmes de santé et le droit à la santé des personnes atteintes d'albinisme auprès des agents de santé et des autorités locales. De même, certaines personnes vivant avec le VIH/sida ont pu bénéficier de formations (leadership, droits humains et VIH) et d'une assistance psychosociale.

Toutefois, les résultats obtenus pour les projets de promotion des droits humains sont en deçà de ceux escomptés, car beaucoup d'activités n'ont pas pu être menées à bien. Deux facteurs ont été identifiés, à savoir la signature tardive des accords de projet et le retard dans la justification des avances reçues par les partenaires de mise en œuvre, ce qui a laissé peu de temps pour recevoir les décaissements supplémentaires nécessaires à la réalisation des activités restantes. La pandémie de COVID-19 a aussi contribué à retarder les projets.

Constat 3 : Administration publique et capital humain. Le soutien du PNUD au renforcement de l'administration publique a bénéficié à de nombreux bureaux gouvernementaux et a permis de faire avancer la numérisation des services publics, ce qui s'est avéré très pertinent dans le contexte de la pandémie de COVID-19. Les initiatives visant à former des jeunes qui ont le potentiel d'intégrer la fonction publique ont été concluantes dans la mesure où elles offrent des solutions durables au manque de capacités humaines dans l'administration publique. Il est toutefois peu probable que le soutien d'un grand nombre de partenaires au niveau opérationnel plutôt que stratégique suffise à générer les transformations structurelles que le PNUD est censé promouvoir.

L'appui diversifié du PNUD à l'administration publique a touché près de 20 partenaires institutionnels distincts. Ainsi, outre le soutien stratégique apporté à la CNDH et à la HAPLUCIA évoqué ci-dessus, le PNUD a également accompagné la Cour constitutionnelle et l'Assemblée nationale dans l'élaboration de leurs plans stratégiques. Le ministère de la Fonction publique a aussi bénéficié de plusieurs études, notamment sur la satisfaction des usagers des services publics, sur la simplification des procédures et sur la mise en place de deux centres pilotes de services partagés pour fournir des services tels que l'émission de cartes nationales d'identité aux populations vivant dans les zones les plus reculées. Ces processus ont abouti à la réalisation d'une étude sur la mise en place d'une plateforme numérique de gestion des ressources humaines de la fonction publique, qui prend en compte les ministères de l'Éducation, de la Santé et des Finances ainsi que les organes de prestations sociales. Ce système de gestion centralisée des fonctionnaires dans l'administration publique est opérationnel, mais n'était pas pleinement utilisé en fin 2021.

Le soutien du PNUD au processus de réforme administrative et à la transition numérique a notamment permis de finaliser l'archivage et la numérisation des activités de la Primature[82]. Toutefois, c'est l'appui à la numérisation de l'état civil qui s'avère être l'avancée la plus innovante au niveau de l'administration publique. La solution numérique Kadodo/Okou a été expérimentée par le Laboratoire d'accélération du

[82] Les archives de 1961 à 2021 ont été traitées et numérisées grâce au soutien du PNUD.

PNUD dans les centres de santé de deux communes (Lacs 1 et Ogou 2). Des expériences préalables avaient déjà permis d'augmenter le taux d'enregistrement des naissances de 67 pour cent à 83 pour cent dans la commune de Lacs 1, une bonne pratique qui pourrait être reproduite au niveau national.

On note toutefois que l'appui du PNUD dans le domaine du numérique a souvent été de nature opérationnelle et a consisté à fournir des équipements à ses partenaires gouvernementaux. Par exemple, du matériel informatique et des licences Zoom ont été fournis à différentes entités gouvernementales afin d'assurer la continuité des services publics pendant la pandémie de COVID-19. Par ailleurs, dans le cadre du projet de Renforcement de la gouvernance publique, le gouvernement togolais a bénéficié d'une importante dotation en matériel et en équipement informatique qui a permis à la Primature et à divers ministères de continuer à opérer à distance. La fourniture de ces équipements entre désormais dans la logique du PNUD de contribuer à la progression de la numérisation des services publics dans plusieurs ministères. En revanche, il est peu probable que l'approche du PNUD qui consiste à fournir de l'équipement informatique à divers partenaires gouvernementaux suffise à générer les transformations structurelles en faveur d'une transition inclusive et numérique.

Le PNUD a cherché à renforcer l'administration publique par l'entremise d'une autre stratégie potentiellement plus efficace. Il a fait le pari que le renforcement durable des capacités de l'administration publique passerait par un soutien aux étudiants et par le renforcement des institutions d'enseignement. D'une part, dans la continuité des efforts de numérisation entrepris avec l'administration publique, le PNUD a apporté un soutien technique et matériel aux universités de Lomé et de Kara, ce qui devrait leur permettre de dispenser leur enseignement en ligne. D'autre part, il a poursuivi l'appui qu'il avait initié lors du cycle précédent auprès de l'École nationale d'administration (ENA) en vue de l'adoption d'une feuille de route définissant ses champs d'actions prioritaires et de la finalisation de sa structure de gouvernance. L'équipe d'évaluation constate que l'ENA a modernisé ses stratégies d'enseignement grâce aux mesures suivantes :

- La mise en place d'une plateforme d'apprentissage en ligne facilitée par la mise à disposition de matériel informatique et par la formation des enseignants.
- L'appui à la coopération Nord-Sud et Sud-Sud qui a abouti à un accord de coopération de l'ENA avec l'École nationale d'administration publique de Québec ;
- La signature d'une convention pour ouvrir un Master en administration publique ;
- La formation des cadres du Secrétariat général du gouvernement en organisation et méthodologie administrative et la formation d'un groupe de fonctionnaires dans le cadre du programme de l'organisation ShARE.

L'évaluation a pu confirmer que l'appui du PNUD a permis de réactiver le centre de formation de l'ENA qui était en sommeil, que les étudiants peuvent désormais suivre leurs cours en ligne et que, dans l'ensemble, l'image de l'ENA a été redorée.

Le PNUD a apporté un appui technique et financier au gouvernement pour renforcer ses capacités de planification, de suivi et évaluation et de réalisation des ODD. À cet effet, 74 cadres de l'administration publique ont été admis en Master de planification du développement à l'Université de Kara, et de nombreux diplômés ont été promus à des postes au sein des ministères sectoriels. Si le PNUD n'a financé la formation que de deux promotions, l'Université a poursuivi la mise en œuvre du programme sur ses fonds propres.

Au niveau de la présidence de la République, l'appui du PNUD s'est traduit par la mise en place d'un nouveau programme d'excellence destiné à renforcer les compétences de ses fonctionnaires chargés de contribuer à la mise en œuvre du PND. Le soutien financier du PNUD a permis à certains fonctionnaires de suivre ce programme en plus du Master et de travailler ensuite pour le gouvernement pendant un minimum de six mois.

D'autres programmes similaires ont été financés, notamment le programme d'excellence académique pour les jeunes filles, qui récompense les meilleures bachelières en leur donnant du matériel informatique afin qu'elles poursuivent leurs études. Des étudiants togolais ont également reçu des bourses pour poursuivre des études de statistiques dans la sous-région et intégrer l'administration publique nationale.

Constat 4 : Décentralisation et démocratie. Le PNUD a contribué au processus de décentralisation en apportant un soutien ciblé à cinq communes et à leurs administrations nouvellement élues pour les aider à élaborer leurs plans de développement communal. Le PNUD a également soutenu le ministère de l'Administration territoriale, de la Décentralisation et du Développement des territoires dans l'élaboration d'un Programme national de renforcement de la décentralisation et du développement local inclusif. L'ampleur de l'appui offert par le PNUD demeure toutefois marginale au vu des besoins techniques et financiers des collectivités locales pour les questions de gouvernance.

Si la mise en œuvre des politiques et des plans de décentralisation progresse lentement, le pays a pu se réjouir de la tenue des premières élections municipales en 2019 et de la création de nouvelles communes. Cette réorganisation a toutefois modifié le mode de fonctionnement des collectivités locales et pose de nouveaux défis aux maires fraîchement élus. Dans ce contexte, l'équipe d'évaluation constate que les projets soutenus par le PNUD ont renforcé le processus de décentralisation grâce au développement d'outils de pilotage et de coordination. Parmi ces outils, on trouve notamment le Programme national de renforcement de la décentralisation et du développement local inclusif, qui doit structurer le processus de décentralisation sur un horizon à 10 ans, et les plans de développement local et communal. Pour l'élaboration du Programme national de renforcement de la décentralisation et du développement local inclusif, le PNUD a mis des experts à la disposition du ministère de l'Administration territoriale, de la Décentralisation et du Développement des territoires. Sa mise en œuvre n'a pas encore commencé.

Au niveau stratégique, le PNUD a appuyé l'actualisation du cadre juridique et institutionnel de la décentralisation avec l'adoption de nouveaux textes de loi et règlements par le Parlement. Le PNUD fait aussi partie du Conseil national de suivi de la décentralisation (CNDS), un organe présidé par le Premier ministre. Le CNSD définit les orientations stratégiques en matière de décentralisation et de gouvernance locale et se réunit régulièrement pour faire le bilan du processus de décentralisation et prévoir les étapes et actions suivantes.

Au niveau local et communal, le PNUD soutient directement cinq communes (Lacs 1, Agoé-Nyivé 5, Agou 1, Kozah 2 et Oti 2) depuis 2020 et une sixième depuis 2021 (Yoto 2). En 2022, en partenariat avec l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF), le PNUD s'est engagé à soutenir cinq autres communes[83]. Lors de ses visites de terrain, l'équipe d'évaluation a pu constater que deux d'entre elles disposaient déjà d'un plan de développement communal (PDC), tandis que les autres sont encore en phase d'élaboration. Les entretiens ont révélé que le PNUD a doté ces communes d'outils et de cadres pour penser et co-construire leurs

[83] Les communes de ZIO2, Kloto 1 & 3, Lacs 2, Tchamba 2 bénéficient d'un soutien depuis 2022 pour le développement de leur PDC. Cet appui, survenu tardivement en 2022, n'est pas couvert par cette évaluation.

plans de développement. Néanmoins, plusieurs défis demeurent, à commencer par le manque criant de financement pour la mise en œuvre des PDC, et le fait que les communes n'ont pas reçu l'appui nécessaire pour pouvoir mobiliser ces ressources par elles-mêmes.

En amont, le ministère de l'Administration territoriale, de la Décentralisation et du Développement des territoires s'est doté d'un guide national pour l'élaboration des PDC, ce qui représente une avancée majeure vers l'harmonisation des PDC. Bien que ce guide ait été financé par l'Agence allemande de coopération internationale (GIZ), le PNUD a apporté son expertise technique au moment de son élaboration, notamment afin qu'il intègre les questions de genre. Après analyse, on constate toutefois que ce guide met très peu l'accent sur les ODD, ces derniers n'étant cités que deux fois dans le document, sans être véritablement expliqués[84].

En outre, l'appui du PNUD a aussi consisté à doter les 117 communes et une préfecture en matériel informatique et en mobilier de bureau. Ce soutien ponctuel a été justifié par le fait que certaines communes nouvellement créées ne disposaient ni de locaux ni de matériel pour fonctionner. Comme nous l'avons vu plus haut, l'apport d'un appui matériel sans vision ni accompagnement stratégique limite le potentiel des communes à tirer pleinement profit de ce soutien. De plus, la possibilité d'aligner ce soutien sur celui d'autres PTF n'a guère été envisagée. Seule une collaboration avec le Fonds d'équipement des Nations Unies (UNCDF) a été constatée lors de l'évaluation ; elle est abordée dans la section 2.2 du présent rapport.

En ce qui concerne la prise en compte des besoins des femmes dans les politiques de décentralisation et les plans de développement communal, les capacités de 220 femmes élues locales dans 117 communes ont été renforcées sur les enjeux de la décentralisation, le leadership féminin et le rôle des femmes élues en matière de promotion du développement local. Par ailleurs, les femmes ont formulé des recommandations à l'endroit du gouvernement, de la Faîtière des communes et des PTF pour la mise en œuvre de politiques de protection et de promotion des femmes et des élues locales. Les questions de genre ont été prises en compte dans un plan de développement communal et dans le diagnostic réalisé dans six communes. L'ENA a aussi mis en place un centre d'aide juridique sur la décentralisation pour la formation des élus locaux.

Dans l'ensemble, on constate que d'autres PTF, en particulier la GIZ avec son programme sur la décentralisation et la gouvernance locale, offrent un appui plus cohérent au processus de décentralisation sur un horizon à 10 ans. Pour le PNUD, le fait d'apporter un soutien à seulement six (ou 11 depuis 2022) des 117 communes du pays – dont la plupart ont des capacités très limitées – sur des questions stratégiques et sans stratégie de sortie ou de mise à l'échelle appropriée semble donc une contribution insuffisante.

Constat 5 : Soutien électoral. Le PNUD a offert un soutien modeste aux institutions chargées d'organiser les élections, qui a coïncidé avec la tenue d'élections présidentielles sans violence au Togo. Les capacités des organes électoraux demeurent néanmoins faibles.

L'élection présidentielle de 2020 s'est déroulée dans un climat général apaisé et les résultats ont été proclamés sans donner lieu à aucune violence[85]. L'appui du PNUD a contribué dans une certaine mesure à ce processus par le renforcement des six organes de gestion des élections que sont le ministère de la Sécurité et de la Protection civile, la Haute Autorité de l'audiovisuel et de la communication, la Cour constitutionnelle, la Commission électorale nationale indépendante et ses antennes locales, le ministère de l'Administration territoriale, de la Décentralisation et des Collectivités locales et la CNDH.

[84] Ministère en charge du Développement des territoires. Mai 2021. Guide national d'élaboration d'un plan de développement communal (PDC).

[85] Union Africaine. Juillet 2020. Mission d'observation électorale de l'Union africaine pour l'élection présidentielle en République du Togo 22 février 2020.

Dans le cadre des élections, la Haute Autorité de l'audiovisuel et de la communication, soutenue par le PNUD, a adopté avec les organes de presse un Code sur la prévention des conflits et a organisé des débats pour la première fois sur les programmes des candidats à l'élection présidentielle. À cet effet, la Mission d'observation électorale de l'Union Africaine au Togo a souligné que la diffusion d'un débat avant les élections constituait une « avancée significative ».

Le PNUD a aussi apporté un soutien au niveau de la formation du personnel de sécurité et de la sensibilisation du grand public sur le rôle des forces de sécurité de l'élection présidentielle de 2020 dans la sécurisation du processus électoral. Là encore, la Mission d'observation électorale de l'Union Africaine a estimé qu'il n'y avait eu aucun problème concernant le travail des forces de sécurité pendant les élections.

De manière générale, les données compilées dans *Varieties of Democracy* indiquent néanmoins que les capacités des organes électoraux restent relativement faibles, avec une note indiquant « qu'il pourrait y avoir de sérieuses déficiences compromettant l'organisation de l'élection [bien que cela puisse être le produit de facteurs hors du contrôle de l'organe de gestion des élections] ». Les données compilées dans *Varieties of Democracy* indiquent néanmoins que les capacités des entités responsables des élections demeurent relativement faibles[86].

Constat 6 : Leadership des femmes et des filles. Le PNUD a contribué à l'institutionnalisation d'un programme au sein du ministère chargé de la Promotion de la femme afin de promouvoir le leadership des filles sur le plan académique. Le PNUD est également intervenu de façon ponctuelle pour proposer, par exemple, des formations vouées à promouvoir la participation des femmes dans la vie politique municipale et dans le monde entrepreneurial ; toutefois, leurs résultats n'ont pas été mesurés et sont vraisemblablement modestes.

Le PNUD a travaillé avec le ministère de l'Action sociale, de la Promotion de la femme et de l'Alphabétisation sur les questions d'égalité des sexes par l'entremise de deux projets qui devraient apporter une amélioration tangible à la situation des femmes et des filles. Le projet « Leadership et participation », par exemple, a permis de doter le ministère d'un cadre pour la mise en place d'un programme national de promotion du leadership et de l'excellence académique pour les jeunes filles. Le ministère, avec l'appui du PNUD, récompense les 60 meilleures jeunes bachelières chaque année en leur fournissant un kit avec un ordinateur pour leurs études. Si ce programme est prometteur, ni le BP ni le ministère n'en ont encore mesuré l'efficacité.

Le soutien du PNUD a également permis de promouvoir l'accession des femmes aux postes d'élus locaux grâce à des formations offertes aux candidates aux élections de 2019. Celles-ci ont été formées sur divers sujets, notamment sur la manière de mener une campagne électorale, sur la prise de parole en public ou encore sur le rôle des élus locaux. 12 de ces candidates ont été élues lors des dernières élections municipales. Depuis, le PNUD poursuit son accompagnement en proposant chaque année une formation aux femmes élues afin qu'elles améliorent leur leadership. Une des mairesses ainsi soutenues est notamment parvenue à se faire élire présidente de la Faîtière des communes du Togo, et elle invite ses paires à s'emparer des questions de genre.

D'autres interventions ponctuelles ont été menées, notamment un soutien apporté à 100 femmes vivant avec le VIH/sida qui ont chacune bénéficié d'un fonds de démarrage de 50 000 francs de la Communauté financière africaine (FCFA) pour entreprendre une activité génératrice de revenus. Toutefois, le bureau n'a collecté aucune donnée sur la performance et l'utilisation des fonds par ces femmes.

[86] *Varieties of Democracy,* Togo Country (EMB capacity indicator for Togo). Voir : https://www.v-dem.net/data_analysis/CountryGraph/.

Le projet d'autonomisation des femmes rurales, lancé en 2021, vise également à promouvoir l'autonomisation économique des femmes par le biais d'activités génératrices de revenus. Le PNUD a commencé à travailler avec 24 groupements comprenant 72 femmes en leur fournissant du matériel et des formations, notamment sur l'accès au financement ou sur la question sensible de l'accès à la terre pour les agricultrices. Aucun résultat palpable n'est encore visible à ce jour.

Enfin, un soutien ponctuel a été fourni à divers centres d'écoute à travers le pays, principalement avec l'appui du FNUAP, mais les visites de terrain effectuées par l'équipe d'évaluation n'ont pas permis d'en rendre compte[87]. Les besoins dans ces centres sont pourtant nombreux et incluent par exemple la nécessité de constituer un fonds de secours pour faciliter l'autonomie financière des femmes victimes de violence, ou celle de disposer de ressources pour organiser des audiences foraines afin de rapprocher les services des bénéficiaires des localités enclavées, où bon nombre de cas ne sont jamais signalés. Toujours dans le domaine des violences fondées sur le genre, le PNUD a financé la campagne Matrimoniat 2.0 qui vise à lutter contre le harcèlement et les violences en ligne dont sont victimes les femmes, surtout depuis la crise de la COVID-19. Là aussi, l'efficacité des mesures de soutien n'a pas été évaluée par le PNUD.

Effet 2 : D'ici à 2023, la population togolaise bénéficie d'un meilleur accès, plus équitable, à la protection sociale et à des services sociaux de base de qualité, notamment à l'éducation, à la santé, à l'alimentation, à l'eau, à l'hygiène et à l'assainissement.

Produits connexes

PRODUIT 2.1 : Des services sociaux de base de qualité, notamment en matière de santé, d'éducation, d'eau et d'assainissement sont mis à la disposition des groupes les plus vulnérables.

PRODUIT 2.2 : Les capacités des institutions et organisations nationales sont renforcées afin qu'elles puissent assurer le contrôle et la gestion des infrastructures et des équipements économiques et sociaux aux fins du développement durable des collectivités.

PRODUIT 2.3 : Les capacités techniques et opérationnelles des organisations professionnelles sont renforcées pour améliorer la compétitivité.

PRODUIT 2.4 : L'offre de formation technique et professionnelle est améliorée afin que les femmes et les jeunes puissent avoir accès à un emploi décent.

PRODUIT 2.5 : Un système d'information sur le marché du travail est en place et opérationnel.

[87] Le PNUD a contribué financièrement, via le FNUAP, à la mise en place du « One Stop Center » pour la prise en charge des victimes de violence au centre médical et social d'Adidogome, où sont accueillies les victimes de violence fondée sur le genre. Pour ce qui est des centres d'écoute, le PNUD a financé le renforcement des capacités du personnel des centres d'écoute et des maisons de justice sur les méthodes d'écoute et de conseil des usagers, surtout les victimes de violence fondée sur le genre.

2.2 Croissance inclusive

L'effet 2 du programme de pays est constitué de cinq produits distincts qui cherchent à faciliter l'accès aux services sociaux de base des groupes et populations vulnérables, à promouvoir l'entrepreneuriat et l'employabilité des jeunes, et à renforcer le système de protection sociale. Cet effet est néanmoins dominé par la mise en œuvre du programme d'urgence de développement communautaire (PUDC), dont l'exécution s'est étendue de 2016 à 2020 et qui englobe l'intégralité du budget et des dépenses des deux premiers produits. Autrement dit, 51,1 pour cent des dépenses afférentes à cet effet sont imputables au PUDC et à ses ambitieux ouvrages d'infrastructure.

Au total, quatre projets et 11 produits ont été mis en œuvre dans le cadre de cet effet, avec un budget de 13,2 millions de dollars (30 pour cent du budget total du programme), des dépenses qui se sont élevées à 8,1 millions de dollars (24,9 pour cent du total des dépenses du programme) et un taux d'exécution de 61 pour cent. La majeure partie du budget et des dépenses se concentrent sur l'année 2019 (figure 5) et ont servi à mettre en œuvre le produit 2.1 du CPD (figure 6)[88]. Toujours en 2019, la grande majorité des dépenses attribuables à cet effet étaient liées à la mise en œuvre du PUDC. Par ailleurs, le BP n'a déclaré aucune dépense en lien avec la mise en œuvre du produit 2.3 jusqu'en 2022. À travers ses différents projets et produits, l'effet 2 contribue à la réalisation de la Feuille de route du gouvernement 2020-2025, en particulier ses axes 1 et 2 (respectivement « renforcer l'inclusion et l'harmonie sociales et garantir la paix » ; « dynamiser la création d'emplois en s'appuyant sur les forces de l'économie ») et aux objectifs de développement durable (ODD) 3 et 9, mais il a également un lien avec l'effet 3 du PNUD. Enfin, on constate un alignement de l'effet 2 sur les produits 2.1, 3.2 et 3.3 du Plan stratégique du PNUD.

FIGURE 5 : Évolution du budget et des dépenses de l'effet 2, 2019-2022 (millions de dollars US)

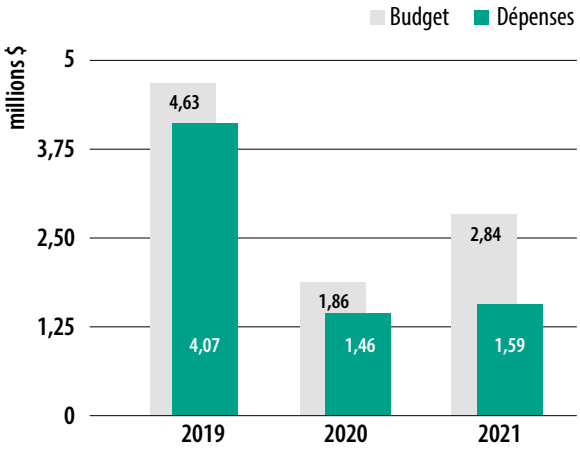
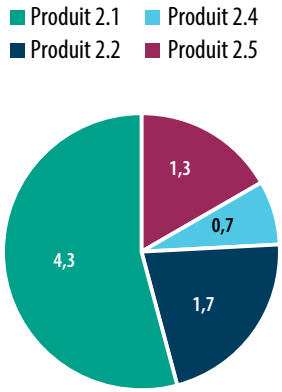


FIGURE 6 : Répartition des dépenses de l'effet 2 par produit du CPD, 2019-2022 (millions de dollars US)



Source : Datamart du BIE à partir des données Atlas, le 13 octobre 2022

[88] D'après les données Atlas via le Datamart du BIE le 13 octobre 2022.

Constat 7 : Accès aux services sociaux de base. Le PNUD a contribué à améliorer l'accès aux services de base dans des secteurs clés comme l'éducation, la santé et l'eau, l'assainissement et l'hygiène. Cette amélioration a bénéficié majoritairement aux femmes et aux enfants, même si les réformes au niveau de l'administration en matière de passation de marchés, le transfert de compétences et la mobilisation de ressources pour assurer la pérennité des actions restent insuffisants. Globalement, la performance du PNUD dans la mise en œuvre du PUDC n'a pas répondu aux attentes.

Le PUDC est un programme du gouvernement du Togo qui vise à améliorer de façon significative les « conditions de vie des populations vivant dans les zones peu ou mal desservies par les infrastructures et services sociaux et économiques de base » en vue de réduire les inégalités sociales. Disposant d'un budget initial ambitieux de 155,1 milliards de FCFA (soit 241 340 520 dollars), le gouvernement du Togo a contribué à hauteur de 28 milliards de FCFA (43 555 680 dollars), soit 10 milliards de FCFA de plus que ce qui était prévu dans le document de projet, et le Japon à hauteur de 5,1 milliards de FCFA (7 933 356 dollars). Dans l'ensemble, le programme qui devait s'étendre de 2016 à 2018 n'a fonctionné qu'avec 21 pour cent des ressources budgétées, puisque le gouvernement n'a pas financé le reste du projet et que les deux partenaires ne sont pas parvenus à mobiliser des fonds auprès d'autres PTF. Articulé autour de quatre composantes, le PUDC s'est essentiellement concentré sur l'une d'entre elles, liée au développement des infrastructures et des équipements socioéconomiques de base[89].

Ce vaste programme a été mis en œuvre par le PNUD selon la modalité d'exécution directe, dont le rôle est d'utiliser les procédures d'urgence de l'organisation (Fast Track) afin d'accélérer les processus de passation des marchés tout en se portant garant de leur transparence et crédibilité. Tel qu'il a été mis en œuvre, le PUDC a contribué à améliorer l'accès à certains services sociaux de base à des populations initialement mal desservies. Concrètement, les cinq régions du pays ont notamment bénéficié de la réhabilitation ou de la construction de routes rurales, de la création de forages et de mini-systèmes d'approvisionnement en eau, de l'installation de l'éclairage public fonctionnant à l'énergie solaire et de plateformes multifonctionnelles. Des infrastructures médicales ont été construites ou réhabilitées et dotées d'ambulances, de cliniques mobiles et d'autres véhicules. Le secteur de l'éducation a quant à lui bénéficié de la construction de plus de 60 établissements scolaires (écoles primaires, lycées et centres d'enseignement général) et de nouveaux manuels scolaires. En ce qui concerne l'eau, l'assainissement et l'hygiène (EAH), Lomé a été la principale bénéficiaire du PUDC grâce à des initiatives d'assainissement des eaux de pluie, à de nouveaux camions-bennes et à des efforts de restauration du Grand Canal d'Équilibre. Ces actions ont été complétées par la réalisation d'études de toutes sortes et la construction ponctuelle d'autres types d'infrastructures collectives (marchés publics, maisons de femmes, maisons de jeunes, etc.) qui ont directement bénéficié aux femmes et aux jeunes.

La visite de terrain a en effet révélé que les femmes ont tiré de nombreux bénéfices de certains ouvrages tels que les marchés publics réhabilités. Même si certains usagers des entrepôts et magasins dénoncent l'augmentation des taxes à payer pour avoir le droit de travailler dans ces lieux ou le nombre insuffisant d'entrepôts construits, la majorité a pu témoigner des retombées positives du fait de pouvoir travailler dans un environnement plus adapté à leurs activités économiques et d'augmenter ainsi leurs revenus.

[89] Cette composante aura au final absorbé 92 pour cent des ressources utilisées, alors que celles visant le renforcement des capacités institutionnelles des acteurs locaux et nationaux (composante 2), de l'entrepreneuriat rural (composante 3) et celle liée au développement d'un système de géolocalisation des infrastructures (composante 3) auront bénéficié de moins de 1 pour cent des dépenses.

Malgré les bénéfices apportés par ces investissements aux populations vulnérables, force est de constater que la mise en œuvre des composantes du PUDC liées au renforcement des capacités institutionnelles a été marginale[90]. En conséquence, le niveau attendu en matière de transfert de compétences et de réformes institutionnelles n'a pas été atteint, même si les parties prenantes interrogées font état d'améliorations des procédures de passation de marchés publics et de réformes au niveau des ministères, qui disposent aujourd'hui de leurs propres unités de passation des marchés. Des doutes subsistent quant aux capacités techniques et financières des divers ministères sectoriels et acteurs locaux à gérer correctement les infrastructures construites et réhabilitées. Ces doutes sont confirmés par l'évaluation finale du PUDC qui a pu constater que les ministères impliqués dans le PUDC préfèreraient être accompagnés encore quelques années avant le transfert de la gestion du programme.

Bien que de nombreux ouvrages aient été construits, le PUDC n'a donc pas pu atteindre ses objectifs. En outre, la question du financement pour assurer l'entretien des équipements n'a pas été clairement abordée par le programme et compromet la pérennité des ouvrages[91].

Par ailleurs, le gouvernement et le PNUD ne sont pas parvenus à mobiliser les ressources nécessaires pour atteindre les objectifs qu'ils s'étaient fixés, et ont dû se contenter de 21 pour cent des ressources prévues. Cependant, un ensemble de facteurs politiques, économiques et financiers ont conduit le gouvernement à interrompre sa contribution au PUDC, un programme qui, rétrospectivement, semblait excessivement ambitieux compte tenu des capacités fiscales du pays.

En 2016, le Togo s'est engagé à réduire ses dépenses et investissements publics, le Fonds monétaire international ayant conclu que le rythme des investissements publics ne pouvait être maintenu. Il s'est également engagé à recentrer ses politiques sur la croissance durable et inclusive et a fixé des objectifs de dépenses sociales à atteindre par le biais du PUDC[92]. Cependant, les objectifs du Togo en matière de dépenses sociales ont été systématiquement manqués en raison de la « contre-performance ou de la sous-exécution des investissements publics », ce qui a conduit le pays à prendre des mesures correctives qui ont consisté à retirer la mise en œuvre du PUDC au PNUD et à la déléguer aux élus locaux[93].

Le potentiel élevé du PUDC à répondre aux besoins socioéconomiques criants de la population et les problèmes d'appropriation des interventions mises en œuvre par le PUDC peuvent être illustrés par l'appui du PNUD au déploiement de cinq cliniques mobiles dans les cinq régions du pays. Malgré un retard de près de deux ans pour l'acquisition des cliniques mobiles, celles-ci ont été déployées en 2019 dans des zones sous-dotées en infrastructures de santé et ont connu une fréquentation beaucoup plus importante que prévu. L'affluence a été telle que les responsables des cliniques mobiles ont dû évacuer un grand nombre de patients, parmi les plus gravement malades, vers des cliniques classiques. Le manque de ressources a finalement entraîné l'arrêt du projet, ce qui fait que les cliniques mobiles n'ont fonctionné que 3 mois. Les évaluateurs ont constaté une faible appropriation nationale du projet qui s'explique en partie par l'absence de transfert de compétences vers une institution locale pour la gestion et le fonctionnement des cliniques. Faute de ressources et d'institutions compétentes, les véhicules acquis par le PNUD sont actuellement inutilisés dans les directions régionales de santé.

[90] À peine 0,5 pour cent du budget dépensé a été destiné au renforcement des capacités institutionnelles des acteurs locaux et nationaux (composante 2).

[91] Seulement 21 pour cent des ressources initialement budgétées ont été mobilisées et le gouvernement du Japon est l'unique PTF à avoir contribué au PUDC.

[92] IMF Country Report no 17/127, 2016. Article IV consultation and request for A three-year arrangement under the extended Credit facility – press releases; staff report; And statement by the executive director for Togo.

[93] IMF Country Report no 19/333. Fifth review under the extended credit facility arrangement—press release; staff report; and statement by the executive director for Togo.

Bien que des organisations comme l'UNICEF aient été impliquées dans la construction et la réhabilitation d'infrastructures EAH et éducatives, ainsi que dans les efforts de communication pour le changement de comportements dans les domaines de la santé, de l'EAH et de l'éducation au Togo durant les années de mise en œuvre du PUDC, il n'a été développé aucun partenariat entre les deux organismes. D'autres partenaires potentiellement pertinents, comme le FNUAP, l'OMS ou la FAO, avec lesquels des synergies géographiques ou thématiques auraient pu être recherchées, n'ont pas été associés à la mise en œuvre du PUDC[94].

Afin de pallier l'arrêt du PUDC, le PNUD a lancé le projet « Impact communautaire », une initiative qui vise à avoir une incidence directe sur la population par l'entremise de projets d'infrastructures de santé, d'éducation, d'EAH et d'énergie durable. On peut par exemple citer la construction de quatre centres de santé communaux, l'équipement du bloc gynécologique du Centre Hospitalier Universitaire Campus ou encore la réhabilitation des urgences de ce même hôpital, qui a permis de doubler le nombre de lits disponibles. Ce projet a été conçu sur la base des leçons tirées à la suite de l'évaluation du PUDC, avec une volonté de renforcer les « acquis et l'accompagnement des acteurs » impliqués dans le PUDC et de finaliser un certain nombre de produits stratégiques du projet, avec les fonds propres du PNUD. Il convient de souligner que, grâce à ce projet, le PNUD est parvenu à terminer certains chantiers qui n'avaient pas pu être achevés dans le cadre du PUDC faute de financement du gouvernement.

Le projet a également permis de mener des campagnes médicales offrant des services ponctuels de santé et de soins bucco-dentaires aux populations vulnérables. Selon le rapport annuel du projet, ce dernier a également mis l'accent sur des travaux d'infrastructure alors que le transfert de compétences continue de faire défaut.

Constat 8 : Entrepreneuriat et employabilité. Le soutien du PNUD a permis de contribuer à la formation des jeunes et des femmes en donnant la priorité à la promotion de l'entrepreneuriat et au renforcement de certaines institutions chargées de promouvoir l'entrepreneuriat. Les efforts visant à stimuler l'autonomisation économique des plus démunis par la promotion d'activités génératrices de revenus au niveau individuel et communautaire ont pour leur part eu des effets plus limités.

Le PNUD a soutenu la mise en place du Fonds d'appui aux initiatives économiques des jeunes (FAIEJ) dès 2012 et a poursuivi, dans le cadre du cycle actuel, son partenariat avec cette institution chargée de la promotion de l'accès des jeunes à l'emploi à travers l'entrepreneuriat. En 2019, grâce à un partenariat entre K-Lab, un incubateur basé à Kigali au Rwanda, le FAIEJ et le PNUD, le premier incubateur d'entreprises financé par des fonds publics a vu le jour au Togo. Ce premier incubateur, baptisé NunyaLab et basé à Lomé, a bénéficié de l'appui technique et financier du PNUD pour former ses équipes et se doter d'équipements[95]. En 2020, l'appui du PNUD a ainsi contribué à la formation technique et professionnelle des jeunes à travers l'incubation de 42 entreprises qui, selon le PNUD, a permis la formalisation de huit entreprises et la création de 31 emplois dans la seule ville de Lomé. Le NunyaLab est hébergé au sein d'un pavillon du bâtiment dénommé « Maison des jeunes », qui a été réhabilité avec un financement de la BAD.

Suite à cette expérience pilote avec le NunyaLab, jugée réussie par le gouvernement et les partenaires des Nations Unies consultés, le gouvernement a décidé d'étendre cette initiative aux cinq régions du pays avec l'appui du PNUD. Pleinement alignés sur les priorités nationales établies dans le PND et, plus récemment, dans la Feuille de route du gouvernement 2020-2025, les incubateurs permettent de répondre aux défis de l'insertion socioéconomique des jeunes. Au moment de l'évaluation, les incubateurs des régions de

[94] Voir les Rapports annuels des bureaux de pays de l'UNICEF pour ces années.

[95] Gestion des bases de données, design thinking, gestion des marchés publiques, gestion de crédit, recherche de financement, gestion d'équipe, team building et communication.

Kara et de Dapaong avaient reçu un soutien matériel du PNUD, dont la qualité a pu être corroborée par les évaluateurs lors des visites de terrain. Les visites ont également permis de constater, de façon anecdotique, la satisfaction des jeunes micro-entrepreneurs incubés. Leurs témoignages ont révélé que certains d'entre eux avaient pu sortir d'une situation de sous-emploi et connaître des améliorations tant économiques que sociales.

Les incubateurs restent toutefois sous-financés et ne sont donc pas en mesure de financer de manière adéquate les initiatives proposées par les usagers. Ils s'appuient sur des ressources humaines insuffisantes et composent avec une clientèle aux capacités très variées et souvent limitées. On observe également un niveau élevé de rotation du personnel, particulièrement de la part de ceux qui ont été formés par le PNUD et qui ont tendance à migrer vers les incubateurs du secteur privé après avoir acquis une certaine expérience dans les incubateurs publics. Dans ce contexte, le soutien du PNUD peut donc être considéré comme étant trop limité pour être transformateur.

Cependant, le PNUD a eu recours à d'autres stratégies pour promouvoir la création d'emplois et l'entrepreneuriat. Par exemple, le BP a contribué au projet intitulé « Facilité togolaise pour l'accélération et l'innovation », toujours avec le FAIEJ, qui vise à soutenir financièrement le développement de projets entrepreneuriaux innovants. En janvier 2022, ce projet a octroyé à 22 jeunes porteurs de projets innovants des subventions allant de 2 à 20 millions de FCFA. Avec l'UNCDF, le PNUD a également mis en place un fonds de résilience pour soutenir 50 micros, petites et moyennes entreprises affectées par la pandémie.

La collaboration avec l'UNCDF s'est également articulée autour d'un projet pilote (dans le cadre du projet ODD/Décentralisation) mené en partenariat avec l'Agence nationale de promotion de garantie de financement (ANPGF) et qui cible les femmes et les jeunes des cinq communes où le PNUD déploie ses efforts de décentralisation. Basé sur le système de « double clé » de l'UNCDF, qui a connu un certain succès au Sénégal avec le Fonds d'autonomisation économique des femmes WE!Fund, le projet vise à soutenir des initiatives privées ou des partenariats public-privé qui ont à la fois un impact socioéconomique au niveau local et une viabilité financière et une rentabilité. Au Togo, 300 000 dollars ont été mis à la disposition de l'ANPGF pour qu'elle accepte le risque de financer les petits entrepreneurs du « chaînon manquant » sélectionnés par le projet. L'objectif est de rendre l'ANPGF plus résiliente au risque de financer de telles initiatives. En plus d'aspirer à un impact socioéconomique au niveau communal, le projet souhaite capitaliser sur l'appui du PNUD aux collectivités locales naissantes pour qu'elles s'approprient ce mécanisme.

Toujours au niveau institutionnel, l'appui du PNUD à travers le projet de financement des ODD au Togo a contribué à mettre en place un cadre visant à améliorer le financement du développement pour la réalisation des ODD au Togo. Ce cadre devrait permettre au pays de disposer d'un système d'information financière centralisé et d'assurer une planification financière intégrée pour la réalisation des ODD. Ce soutien a permis de créer un guichet numérique unique et centralisé pour obtenir des informations sur l'environnement des affaires du pays et les procédures administratives à suivre ; d'aboutir à une restructuration organisationnelle et organique de l'Agence de promotion des investissements et de la zone franche ; et de simplifier les procédures et formalités de création d'entreprises. Le site internet qui a été créé n'était pas fonctionnel au moment de l'évaluation[96].

Les différents appuis du PNUD au sein du ministère du Commerce, de l'Industrie et de la Consommation locale ont permis à cette institution publique d'élaborer un cadre pour faciliter la transaction des produits togolais sur le marché international et répondre ainsi au problème de rejet dont faisaient l'objet les produits

[96] https://investirautogo.tg/.

togolais à l'extérieur du territoire. Le ministère a déjà conçu le projet de système de traçabilité afin que les produits du pays puissent pénétrer le marché international. Ce projet, qui a bénéficié de l'appui du PNUD, a permis de recueillir l'avis des femmes impliquées dans le commerce transfrontalier au Togo afin d'obtenir des informations pour l'élaboration du protocole de certification des produits. L'appui a également permis d'organiser des séances de sensibilisation auprès de 180 femmes sur la Zone de libre-échange continentale pour l'Afrique. Enfin, l'appui sous forme d'équipement du PNUD a permis de rendre opérationnelle la Haute Autorité de la qualité et de l'environnement au sein du ministère du Commerce.

Le PNUD a soutenu d'autres initiatives ponctuelles qui répondent aux besoins spécifiques des filles et des femmes, telles que les projets de soutien à l'excellence académique des filles et le Programme présidentiel d'excellence, qui visent tous deux à apporter un soutien financier et matériel aux jeunes étudiantes dans leurs parcours académiques.

Le soutien du PNUD aux activités génératrices de revenus (AGR) a principalement consisté à financer des groupements de femmes avec des montants compris entre 50 000 FCFA et 100 000 FCFA pour leur permettre de démarrer ou de financer une activité économique. De plus, à travers le projet « Impact communautaire », l'appui du PNUD a par exemple contribué à la mise en place d'unités de transformation du manioc (une chaîne de valeur créée de la production à la transformation) pour aider les femmes à formaliser leurs activités, à avoir des produits finis de meilleure qualité et à mieux présenter leurs produits pour les vendre sur les marchés locaux. Tout ceci contribue à donner un emploi aux femmes et à améliorer leurs revenus. Même si rien n'indique que ces activités ont eu une incidence majeure jusqu'à transformer la vie économique de ces femmes, le soutien leur a néanmoins permis d'entreprendre de petites activités économiques et de petits projets.

Constat 9 : Protection sociale. En fournissant un appui technique et stratégique au ministère délégué chargé de l'Accès universel aux soins et à l'Institut National de l'Assurance Maladie (INAM) rattaché au ministère du Développement à la base, et dans le contexte de la COVID-19, le PNUD contribue à étendre l'assurance maladie universelle aux travailleurs du secteur informel et aux populations vulnérables par l'entremise de nouvelles solutions numériques qui permettent d'enregistrer les cotisations des populations pauvres employées dans le secteur informel.

Au cours de ce cycle, le PNUD s'est associé avec le ministère chargé de la Santé pour aider l'Institut National de l'Assurance Maladie (INAM) à se conformer aux orientations énoncées dans la Feuille de route du gouvernement 2020-2025, qui vise à établir un système de couverture de santé universelle (CSU). Institué en 2011 comme garant du régime obligatoire d'assurance maladie au profit des agents publics et assimilés, l'INAM a désormais pour objectif de couvrir 60 pour cent de la population d'ici 5 ans. L'INAM doit donc mettre en place un mécanisme de mutualisation des risques et de financement solidaire à travers une assurance maladie universelle (AMU) qui inclut les travailleurs du secteur informel et les populations les plus pauvres.

Le PNUD a donc contribué financièrement au processus d'extension de l'assurance maladie à travers la numérisation du système et la mise à disposition de deux outils novateurs à l'INAM. Le premier est une plateforme numérique destinée à faciliter l'enregistrement des travailleurs du secteur informel, et le second est un outil qui facilite la prise en charge des populations les plus pauvres par le système de santé. Le déploiement du premier outil doit faciliter l'inscription, la collecte des cotisations et la gestion de l'information par l'INAM et devrait donc permettre aux citoyens de s'inscrire et de cotiser à l'AMU depuis leur portable. Le deuxième outil permet déjà au personnel des hôpitaux et d'autres services sociaux d'appliquer certains critères de pauvreté pour filtrer les patients et déterminer ceux qui doivent cotiser et ceux qui ont droit à des services gratuits.

Bien que le PNUD ne soutienne qu'une petite partie de l'initiative menée par l'INAM, il soutient des aspects du projet qui pourraient bénéficier aux personnes les plus à risque d'être laissées pour compte, à savoir les travailleurs informels ainsi que certains des citoyens les plus pauvres et sans emploi. Puisque les bénéficiaires du projet d'extension de l'AMU au secteur informel sont en grande partie des femmes, l'appui du PNUD devrait permettre à un plus grand nombre d'entre elles d'être couvertes par l'assurance maladie, ce qui en fait un projet transformateur pour elles.

Son soutien a aussi facilité l'implication de plusieurs institutions publiques dans la mise en œuvre du projet notamment le Centre Informatique et de Calcul de l'Université de Lomé, le Centre autonome d'études et de renforcement des capacités pour le développement au Togo, le ministère de l'Économie numérique et divers opérateurs de services mobiles, s'assurant ainsi de la pleine appropriation nationale du processus. L'INAM collabore avec l'Agence nationale d'identification et son projet d'identification biométrique pour mettre en place un registre social couvrant l'ensemble de la population, bien que le PNUD ne soit pas impliqué dans ce partenariat. Le PNUD n'a pas cherché à s'associer à d'autres partenaires des Nations Unies dans ce domaine.

Le soutien du PNUD à l'INAM a été plus financier que technique, mais a malgré tout connu quelques retards dus aux difficultés des partenaires à se conformer aux exigences procédurales du PNUD. Le retard dans le démarrage du projet (démarrage effectif du projet en juin 2021 au lieu de janvier) et les difficultés liées à la recherche d'un consensus entre les différents partenaires ont également représenté des défis. La date de finalisation du projet a donc dû être repoussée afin d'achever les activités.

2.3 Ressources naturelles, énergie et résilience face au changement climatique et aux catastrophes

Effet 3 : D'ici à 2023, les populations des zones vulnérables sont plus résilientes au changement climatique et aux risques de catastrophe et bénéficient d'un accès équitable à un cadre de vie décent et à des ressources naturelles et énergétiques durables.

Produits connexes

PRODUIT 3.1 : Les capacités des institutions nationales sont renforcées afin qu'elles puissent créer, exploiter et mobiliser des ressources destinées à l'exécution de plans et de politiques sectoriels de développement, en s'appuyant sur des données factuelles et en tenant compte des questions de genre dans les domaines de la gestion des déchets, des effets du changement climatique, des catastrophes et des risques.

PRODUIT 3.2 : Solutions retenues pour assurer l'accès universel à des sources d'énergie non polluante, abordable et durable.

PRODUIT 3.3 : Les moyens des communautés vulnérables qui vivent dans des zones très exposées aux risques naturels sont renforcés afin qu'elles puissent s'adapter aux effets futurs du changement climatique et aux catastrophes.

L'opérationnalisation du pilier 3 du CPD pour atteindre l'effet 3 s'est traduite par la mise en œuvre de 11 projets avec un budget de 11,8 millions de dollars et des dépenses de 9,7 millions de dollars, qui se concentrent principalement sur l'année 2020 (figure 7), et dont cinq contribuent à la réalisation du produit 3.1 du CPD, cinq au produit 3.3 et un au produit 3.2[97]. Cette répartition inégale se reflète également dans le niveau des dépenses engagées sur la période 2019-2021 (voir la figure 8 ci-dessous). En effet, 47,6 pour cent des dépenses totales relèvent du produit 3.1 et 48,2 pour cent du produit 3.3, alors que le produit 3.2 ne représente que 4,2 pour cent des dépenses totales[98].

Sur les 11 projets examinés, trois[99] ont démarré au cours du cycle précédent et quatre[100] sont en fait des plans d'initiation mis en œuvre au cours de ce cycle en vue de mobiliser des ressources pour préparer des projets plus conséquents.

Par ailleurs, l'évaluation a constaté que le programme de microfinancement du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et une composante du Programme d'urgence de développement communautaire (PUDC)[101], relevant du pilier 2, contribuaient également directement aux produits 3.2 et 3.3, ce qui montre les efforts déployés par le BP pour rechercher des complémentarités entre les différents programmes, qu'ils soient sous sa responsabilité directe ou pas, et ce, afin d'accroître l'effet de ses interventions.

La stratégie adoptée par le BP pour atteindre l'effet 3 consistait tout autant à renforcer les capacités des institutions nationales et locales en les dotant d'outils d'aide à la décision et d'accès à des données factuelles dans les secteurs du changement climatique, de la gestion des catastrophes et de celle des déchets (produit 3.1), qu'à fournir des solutions énergétiques non polluantes, abordables et durables pour tous (produit 3.2) et à octroyer aux communautés vulnérables des moyens d'existence pour qu'elles puissent s'adapter aux effets du changement climatique et des catastrophes naturelles (produit 3.3), sous réserve qu'il y ait une réelle volonté politique et une appropriation par les populations et que les ressources financières nécessaires puissent être mobilisées, le tout dans un contexte général de stabilité politique et d'absence de catastrophe naturelle majeure.

Constat 10 : Changement climatique et réduction des risques de catastrophe. Les appuis techniques et financiers du PNUD ont contribué à doter le pays de politiques, stratégies, plans d'action et outils d'aide à la décision, en intégrant les questions liées au changement climatique et à la réduction des risques de catastrophe (RRC) au niveau national, régional et local. Comme les effets et l'impact potentiel de ces processus restent tributaires de leur mise en œuvre et de leur utilisation, des efforts sont encore nécessaires pour assurer leur financement et leur opérationnalisation.

Le PNUD a pu mobiliser l'expertise nationale et internationale et les financements du FEM pour aider le Togo à élaborer sa 4e communication nationale (CN) et son 2e rapport biennal actualisé (RBA). Le PNUD a également mobilisé le Programme d'appui à la mise en œuvre des CDN du PNUD (NDC-support Programme) pour mettre à jour ses CDN révisées, ce qui a entraîné un relèvement du niveau d'ambition climatique du pays de 31,14 pour cent à 50,57 pour cent de réduction des émissions de GES en 2030 par rapport à la

97 D'après les données Atlas via le Datamart du BIE en date du 13 octobre 2022.

98 *Ibid.*

99 Projet « Renforcement du rôle de conservation du système national d'aires protégées au Togo » (projet PRAPT), sur la période 2012-2018 ; projet « Promotion d'un développement durable et résilience des communautés aux changements climatiques » (projet DD/CC), sur la période 2014-2018 ; et projet « Élaboration de la 4ème communication nationale et du 2ème rapport biennal actualisé » (projet 4CN/2RBA).

100 Appui à la mobilisation de la finance climatique ; Appui aux CDN du Togo ; PPG Sustainable management of drylands in Northern Togo ; et Appui au développement de l'économie bleue.

101 Le PUDC a pour objectif principal d'améliorer les conditions de vie des populations vivant dans les zones mal desservies par les infrastructures et services sociaux et économiques de base.

situation de référence de l'année 2010, conformément aux exigences de l'Accord de Paris[102]. Alors que le 2e RBA a été soumis au Secrétariat de la CCNUCC le 13 décembre 2021, les versions finales validées de la 4e CN et des CDN révisées devraient être transmises au Secrétariat de la CCNUCC au cours de l'année 2022.

FIGURE 7 : Évolution du budget et des dépenses de l'effet 3, 2019-2022 (millions de dollars US)

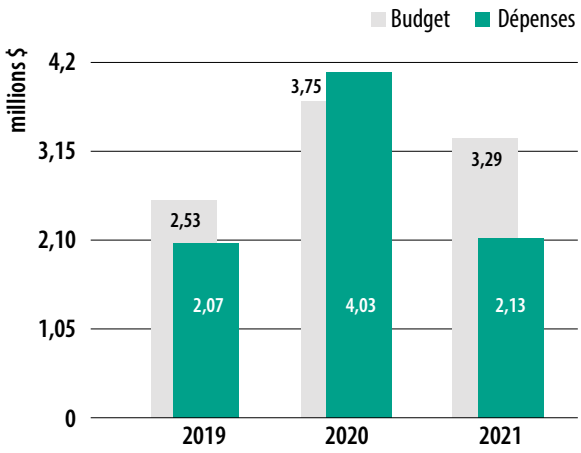
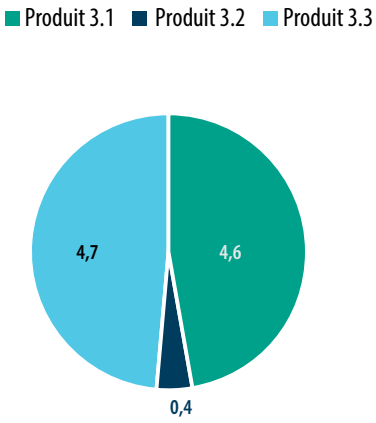


FIGURE 8 : Répartition des dépenses de l'effet 3 par produit du CPD, 2019-2022 (millions de dollars US)



Source : Datamart du BIE à partir des données Atlas, le 13 octobre 2022

De même, dans le cadre de la mise en œuvre du projet « Renforcement de la résilience des communautés vulnérables face aux changements climatiques et aux catastrophes dans les zones très exposées aux risques », démarré en 2020, le PNUD a recruté un consultant international pour actualiser la Stratégie nationale de réduction des risques de catastrophe 2013-2017 afin de tenir compte des évolutions intervenues aux niveaux national et international dans le domaine de la gestion des catastrophes et de doter le pays d'une Stratégie nationale de relèvement post-catastrophe. Cette dernière a été élaborée à partir des conclusions et des recommandations de la mission CADRI[103] menée fin 2019 avec l'appui du PNUD pour diagnostiquer les faiblesses et les lacunes du Togo face au changement climatique et aux risques de catastrophe. Le PNUD a également soutenu l'Agence nationale de protection civile (ANPC) en juin 2021 dans l'organisation d'un atelier de validation du rapport issu de cette mission, dont les recommandations devraient permettre d'améliorer l'intervention des acteurs œuvrant dans ce domaine. La mise en œuvre de ces deux instruments (la Stratégie nationale de réduction des risques de catastrophe 2013-2017 et la Stratégie nationale de relèvement post-catastrophe) pourrait permettre d'accroître la résilience du pays face aux différentes catastrophes.

Toujours dans le cadre de ce même projet, au niveau local, le PNUD a appuyé l'ANPC en 2021 en recrutant des experts et en organisant des ateliers de travail qui ont mené à l'élaboration de plans d'urgence pour les régions Maritime et des Savanes. Les plans d'urgence sont des outils qui doivent permettre une réponse coordonnée face à une catastrophe ou une situation d'urgence. Le plan d'urgence des trois régions restantes (Plateaux, Centrale et Kara) devrait être prêt d'ici la fin de l'année 2022. De même, dix communes des cinq

[102] République Togolaise, « Contributions déterminées au niveau national (CDN) révisées. Document intérimaire », 2021.
[103] *Capacity for Disaster Reduction Initiative (CADRI)* : un partenariat interorganisations qui réunit six agences partenaires de l'Organisation des Nations Unies.

régions du Togo ont bénéficié d'un accompagnement dans l'élaboration de leur plan local de RRC qui a été validé en mars 2022[104]. Cependant, les ressources propres des communes étant quasi inexistantes, la question du financement de la mise en œuvre de ces plans d'urgence reste entière.

Le projet « Renforcement du rôle de conservation du système national d'aires protégées du Togo » (PRAPT) mis en œuvre par le PNUD avec un financement du PNUD, de l'Union économique et monétaire ouest-africaine et du FEM, a permis de recruter un consortium de cabinets d'études en 2018 pour élaborer une Stratégie nationale de gestion durable des aires protégées du Togo, dont la vision est d'avoir « d'ici 2030 un système d'aires protégées, cohérent et rationnel, qui puisse contribuer à avoir au moins 10 pour cent de couverture végétale de l'ensemble du pays » et ainsi contribuer à réduire les émissions de GES dues à la déforestation et à la dégradation des forêts. Cependant, sa mise en œuvre a été compromise par l'absence de financement dédié à la gestion du système d'aires protégées.

On remarque par ailleurs que l'appui stratégique du PNUD au niveau national dans les domaines de la RRC, de la gestion forestière et de la lutte contre le changement climatique s'inscrit dans la continuité des efforts entrepris dans le cadre du cycle de programmation précédent. Ces efforts se sont poursuivis pour être déclinés au niveau local en vue de répondre aux besoins de la population et aux priorités nationales.

Constat 11 : Renforcement des capacités institutionnelles. Le PNUD a contribué à renforcer le capital humain et technique d'un petit groupe d'universitaires, d'ONG et de certaines entités ministérielles impliquées dans les efforts de lutte contre le changement climatique et de réduction des risques de catastrophe. Bien qu'il soit trop tôt pour savoir si ce soutien aura un effet plausible sur le changement climatique et la réduction des risques de catastrophe, certaines initiatives communautaires dirigées par des femmes sont en cours de conception.

Le PNUD a poursuivi l'accompagnement du processus d'institutionnalisation de la préparation des inventaires des gaz à effet de serre (GES), entamé lors de l'élaboration de la 3e CN du cycle programmatique précédent. Les capacités techniques des structures de recherche de l'Université de Lomé en charge des inventaires sectoriels ont été renforcées à l'aide de modèles et d'outils reconnus sur le plan international. De plus, 27 experts ont été formés à l'utilisation du modèle EX-ACT[105] et 21 experts au modèle GACMO[106]. Ainsi, le Togo dispose à ce jour des données relatives aux émissions de GES pour la période qui s'étend de 1995 à 2018 pour tous ses secteurs clés (énergie, agriculture, foresterie et autres affectations des terres, procédés industriels et utilisation de produits et déchets). Le potentiel d'atténuation du sous-secteur des transports, des énergies renouvelables et de la promotion des foyers améliorés a pu être estimé grâce à l'appui international mobilisé. L'accompagnement pour la mise en place d'un processus volontaire d'assurance qualité a permis de renforcer à la fois l'expertise nationale existante et la fiabilité des données produites.

Cependant, selon certains entretiens menés par l'équipe d'évaluation, il y a unanimité pour reconnaître que les formations dispensées ont été efficaces, mais que les acquis doivent encore être consolidés par un accompagnement plus poussé en vue d'atteindre une plus grande autonomie, et que ce savoir-faire acquis devrait être davantage partagé avec les ministères techniques concernés. Il n'en demeure pas moins que le Togo dispose aujourd'hui d'un vivier d'experts chevronnés dans le domaine du changement climatique au sein de l'Université de Lomé.

[104] Lacs 2, Bas mono 1, Golfe 6, Agoè 4, Anié 1, Agou 1, Tchamba 1, Dankpen 1, Kozah 2, Kpendjal 1.
[105] Ex-Act : *Ex-ante carbon balance tool*.
[106] GACMO : *Greenhouse gas abatement cost model.*

En matière d'adaptation au changement climatique, les études menées sur la vulnérabilité et le potentiel d'adaptation des secteurs prioritaires (énergie, agriculture, forêts et autres affectations des terres, zones côtières, établissements humains et santé) ont fourni les données de base nécessaires à l'établissement de scénarios prévisionnels réalistes.

Des versions simplifiées des outils d'estimation des émissions sectorielles de GES sont en cours de développement, à l'usage des acteurs clés. Des indicateurs climatiques en lien avec les ODD et tenant compte du genre ont été définis pour aider au suivi de la mise en œuvre des actions prioritaires retenues dans les CDN révisées, grâce à l'appui et au financement de l'initiative Climate Promise du PNUD.

Les capacités de 64 représentantes d'ONG féminines œuvrant dans la protection de l'environnement et la lutte contre le changement climatique sur l'ensemble du territoire ont été renforcées sur les questions de vulnérabilité face au changement climatique et aux risques de catastrophe et sur les réponses d'adaptation possibles, ainsi que sur l'élaboration de notes conceptuelles, ce qui a d'ores et déjà permis à certaines d'entre elles de soumettre des demandes au programme de microfinancement du FEM et au fonds IKI[107]. L'une des participantes a ainsi déclaré : « nous nous sommes rendu compte que nous étions capables de soumettre des demandes et nous avons osé le faire ».

Enfin, toujours à des fins de formation, le guide pratique de gestion des risques de catastrophe, élaboré par l'Agence nationale de protection civile (ANPC), a été édité en 5 000 exemplaires. Des ateliers sur l'utilisation de ce guide ont permis de former 40 conseillers municipaux, responsables de services techniques et chargés de communication des préfectures du Golfe et d'Agoè-Nyivé. Des discussions sont en cours avec l'ensemble des PTF pour étendre ces formations à toutes les communes du pays[108] pour lesquelles des efforts de sensibilisation et de formation sont encore nécessaires.

Sur le plan des infrastructures, des travaux de maintenance ont été réalisés sur des équipements hydrométriques appartenant à la Direction des ressources en eau (DRE), de même que la remise en état de deux systèmes de fourniture d'images satellite appartenant à la Direction générale de la météorologie (DGM). La DRE a également été dotée de deux stations hydrologiques automatiques et la DGM d'équipements de collecte de données. Ces évolutions devraient permettre de renforcer les capacités d'observation, de surveillance et de collecte de données de ces deux institutions qui disposeront d'informations fiables pour la modélisation des risques de catastrophe, notamment ceux liés aux inondations. Par ailleurs, la construction et l'équipement du laboratoire de télédétection appliquée et de géo-informatique au sein du département de géographie de l'Université de Lomé constituent une étape déterminante vers la mise en place de systèmes d'information géographique (SIG), qui produiront des données utiles à la prise de décision en matière de planification et de gestion de l'environnement. Enfin, l'installation de trois stations météorologiques et de deux courantomètres à Kpémé[109], au port de Lomé et à la Direction des douanes permettra de disposer de données sur l'état de la mer et de l'environnement marin et côtier afin de faciliter la navigation maritime, les activités de pêche, la recherche et le sauvetage en mer.

En réponse aux inondations survenues dans la Région Maritime en 2020, le PNUD est également intervenu au niveau local en collaboration avec d'autres organismes du système des Nations Unies, en fournissant des barques motorisées, des équipements de sauvetage et une assistance humanitaire (vivres et autres produits essentiels). À la suite de ces inondations, le PNUD a contribué à la mise en place d'une plateforme

[107] Fonds fiduciaire de la Banque européenne d'investissement (BEI) financé par l'Allemagne.
[108] Le Togo compte 39 préfectures, 117 communes et entre 387 et 394 cantons selon les sources, qui regroupent plus de 3 600 villages.
[109] Localité ouverte sur la mer spécialisée dans l'extraction et le traitement du phosphate.

numérique d'alerte précoce en cas d'inondation. Cette plateforme permet de mieux informer les membres de la Plateforme nationale de réduction des risques de catastrophe et les populations vulnérables et donc de se prémunir plus efficacement des effets des catastrophes.

Constat 12. Résilience communautaire. Le PNUD a contribué à l'extension du projet de développement des écovillages à cinq nouveaux villages, en plus des deux qu'il avait soutenus lors du cycle précédent et qui ont constaté une amélioration de la qualité de vie de leur population. Ce modèle de développement durable à la base, qui a fait ses preuves au Togo et dans d'autres pays de la région. Il vise à lutter contre la pauvreté, à préserver la biodiversité et à promouvoir l'électrification grâce aux sources d'énergie renouvelables. Le gouvernement s'est fixé pour objectif de créer 500 écovillages d'ici 2025, mais l'appui que pourrait offrir le PNUD pour atteindre cet objectif demeure indéterminé.

Le projet de développement durable et de résilience communautaire face au changement climatique[110] a permis aux populations de deux villages pilotes[111] transformés en écovillages d'améliorer leurs conditions de vie grâce à l'accès à l'eau potable et à l'électricité d'origine solaire. Ce constat a été confirmé par un dirigeant communautaire à Donomadé au cours d'une visite de suivi, qui a déclaré : « *Ce projet a changé nos vies. Nous avons désormais l'éclairage, un accès à l'eau potable* […][112] ». Le PNUD a donc initié le déploiement à plus grande échelle des écovillages en répliquant ce modèle de développement durable au niveau communautaire dans cinq nouveaux villages et en préparant des plans d'investissement pour dix autres villages. Ces plans prévoient en outre la promotion de sources d'énergies propres et accessibles pour chaque site, la création de 500 hectares de forêts communales et privées destinées à la préservation de l'environnement au plan local et mondial, et la promotion de moyens d'existence durables pour améliorer les revenus.

Selon un membre de l'équipe projet, « *chacun des sept écovillages actifs [à ce jour] fait bénéficier au moins une dizaine de villages de ses investissements. Aujourd'hui, ce sont 70 villages du Togo qui bénéficient ainsi du projet Écovillages* ». Selon une source gouvernementale, « *cette initiative a déjà permis à au moins 10 000 personnes d'accéder à une source d'eau potable et d'énergie non polluante en milieu rural* ». Outre les bénéfices précédemment cités, l'approche participative et inclusive qui prévaut dans les structures villageoises soutenues a contribué à améliorer la cohésion sociale, comme le souligne le chef de village de Donomadé « *[…] Cela fait pratiquement trois ans que je n'ai pas rendu de jugements comme avant […], tout ça pour dire que le projet a davantage uni les familles et qu'il y a plus d'entente et de cohésion sociale* ».

Les interventions du PNUD ont confirmé la pertinence et l'efficacité du modèle d'écovillages, mais les résultats obtenus restent néanmoins modestes sur le plan quantitatif puisque le Togo ne compte à ce jour que sept écovillages centres et 70 villages satellites bénéficiaires, sur les 500 visés par le programme national. Dix autres villages ont été sélectionnés et disposent d'un plan d'investissement, mais la question de leur financement n'est pas réglée. Il n'en demeure pas moins que ces initiatives ont suscité un fort engouement auprès d'autres villages qui souhaitent devenir des écovillages, et que le MERF doit faire face à de nombreuses demandes.

Malgré la nature multisectorielle de cette intervention, le PNUD ne s'est pas associé à d'autres organismes des Nations Unies pour mettre en œuvre ou étendre le projet d'écovillages. Des discussions ont été entamées en 2022 avec le secteur privé (Schneider Electric, Stella Futura, Asper et NRCI) pour financer la mise à l'échelle des écovillages, avec une attention portée au volet des énergies renouvelables. Des évaluations,

[110] Projet « Promotion du développement durable et résilience des communautés au changement climatique ».
[111] Donomadé, village situé dans la préfecture de Yoto, à 104 kilomètres au sud-est de Lomé, et Andokpomey dans la préfecture de l'Avé.
[112] Ministère de l'Environnement et des Ressources forestières, « L'écovillage de Donomadé, un modèle de réussite », 24 mai 2019.

ENCADRÉ 2. Le projet de développement des écovillages

Le projet de développement des écovillages au Togo est une initiative du gouvernement portée par le ministère de l'Environnement et des Ressources forestières (MERF), démarrée en 2014 et soutenue par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Avec ce projet, le gouvernement entend promouvoir un développement humain durable en milieu rural. Parmi les principales réalisations du projet, on peut citer l'installation de :

- minicentrales électriques solaires
- plateformes multifonctionnelles solaires
- biodigesteurs
- foyers améliorés pour les ménages, pour la réduction des émissions et la conservation des ressources ligneuses mini-systèmes d'approvisionnement en eau et points d'eau autonomes équipés d'une pompe solaire, pour faciliter l'accès à l'eau de boisson et d'irrigation à moindre coût
- périmètres agroécologiques pour le maraîchage, la pisciculture et l'installation de pépinières pour produire des plants fruitiers et forestiers et créer des activités génératrices de revenus telles que l'élevage de petits ruminants ou l'apiculture, qui s'inscrivent dans une perspective de création d'emplois verts et d'insertion professionnelle des jeunes et des femmes

Selon le Global Ecovillage Network, « un écovillage est une communauté intentionnelle, traditionnelle (village et communauté rurale) ou urbaine qui est consciemment conçue à travers des processus participatifs locaux dans les quatre dimensions de la durabilité (sociale, culturelle, écologique et économique) pour régénérer son environnement social et naturel ».

des études de faisabilité et des missions conjointes avec certaines de ces entreprises ont également été menées et laissent présager la signature potentielle d'ententes triparties entre ces acteurs du secteur privé, le PNUD et le gouvernement.

Constat 13 : Accès à l'énergie renouvelable. Les interventions du PNUD ont permis à certaines communautés rurales de tester des solutions qui leur donnent accès à des sources d'énergie non polluantes, abordables et durables, telles que des minicentrales solaires, des technologies de carbonisation plus efficaces et des biodigesteurs qui réduisent la pression sur les ressources naturelles.

Au total, dix localités rurales éloignées du réseau électrique conventionnel ont été choisies pour être équipées d'une minicentrale électrique solaire calibrée pour alimenter l'éclairage public et les plateformes multifonctionnelles (PTFM) destinées à la transformation des produits agricoles. Ces minicentrales sont en cours d'installation par des entreprises sélectionnées dans le cadre d'un appel d'offres, les travaux ayant été ralentis en raison de la pandémie de COVID-19.

Par ailleurs, les interventions du PNUD ont permis de promouvoir les PTFM solaires ou hybrides en remplacement des plateformes de première génération qui fonctionnaient au diesel. Ces PTFM solaires ou hybrides ont été installées à partir de 2011 dans le cadre du programme national de développement des PTFM, qui a abouti à la mise en place de 336 plateformes opérationnelles dans tout le pays, sur un objectif de 1 000. Elles ont notamment permis aux populations d'économiser les coûts de carburant.

Des changements transformateurs sont d'ores et déjà perceptibles à l'échelle locale dans la mesure où l'accès à l'électricité a amélioré les conditions de vie des populations avoisinantes. Une jeune femme rencontrée au village de Donomadé a par exemple exprimé sa satisfaction d'avoir accès à l'eau potable grâce à l'installation de bornes-fontaines, ce qui lui fait gagner du temps en lui évitant d'aller chercher de l'eau loin du village et lui permet de se consacrer à d'autres activités : « *Avant, il fallait puiser l'eau dans la rivière et on devait aller jusqu'à Tomety Condji pour chercher de l'eau. Si on se rendait là-bas le matin pour aller chercher de l'eau, le temps qu'on revienne, il ne faisait plus assez jour pour aller au champ. Mais avec l'installation de points d'eau dans notre village, je peux aller au champ et revenir chercher de l'eau* ». De même, un dirigeant communautaire à Klotchomé a fait part de sa satisfaction à l'équipe d'avoir accès à l'électricité et à l'eau : « *Aujourd'hui, j'ai la lumière dans ma chambre. Je remercie le PNUD pour ce qu'il a fait pour ma communauté […]. Un jour, j'ai porté une bassine sur ma tête pour aller jusqu'au fleuve Mono chercher de l'eau ; ça fait plus de 15 km. Aujourd'hui, il y a de l'eau sur place et les habitants l'utilisent* ».

Outre l'amélioration des conditions de vie des populations rurales ciblées, les projets du PNUD ont contribué à accroître les revenus des populations grâce à la promotion de l'entrepreneuriat communautaire et d'activités génératrices de revenus (AGR), tout en veillant à réduire la pression anthropique exercée sur les ressources naturelles. La situation économique des femmes et des hommes s'est améliorée grâce à l'installation des PTFM qui leur permettent de transformer leurs produits agricoles et de mieux les commercialiser grâce aux formations reçues en gestion/comptabilité. La promotion d'AGR telles que l'apiculture et les activités de petit élevage et de maraîchage a également permis de créer des revenus supplémentaires.

Cependant, le caractère démonstratif de ces interventions n'a pas engendré d'impact significatif, que ce soit sur le plan de la couverture géographique (le nombre de villages concernés reste limité) ou des revenus générés. En effet, d'après les résultats de l'évaluation finale du projet DD/CC « le projet a [certes] généré de nouvelles recettes pour les villages. L'estimation réalisée avec les présidents des comités de gestion montre que le village de Donomadé enregistre des recettes annuelles de plus de 2 millions de FCFA et Ando Kpomey plus de 500 000 FCFA. [Mais] ces recettes sont utilisées pour les dépenses de la communauté, notamment les réparations et l'entretien des équipements » et, par conséquent, les revenus restants sont minimes. De même, les bénéficiaires rencontrés par l'équipe d'évaluation lors des visites de terrain confirment être globalement satisfaits, mais aussi frustrés par « *les pannes à répétition au niveau des installations, le fait de devoir utiliser les recettes pour la maintenance et la faiblesse des revenus tirés des AGR* »[113].

La distribution de (1 500) foyers améliorés pour la cuisson, l'installation de (13) biodigesteurs, la formation d'écogardes pour la surveillance des forêts, l'accès à des technologies améliorées de carbonisation (dans huit villages), la reconversion de plus de la moitié des femmes productrices de charbon dans les écovillages et la promotion d'activités de production de plants et de plantation ont démontré qu'il était possible de réduire la pression anthropique exercée sur les ressources naturelles et de contribuer au maintien de la biodiversité dans les écovillages concernés.

Globalement, la portée de la contribution du PNUD à l'amélioration de l'accès à l'énergie durable est demeurée modeste au cours de ce cycle. L'approche promue par le PNUD s'est concentrée sur dix communautés et, comme nous l'avons indiqué plus haut (constat 12), des discussions viennent tout juste d'être entamées avec le secteur privé pour financer la mise à l'échelle du volet des énergies renouvelables de l'initiative des écovillages.

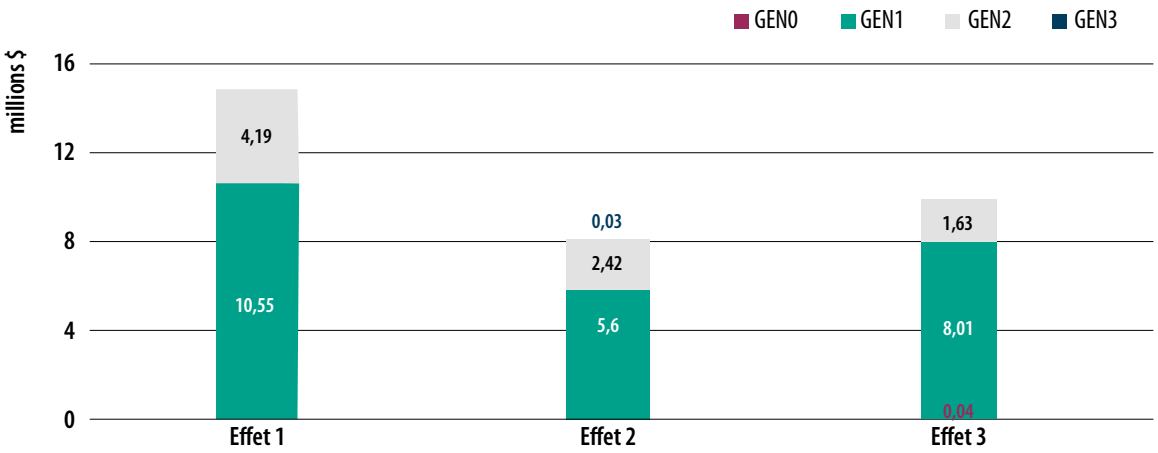
[113] 54 personnes dont 33 femmes dans les écovillages visités par l'équipe d'évaluation.

2.4 Égalité des sexes

Constat 14 : Égalité des sexes. La grande majorité des ressources financières du PNUD sont dirigées vers des interventions qui contribuent modestement à l'égalité des sexes. De plus, seule une proportion marginale de ces ressources s'attaque aux causes et structures sous-jacentes de ces inégalités. Toutefois, malgré le faible niveau de priorité et de performance du bureau de pays en matière d'intégration du genre, ce dernier a obtenu de meilleurs résultats dans ce domaine au cours de ce cycle que lors du cycle précédent.

L'analyse des dépenses du programme sur la base des marqueurs de genre utilisés par le bureau de pays montre qu'une vaste majorité des interventions mises en œuvre par le PNUD, qui représentent 73 pour cent des dépenses, contribueraient modestement à l'égalité des sexes (GEN1). Toujours selon l'analyse du marqueur de genre, 22 pour cent des dépenses du programme contribueraient significativement à l'égalité des sexes (GEN2), alors que moins de 1 pour cent de ces dépenses porte sur des interventions dont l'objectif principal est l'égalité des sexes (GEN3)[114]. Seul un projet en phase de démarrage et doté d'un budget de 350 000 dollars – sur l'autonomisation des femmes rurales au Togo – est classé GEN3 du fait qu'il soutient exclusivement des groupes de femmes. Bien qu'il reste beaucoup à faire pour que les interventions du bureau s'attaquent de façon frontale aux causes sous-jacentes des inégalités de genre, force est de constater que le bureau a nettement progressé ces dix dernières années. En effet, le programme de pays ne comprenait aucune dépense classée GEN3 entre 2012 et 2016[115].

FIGURE 9 : Répartition des dépenses par marqueur de genre et par effet, 2019-2022 (millions de dollars US)



Source : Datamart du BIE à partir des données Atlas, le 13 octobre 2022

L'analyse des évaluateurs basée sur l'échelle GRES permet de remarquer que la plupart des projets GEN 1 tendent simplement à cibler des femmes dans le cadre des interventions mises en œuvre, sans nécessairement chercher à répondre aux besoins spécifiques des femmes et des filles. Par exemple, on s'attache à ce que les bénéficiaires des formations soient aussi bien des hommes que des femmes, mais

[114] D'après les données Atlas via le Datamart du BIE le 13 octobre 2022.
[115] D'après les données Atlas via le Datamart du BIE le 28 octobre 2022 ; BIE du PNUD, Évaluation indépendante du programme de pays Togo, 2017.

sans pour autant veiller à adapter le contenu des formations aux besoins et réalités propres aux inégalités de genre. Ainsi, les formations en entrepreneuriat ou en médiation financées par le PNUD ont bénéficié aux hommes comme aux femmes, et des membres des forces de maintien de la paix de l'ONU des deux sexes ont été formés sur divers sujets.

Toutefois, un certain nombre des projets du PNUD tiennent davantage compte de l'égalité des sexes, notamment ceux menés avec le ministère de l'Action sociale, de la Promotion de la femme et de l'Alphabétisation. On peut citer, par exemple, le projet qui vise à renforcer le leadership des jeunes filles par l'octroi de bourses spécifiquement dédiées aux bachelières, le programme de formation destiné aux femmes candidates aux élections locales parmi lesquelles plusieurs ont été élues, ou encore l'appui au ministère afin qu'il élabore un programme national de promotion du leadership et de l'excellence académique pour les jeunes filles. Le soutien apporté aux centres d'écoute pour traiter les cas de violence fondée sur le genre tient également compte de l'égalité des sexes, même si ce soutien, de nature matérielle, est relativement modeste. Il est important de noter que la collaboration du PNUD avec d'autres organismes des Nations Unies sur les questions de genre reste limitée, avec seulement quelques collaborations marginales avec le FNUAP pour soutenir les centres d'écoute.

On observe par ailleurs que l'effet 3 est le pilier du programme qui consacre le moins de ressources à l'intégration du genre tant en termes absolus que relatifs. En effet, 15 pour cent seulement des dépenses de l'effet 3 sont dédiées à des interventions classées GEN 2, contre 23 pour cent pour l'effet 1 et 32 pour cent pour l'effet 2. En ce qui concerne l'effet 3, sur les dix projets examinés, quatre tiennent compte du genre en ce qu'ils ont pris en considération les besoins différents des hommes, des femmes et des jeunes, sans pour autant répondre aux causes profondes des inégalités, et quatre projets ont abordé la question du genre en veillant simplement à inclure des femmes dans les activités des projets.

Plusieurs éléments ont pu contribuer à la faible intégration du genre dans les opérations et les interventions du bureau. Au niveau programmatique, alors que tous les projets doivent être précédés d'une analyse de genre, on constate que les stratégies présentées dans les documents de projet ne répondent pas systématiquement aux défis identifiés dans ces analyses. Le fait que les divers projets démarrent sans avoir mobilisé toutes les ressources nécessaires à leur mise en œuvre pleine et entière nuit également au déploiement d'interventions visant à réaliser des transformations structurelles. Au niveau stratégique, on constate également que le bureau de pays ne s'est doté d'une stratégie sur le genre qu'en mai 2022, soit presque 5 ans après la recommandation formulée par la précédente EIPP. En ce sens, l'équipe n'a pas bénéficié d'un référentiel clair pour intégrer systématiquement les questions de genre. Cette nouvelle stratégie se base néanmoins sur le cadre conceptuel du Sceau de l'égalité des sexes du PNUD, ce qui pourrait permettre au bureau de renforcer de manière significative l'intégration des considérations de genre au sein du bureau.

Sur le plan des ressources humaines, le bureau dispose d'un point focal genre qui doit partager son temps entre plusieurs fonctions, notamment celle de chef d'équipe, ce qui ne lui laisse pas suffisamment de temps pour offrir un appui technique aux différentes équipes lors de l'élaboration et la mise en œuvre des projets. On remarque aussi que la composition du bureau n'est pas paritaire, puisque les hommes tendent à être surreprésentés au sein du bureau (68 pour cent des membres du personnel sont des hommes) et qu'ils sont également les seuls à occuper les postes professionnels (P) internationaux.

2.5 Positionnement stratégique et partenariats

Constat 15 : Positionnement stratégique. Bien que le PNUD demeure un partenaire de premier plan du gouvernement, son positionnement qui reposait antérieurement sur son rôle stratégique dans l'élaboration et la mise en œuvre du plan national de développement, dans l'intégration et le suivi des ODD, et dans son rôle central dans la mise en œuvre du PUDC, s'est érodé. Son positionnement sectoriel demeure néanmoins assez solide dans les domaines de l'environnement et du changement climatique et dans certains domaines de la gouvernance inclusive.

Le PNUD continue de se positionner comme le partenaire privilégié du gouvernement au sein du système des Nations Unies au Togo et dans une certaine mesure, parmi les PTF présents dans le pays. Ce positionnement s'explique par la présence continue du PNUD dans le pays depuis la fin des années 1970, y compris pendant la période de suspension de la coopération internationale entre 1993 et 2005. Pour le PNUD, être le partenaire privilégié du gouvernement signifie être un interlocuteur de confiance, capable de répondre aux besoins émergents des différents ministères.

De manière générale, tous les partenaires gouvernementaux consultés ont apprécié la souplesse programmatique du PNUD, qui s'explique par la volonté du bureau de répondre aux besoins émergents du gouvernement en utilisant ses fonds propres dans le cadre de projets déjà en cours. Si l'on prend l'effet 2 lié à la croissance inclusive, le projet « Impact communautaire », par exemple, a permis au PNUD de financer la construction ou la réhabilitation d'infrastructures socioéconomiques ou, ponctuellement, la mise en place de services médicaux gratuits au bénéfice des populations susceptibles d'être laissées pour compte. Dans le cadre de l'effet 1, le PNUD a également répondu à des demandes ad hoc du gouvernement pour, par exemple, installer des latrines dans les tribunaux ou des extracteurs d'air dans la prison de Lomé.

Ce type d'intervention révèle comment le bureau a eu tendance à se positionner et à se définir comme un partenaire en mesure d'avoir un impact rapide sur les populations cibles par le biais d'actions ponctuelles et ce, même si ces actions ont une portée relativement limitée, sans possibilité de déploiement à plus grande échelle. Cette approche semble également aller de pair avec le fait que le budget du bureau lors de ce cycle était relativement modeste. Cette approche stratégique semble se distinguer de celle qui caractérisait le PNUD lors des cycles de programmation précédents.

En 2017, l'EIPP a constaté que le positionnement stratégique du PNUD se caractérisait par trois éléments distinctifs : (i) le fait d'être le principal partenaire national dans le cadre des ODD; (ii) d'avoir soutenu l'élaboration et la mise en œuvre de la Stratégie de croissance accélérée et de promotion de l'emploi 2013-2017; et (iii) d'être l'agence de mise en œuvre du PUDC. En 2022, bien que le PNUD demeure un partenaire central dans la réalisation des ODD, la Stratégie de croissance accélérée et de promotion de l'emploi a depuis été remplacée par le PND 2018-2022, qui a lui-même été remplacé avant son échéance par la Feuille de route du gouvernement 2020-2025. Or cette dernière a été élaborée de façon moins participative que le PND, sans la contribution directe du PNUD et avec un alignement moins explicite sur les ODD. En raison des nouvelles priorités gouvernementales à la suite de la pandémie de COVID-19, le travail du PNUD sur le suivi et l'évaluation des ODD en relation avec le PND a également pris fin. Son travail lié aux ODD aura en fin de compte consisté à contribuer à la préparation des rapports d'examen national volontaire des ODD. Enfin, comme nous l'avons indiqué plus haut, le partenariat du PNUD avec le gouvernement dans le cadre du PUDC a été interrompu prématurément. Force est de constater que le positionnement du PNUD autour de ces enjeux stratégiques que sont la planification nationale et l'intégration, le suivi et l'évaluation des ODD, s'est estompé et que le nouveau positionnement au niveau stratégique du bureau tarde à se formaliser.

Au niveau sectoriel, l'évaluation confirme en revanche que le PNUD au Togo se positionne avantageusement dans le domaine de l'environnement, du changement climatique et de la GRC (effet 3), tant au niveau stratégique (*upstream*) que communautaire (*downstream*), grâce à son partenariat avec le programme de microfinancements du FEM et à sa capacité à mobiliser des fonds verticaux. La majorité des personnes rencontrées considèrent que le PNUD est le principal partenaire dans la lutte contre le changement climatique et le premier à être intervenu au Togo dans la gestion des risques de catastrophe. Son expertise réside essentiellement dans le renforcement des capacités systémiques, institutionnelles et individuelles. L'image positive dont il jouit résulte de la disponibilité de ses équipes, de sa flexibilité et de sa réactivité face aux situations nouvelles qui émergent (catastrophes naturelles, COVID-19, institutions nouvellement créées).

Le bureau demeure également bien positionné dans le vaste domaine de la gouvernance, même si ses interventions s'avèrent nombreuses, parfois disparates et ont une portée limitée. Ainsi, si le bureau a su obtenir des résultats prometteurs dans les domaines de la cohésion sociale et de la prévention des conflits (au niveau communautaire et institutionnel), son soutien au renforcement des institutions publiques nationales et des collectivités locales demeure modeste. Les entretiens ont révélé que les ressources humaines du bureau sont limitées en nombre et en niveau hiérarchique, alors qu'elles sont largement sollicitées pour gérer plusieurs partenaires à la fois. Le PNUD a cependant su se démarquer en faisant de la numérisation de l'administration publique un fil conducteur majeur de ses actions. Le bureau a ainsi pu aligner ses interventions sur les besoins à court terme engendrés par la pandémie de COVID-19, sur les priorités nationales liées à la numérisation et sur le nouveau plan stratégique du PNUD, qui met l'accent sur la transition numérique en tant que catalyseur du développement.

En ce qui concerne la croissance inclusive, le programme du PNUD s'est largement inspiré du PUDC, car les deux premiers produits de l'effet 2 du CPD sont par exemple directement liés à la mise en œuvre du PUDC. Le PNUD a ainsi dû adapter sa structure interne et agrandir son équipe afin de mener à bien cet ambitieux projet. Il a alors pu bénéficier de la grande visibilité qui accompagnait le déploiement de ce vaste programme, tant au niveau national que régional. La clôture prématurée du PUDC, essentiellement pour des raisons politiques, a toutefois fortement diminué le poids stratégique du travail réalisé par le PNUD dans ce domaine et a entraîné d'autres changements de personnel.

Dans le contexte de l'effet 2, les interventions complémentaires au PUDC en matière d'employabilité sont restées modestes sur les plans technique, financier et stratégique. Enfin, dans le domaine de la protection sociale, où le PNUD est également intervenu, on observe que les institutions financières internationales comme la Banque mondiale jouent un rôle beaucoup plus structurant que celui que le PNUD peut assurer à l'heure actuelle[116].

Constat 16 : Cohérence externe et partenariat. Le PNUD a développé un partenariat solide avec le gouvernement togolais sur le plan opérationnel et une collaboration mutuellement bénéfique avec le programme de microfinancements du FEM et les partenaires du PBF, ce qui lui a permis de créer des synergies et d'établir les conditions minimales pour favoriser l'appropriation nationale de ses interventions. Il a en outre collaboré avec certains organismes des Nations Unies dans les domaines de la croissance et de la gouvernance et a identifié des perspectives de partenariat avec d'autres instances onusiennes et le secteur privé, mais qui ne se concrétiseront qu'au cours du prochain cycle.

[116] Au cours du cycle actuel, la Banque mondiale est par exemple intervenue dans le domaine de la protection sociale avec une aide qui s'élève à 44 millions de dollars.

Le PNUD a su établir des partenariats constructifs avec bon nombre de ses partenaires gouvernementaux au niveau sectoriel et opérationnel, en plus des bonnes relations au niveau stratégique décrites dans le constat précédent. L'approche partenariale du PNUD a surtout consisté à s'arrimer aux projets et initiatives gouvernementaux déjà en cours afin d'assurer la pertinence et l'appropriation nationale de ses interventions. La majorité des entretiens réalisés ont confirmé que l'équipe du PNUD adopte une approche participative et concertée afin de s'entendre avec ses partenaires sur les interventions à mettre en œuvre. Cette approche est notamment facilitée par le fait que le gouvernement togolais a lui-même financé une partie du CPD, et qu'une part importante du programme est financée par les fonds propres du PNUD.

Au niveau opérationnel, cette approche partenariale a permis au PNUD d'articuler son action de façon plus harmonieuse avec d'autres projets mis en œuvre par le gouvernement (eux-mêmes soutenus par d'autres PTF) ou d'autres structures ministérielles, notamment autour des interventions liées à l'effet 3. Ainsi, le projet 4e CN/2e RBA a bénéficié des résultats obtenus par d'autres projets mis en œuvre par le MERF, tels que les projets d'appui à la lutte contre le changement climatique financé par l'Union européenne, mis en œuvre par ONU-Environnement et financé par le FEM. Le projet « Promotion d'un développement durable et résilience des communautés aux changements climatiques » s'est également appuyé sur la collaboration entre le ministère du Développement à la base, le ministère chargé de l'Énergie et le ministère de l'Agriculture. Ainsi, le premier a doté deux écovillages pilotes de plateformes multifonctionnelles, tandis que le deuxième a réalisé les études techniques, le suivi et le contrôle des travaux d'installation des minicentrales solaires dans les deux villages ainsi que la formation des techniciens pour l'entretien des équipements. Enfin, les études techniques et le suivi des travaux de réalisation des forages et des ouvrages d'adduction d'eau – et la formation connexe des techniciens – ont été assurés par le ministère de l'Agriculture. Le projet « Accès aux énergies renouvelables en milieu rural au Togo » est pour sa part mis en œuvre en étroite collaboration avec le programme national de développement des plateformes multifonctionnelles et le programme national de développement des écovillages. Par ailleurs, le projet de gestion durable des terres arides dans le nord du Togo, qui est sur le point de démarrer, a d'ores et déjà identifié les futurs partenariats à établir avec d'autres projets concernés par la même thématique, appuyés par divers PTF[117]. Pour finir, la collaboration avec d'autres projets du gouvernement a permis au projet PRAPT d'atteindre des résultats qui ont été appliqués à d'autres aires protégées et qui n'auraient pas été atteints sans ce partenariat du fait que le projet a été suspendu pendant deux ans[118].

Dans les autres domaines, plusieurs interventions du PNUD rejoignent ou complètent des projets du gouvernement déjà en cours, notamment en matière de numérisation, d'extension de la CSU ou dans d'autres secteurs. Dans le domaine de la décentralisation, le PNUD et la GIZ soutiennent les collectivités locales dans le développement de leur PDC et s'entendent pour ne pas intervenir dans les mêmes communes. Leur collaboration n'a toutefois pas été approfondie.

En ce qui concerne les partenariats du PNUD avec le reste du système des Nations Unies, les témoignages révèlent une entente plutôt bonne au sein de l'équipe de pays (UNCT) et entre le PNUD et l'UNCT. Au niveau opérationnel, le PNUD a joué un rôle central dans la majorité des projets conjoints mis en œuvre par l'UNCT, à commencer par les projets de prévention des conflits et de cohésion sociale financés par le

[117] « Sustainable Forest Management Impact Program: Sustainable management of dryland landscapes in Burkina Faso », soutenu par le FEM-IUCN ; le projet « Aménagement des terres agricoles de la plaine de l'Oti (PATA-Oti) », soutenu par la BOAD ; le projet de « Plateforme de dialogue communautaire pour le développement local et la cohésion sociale » du PNUD ; le projet « AFR100 African Forest Restoration Initiative » du Mécanisme forêts paysans / Forest Farm Facility (FFF), appuyé par la FAO, la GIZ et l'IUCN ; le projet « Biodiversity Businesses in Fazao-Malfakassa National Park: Poverty Reduction, Biodiversity Conservation & Sustainable Development », soutenu par le Fonds de partenariat Inde-Nations Unies pour le développement, avec l'appui technique de l'UNESCO ; le projet « Appui à l'élaboration du programme national de gestion durable des Produits Forestiers Non Ligneux (PFNL) et à la mise en œuvre des actions prioritaires au Togo » de la FAO ; le programme pour le développement rural et l'agriculture au Togo de la GIZ et l'UE ; le Centre d'innovations vertes de la GIZ et le PUDC, financé par le gouvernement togolais et la JICA.

[118] Constat de l'évaluation finale du projet.

PBF. Les trois projets qui en découlent – à savoir le projet transfrontalier de prévention de l'extrémisme violent, le projet de participation des jeunes dans la prévention des conflits et le projet de renforcement des capacités nationales et communautaires pour la prévention des conflits – sont des projets conjoints menés avec l'UNICEF, le FNUAP, l'OIM et le Haut-Commissariat aux droits de l'homme. La collaboration entre les trois agences a permis de mobiliser des ressources auprès du PBF et, selon l'évaluation d'un des projets, de créer des synergies en facilitant l'établissement de partenariats entre les différents partenaires de mise en œuvre.

Au niveau de la croissance inclusive, il importe de souligner la collaboration du PNUD avec l'UNCDF, déjà évoquée plus haut, et dans laquelle ce dernier cherche à capitaliser sur les interventions du PNUD dans les cinq communes pilotes où se déroule le projet ODD/décentralisation. Alors que l'UNCDF intervient pour financer des initiatives qui ont un impact socioéconomique à travers l'approche du système « à double clé », le PNUD renforce les capacités institutionnelles des collectivités locales afin qu'elles soient en mesure de jouer un rôle actif dans le développement économique de leur commune et pour accompagner l'ANPGF dans l'étude des dossiers et le financement des projets identifiés. Le PNUD collabore également avec la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement et l'UNICEF dans l'optique de faciliter le financement du développement et des ODD, une collaboration dont les effets concrets ne sont pas encore visibles.

Dans le domaine de l'environnement et du changement climatique, la collaboration avec le programme de microfinancement du FEM est aussi à souligner, son coordonnateur participant à toutes les réunions de programme du PNUD et contribuant à l'élaboration du CPD. Ce dernier partage par exemple son expérience pour identifier les parties prenantes et les activités sur le terrain des nouveaux projets du PNUD. Il participe également au financement de certaines AGR. Il a notamment contribué à la conception du projet de développement des écovillages et au financement d'AGR dans les écovillages de Donomadé et Andokpomey et plus récemment dans celui de Nassiété.

Au cours de ce cycle, le PNUD s'est efforcé d'établir une collaboration avec d'autres organismes, mais celle-ci pourrait bien se concrétiser lors du prochain cycle. On observe en particulier que les projets d'écovillages, dont la nature structurante était pourtant prometteuse, n'ont pas attiré d'autres partenaires du système des Nations Unies. Notons malgré tout qu'un partenariat technique est envisagé avec l'UNICEF dans le cadre d'un projet soumis au Fonds Vert pour le Climat[119], et un autre avec la FAO pour un projet financé par le FEM[120].

Des efforts ont aussi été déployés pour impliquer la société civile. Des partenariats sont recherchés avec des associations pour soutenir les groupes communautaires au niveau local. C'est par exemple ce qui a été fait dans le cadre des projets sur la prévention des conflits et la cohésion sociale, où les partenaires de mise en œuvre sont des ONG (Conseil consultatif communal des enfants, Centre pour le dialogue humanitaire, West Africa Network for Peacebuilding-Togo). À l'échelle internationale, le Togo a signé un partenariat avec le réseau mondial des écovillages, ce qui devrait ouvrir des perspectives de collaboration. Les instituts de recherche, notamment l'Université de Lomé, sont de plus en plus associés aux projets de lutte contre le changement climatique. L'Université de Lomé, l'Université de Kara et l'ENA ont également conclu des partenariats avec le PNUD. Les journalistes et les médias ont bénéficié de formations et ont été associés à

[119] « Strengthening the climate resilience of vulnerable communities in Togo through climate responsive IWRM and WASH ».
[120] « Sustainable Management of Drylands in Northern Togo ».

des évènements visant à garantir une bonne communication avec le public sur certains sujets. Ils ont par exemple contribué à sensibiliser la population à la prévention des conflits, aux droits humains ainsi qu'aux enjeux du changement climatique et aux risques de catastrophe.

En ce qui concerne le secteur privé, des efforts ont été entrepris pour définir des perspectives de collaboration qui n'ont pas encore été concrétisées, même si des synergies potentielles peuvent exister dans le domaine de l'accès à l'énergie, de la microfinance et de l'accès aux marchés (dans le cadre des AGR). Des actions conjointes ont été identifiées avec d'autres PTF, notamment la Banque ouest-africaine de développement (BOAD), mais elles restent limitées. Des possibilités de collaboration avec la Banque mondiale et la BAD sont à l'étude.

Constat 17 : Mobilisation de ressources. Le programme de pays du PNUD a été principalement financé par les fonds propres de l'organisation, ce qui indique que le bureau a rencontré des difficultés à mobiliser des ressources en provenance des bailleurs bilatéraux traditionnels, mais également des fonds verticaux.

Les données financières présentées dans la figure 10 ci-dessous mettent en exergue la mesure dans laquelle les différents piliers du programme du PNUD ont dû compter sur les ressources régulières du siège pour mettre en œuvre le programme qui s'achève. Elles témoignent également des immenses difficultés rencontrées par le bureau pour mobiliser des ressources au cours du cycle actuel. Plus précisément, on note que 65,2 pour cent des ressources dépensées par le bureau de pays proviennent des fonds propres du PNUD et 10,5 pour cent du gouvernement togolais, tandis que 8,1 pour cent proviennent du PBF et 2,9 pour cent du FEM[121]. Cela signifie qu'en dehors de ces deux derniers fonds (BBF-FEM), le PNUD n'a mobilisé que 4,6 pour cent de ses ressources auprès de bailleurs bilatéraux[122]. Au total, le bureau a mobilisé 44,2 millions de dollars, soit 41,6 pour cent des 106,3 millions prévus[123].

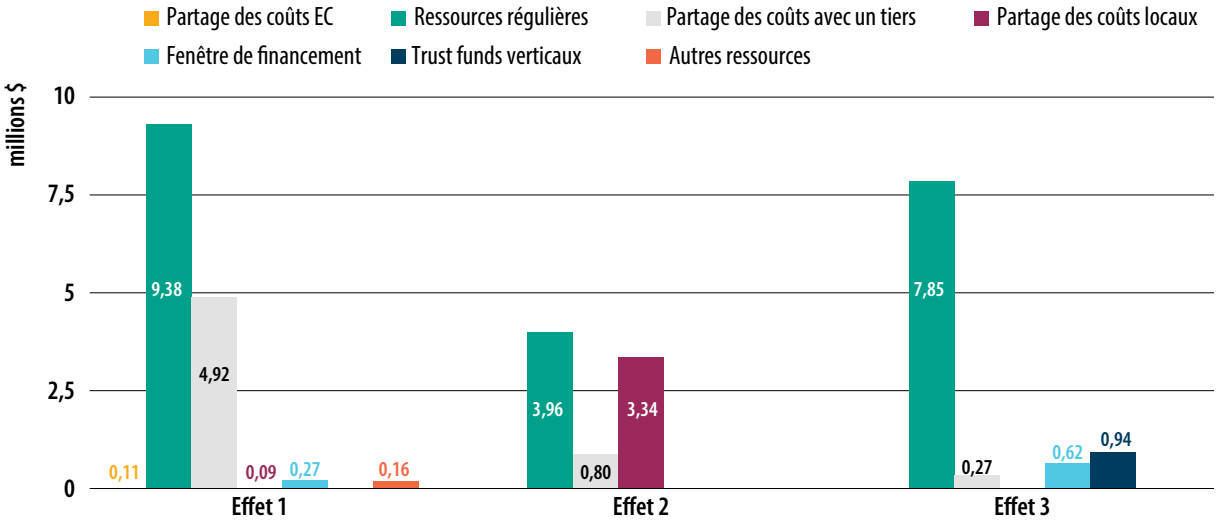
Les difficultés à mobiliser des ressources bilatérales s'expliquent en grande partie par le fait que les différents acteurs bilatéraux qui œuvrent au Togo interviennent généralement soit par l'entremise de leurs agences de développement international soit par un appui budgétaire direct. Cette approche témoigne du fait que les bailleurs bilatéraux ne voient pas nécessairement l'intérêt d'intervenir par l'intermédiaire du PNUD, et plus largement des Nations Unies, ce qui représente un défi pour le PNUD.

On remarque par ailleurs que le bureau n'a que très peu capitalisé sur les fonds verticaux bien qu'il s'agisse d'une entité accréditée auprès du Fonds Vert pour le Climat et du FEM et qu'il ait rappelé la pertinence de travailler avec ses bailleurs dans sa stratégie partenariale et de communication (2019). Dans le cadre de l'effet 3, en plus des résultats qui découlent de la mise en œuvre de projets initiés au cours du cycle précédent (déjà mentionnés dans le présent rapport), le PNUD a lancé quatre plans d'initiation pour conceptualiser de nouveaux projets. Cela laisse donc à penser que le PNUD a abordé ce cycle comme un cycle de transition et que les fruits de la mobilisation de ressources pour l'effet 3 seront visibles en 2023 ou 2024. Ainsi, environ 8 millions de dollars devraient être mobilisés dans le cadre du projet « Promotion d'un développement durable et résilience des communautés aux changements climatiques ».

En ce qui concerne l'effet 2, la figure 10 ci-dessous montre clairement que près de 41,3 pour cent des ressources dépensées par le PNUD provenaient du gouvernement (partage des coûts locaux) dans le cadre de la mise en œuvre du PUDC. Par contre, comme indiqué plus haut, seuls 18 pour cent du cofinancement prévu de la part de l'État ont finalement été mobilisés, alors que le PNUD n'est parvenu à mobiliser que 3 pour cent du budget prévu auprès du Japon.

[121] D'après les données Atlas via le Datamart du BIE, le 13 octobre 2022.
[122] *Ibid*.
[123] PNUD, Stratégie et plan d'action de partenariat et de communication (2019-2023), 2019.

FIGURE 10 : Répartition des dépenses par type de source de financement et par effet, 2019-2022 (millions de dollars US)



Source : Datamart du BIE à partir des données Atlas, le 13 octobre 2022

Au niveau de la mobilisation de ressources pour la pérennisation des projets, on constate que le PNUD n'a pas priorisé l'élaboration de stratégies de sortie réalistes. Par exemple, alors que le projet de développement des écovillages a permis d'élaborer le plan d'investissement de dix futurs écovillages supplémentaires, aucune stratégie ou plan de financement n'a été élaboré en partenariat avec le gouvernement. Il en va de même pour les PDC qui ont été élaborés par l'équipe gouvernance, mais dont le financement futur demeure incertain. Enfin, l'évaluation finale du projet PRAPT a également constaté l'absence de stratégie de mobilisation de ressources pour le financement des plans de gestion élaborés dans le cadre du projet.

On constate donc que, de façon générale, le bureau rencontre actuellement d'importantes difficultés pour mobiliser des ressources, notamment auprès des bailleurs traditionnels, et que cette tendance n'est pas près de s'inverser. On note par ailleurs que le bureau peine aussi à jouer son rôle fédérateur pour catalyser davantage de financements pour le développement.

2.6. Conception du programme et opérations

Constat 18 : Cohérence interne. L'équipe chargée de l'environnement et du changement climatique a adopté une approche intégrée qui lui permet d'aborder de façon plus holistique les défis de développement des communes ciblées. La collaboration intersectorielle entre les trois équipes du PNUD (changement climatique, gouvernance et croissance inclusive) est restée limitée, car chaque équipe a mis en œuvre ses projets séparément.

L'analyse des interventions menées au titre de l'effet 3 montre que de nombreuses interventions du PNUD visent à la fois à préserver les ressources naturelles et la biodiversité, à lutter contre la pauvreté en améliorant les revenus des populations grâce aux AGR et à promouvoir la gouvernance locale[124]. Elles intègrent également des efforts de lutte contre les effets du changement climatique et des catastrophes

[124] Projet PRAPT, projet développement durable (DD)/CC ; « PPG Sustainable management of drylands in Northern Togo ».

tout en contribuant à l'effort mondial de réduction des GES[125]. En renforçant les capacités des structures locales de décision et de gestion, les projets participent aussi à améliorer la gouvernance locale et appuient la politique de décentralisation du pays[126]. Enfin, certaines initiatives visent à promouvoir la numérisation et la résilience des communautés[127].

Ainsi, la majorité des projets initiés tendent à être complémentaires et à associer, lors de leur conception ou de leur mise en œuvre, des acteurs clés qui travaillent sur la même thématique et avec lesquels un soutien mutuel est instauré (partage d'expertise, rapports, formations). C'est le cas des projets « 4e CN/2e RBA » et « Appui aux CDN du Togo » qui font appel aux mêmes experts nationaux de l'Université de Lomé et favorisent l'échange d'informations. C'est également le cas du projet en cours « Accès aux énergies renouvelables en milieu rural » qui s'est inspiré de l'expérience de développement des plateformes multifonctionnelles à énergie solaire et qui cherche à établir des liens avec le projet de développement des écovillages afin que les dix villages qu'il accompagne puissent devenir des écovillages.

Bien que l'équipe chargée de l'effet 3 ait intégré des interventions de différents domaines dans ses projets, ces interventions ne se sont pas appuyées sur les intrants des autres équipes du PNUD, même lorsque des questions de gouvernance ou de croissance étaient abordées. En effet, les interactions entre les trois effets du programme de pays semblent relativement faibles. Les projets liés à chacun des effets ont été mis en œuvre indépendamment les uns des autres, sans réelle synergie, à de rares exceptions près. À titre d'exemple, le mode de sélection des communautés ciblées ne semble pas obéir à une recherche de maximisation et de complémentarité des effets : ainsi, les dix villages choisis pour l'élaboration des plans d'urgence ou les 17 villages pressentis pour devenir des écovillages ne sont pas ceux retenus par le projet d'appui à la décentralisation et au développement local pour l'élaboration de plans de développement local.

Constat 19 : Planification, suivi et évaluation. Le système de suivi et évaluation du bureau de pays a une portée limitée, génère peu de données probantes et n'est pas utilisé de manière stratégique pour tirer des enseignements et guider la prise de décision, ce qui semble refléter une faible culture de l'évaluation et de la gestion axée sur les résultats.

Le plan d'évaluation 2019-2023 du bureau de pays prévoyait huit évaluations décentralisées. On constate en cette dernière année du programme qu'une seule évaluation, celle du PUDC, a été achevée en 2020 et qu'une autre, celle du CPD, est en cours. Il ne reste donc que quelques mois au bureau de pays pour atteindre son objectif en matière d'évaluation. Par ailleurs, on note une faible propension des équipes de programme à réaliser des études de capitalisation pour générer des connaissances ou tirer des enseignements des projets et programmes mis en œuvre.

Outre les rapports annuels axés sur les résultats au niveau des programmes, les rapports annuels au niveau des projets sont souvent parcellaires ou peu étayés. Le projet de promotion de l'égalité des sexes et du leadership des femmes et des filles (122991), par exemple, ne dispose que d'un rapport annuel et ne rend compte que très succinctement des activités. Le projet « Impact communautaire » (134273) ne dispose également que d'un bref rapport annuel, tandis que celui sur la protection sociale (125889) n'a produit aucun rapport. Certains projets sont mieux documentés, comme le PUDC qui dispose de rapports semestriels et d'un rapport d'évaluation finale. On note également que les données et documents disponibles dans Atlas (documents de projets, rapports annuels, etc.) ne sont pas facilement accessibles et ne sont pas toujours classés correctement.

[125] Projet « Appui aux ER en milieu rural » et projet « 4e CN/2e RBA », projet « Appui aux CDN du Togo ».
[126] Projet « Résilience des communautés vulnérables face au changement climatique et risques de catastrophe ».
[127] Projets « Résilience des communautés vulnérables face au changement climatique et risques de catastrophe » et « Appui au développement de l'économie bleue ».

La production de données pour le suivi des projets est généralement déléguée aux institutions bénéficiaires ou aux partenaires de mise en œuvre, qui doivent fournir les données aux équipes du PNUD. Le bureau de pays lui-même dispose de peu de ressources en matière de suivi et évaluation (SE) pour contrôler la qualité de ces données. Par exemple, il a souvent un point focal SE qui doit partager son temps entre les tâches programmatiques, opérationnelles et de SE. Certains partenaires consultés déplorent notamment le fait que le PNUD effectue peu de visites de suivi des projets et tout aussi peu de visites conjointes avec les partenaires gouvernementaux. La disponibilité des données de suivi et évaluation est donc généralement insuffisante pour juger de l'efficacité des interventions mises en œuvre par le bureau de pays et il est difficile pour les gestionnaires de prendre des décisions fondées sur des données probantes.

Le cadre de résultats du CPD rend le suivi des indicateurs du programme complexe. En effet, le programme compte officiellement 14 produits mesurés par 37 indicateurs, ce qui donne de la latitude au bureau pour travailler dans un large éventail de sous-domaines d'intervention, mais l'oblige à mesurer de nombreux indicateurs qui ne sont pas nécessairement alignés sur les interventions réelles du PNUD.

Constat 20 : Réponse à la COVID-19. Le bureau de pays a fait preuve de flexibilité et de réactivité pour pallier les effets de la crise sanitaire liée à la COVID-19 en s'adaptant à la nouvelle vision nationale post-COVID 19, décrite dans la Feuille de route du gouvernement pour la période 2020-2025. Bien que la pandémie explique une partie des retards dans la mise en œuvre du programme, d'autres facteurs tant structurels que propres au bureau de pays ont également eu une incidence importante.

Le PNUD a étroitement collaboré avec le gouvernement dans sa réponse à la pandémie de COVID-19. Ainsi, 2 244 667 dollars ont été réaffectés pour faire face à la crise et, par exemple, acheter du matériel et des équipements de lutte contre la COVID-19 – notamment des masques, du gel désinfectant, des thermomètres et autres, qui ont été distribués à diverses occasions. Ces fonds ont été utilisés pour former des observateurs et des coordonnateurs régionaux sur les droits humains dans le contexte de l'état d'urgence lié à la COVID-19 et pour élaborer la stratégie de suivi de la situation des droits humains dans ce même contexte. Enfin, ces fonds ont aussi servi à former des journalistes sur la pandémie et le rôle des médias dans la promotion de la résilience et de la cohésion sociale, ainsi que dans la protection des enfants et des adolescents au sein des communautés.

Cependant, peu d'éléments indiquent que le BP a soutenu le pays dans ses efforts de relèvement et de préparation après la pandémie. Par exemple, le PNUD (tout comme le reste du système des Nations Unies) a été exclu de l'élaboration de la nouvelle Feuille de route du gouvernement 2020-2025, qui a remplacé le PND pour tenir compte des perturbations causées par la pandémie. Il n'a pas non plus été associé à d'autres processus stratégiques qui pourraient permettre au pays de mieux répondre aux crises futures.

En ce qui concerne le fonctionnement du bureau, des efforts ont été faits pour continuer à travailler virtuellement et mettre du matériel informatique à disposition des partenaires nationaux, lorsque cela était possible, afin de poursuivre les réunions et ateliers prévus dans le cadre des différents projets. Cependant, les activités de terrain qui constituent une composante importante des projets, tout particulièrement ceux de l'effet 3, ont été suspendues en raison des restrictions de déplacement et de rassemblement imposées par le pays. Il s'en est suivi un retard important dans la mise en œuvre des projets. C'est le cas par exemple des activités de renforcement des capacités des communautés en matière de techniques de carbonisation améliorées, de gestion des infrastructures d'eau potable et des biodigesteurs, et de la mise en fonctionnement des minicentrales solaires dans les dix villages ciblés. Le recrutement par le bureau de pays d'un spécialiste du financement de l'action climatique, qui devait avoir lieu fin 2019, a été reporté à fin 2020 pour cette même raison. Compte tenu de la situation, le PNUD a autorisé une extension de la durée de mise en œuvre des projets concernés.

La pandémie n'est pas la seule raison des retards et du niveau d'exécution budgétaire[128]. Il importe de noter que les parties prenantes consultées ont été nombreuses à mettre en cause la complexité des procédures administratives. Enfin, l'audit du bureau de pays en 2022 a également constaté des défaillances en matière de gestion financière, qui ont elles aussi entraîné des retards dans les paiements et les décaissements.

2.7. Notation de la performance du programme de pays

Le tableau ci-dessous présente la performance du programme de pays en fonction des critères d'évaluation du CAD de l'OCDE : pertinence, cohérence, efficacité, efficience et durabilité, ainsi que de quatre paramètres clés. La notation du bureau pour chaque paramètre se base sur une échelle de quatre points, dans laquelle 4 correspond à la note la plus élevée et 1 à la note la plus basse. Ce tableau de notation doit être lu en gardant à l'esprit les constats présentés dans les sections précédentes, qui fournissent une justification plus détaillée des notes octroyées. **La performance globale du bureau de pays est (3) modérément satisfaisante / résultats en grande partie atteints**. Les notes désagrégées par produit et indicateur ainsi que les détails sur le mode de notation sont présentés dans l'annexe 8.

TABLEAU 1 : Performance du programme de pays du Togo selon les critères du CAD de l'OCDE

Critères et paramètres	Note (1-4)	Justification
1. PERTINENCE	4	
1. A Adhésion aux priorités nationales de développement	4	Le programme du PNUD est fortement aligné sur les priorités nationales et les besoins des partenaires gouvernementaux, sur le PNUAD ainsi que sur le plan stratégique du PNUD. Le programme répond dans une certaine mesure aux besoins des personnes susceptibles d'être laissées pour compte et comporte certaines carences en matière d'intégration du genre.
1. B. Adéquation avec les objectifs de l'ONU/PNUD	4	
1. C. Pertinence de la logique du programme	3	
2. COHÉRENCE	2	
2. A. Cohérence interne du programme	2	La cohérence interne du programme est inégale. Alors que l'effet 3 a mis en œuvre une approche intégrée, les projets liés aux effets 1 et 2 n'ont pas bénéficié d'une telle approche. La cohérence externe du programme est également inégale. L'existence d'un partenariat solide avec le gouvernement a été la pierre angulaire du programme. Le PNUD a aussi noué des partenariats importants avec des universités nationales et quelques OSC. Toutefois, les collaborations avec d'autres organismes des Nations Unies ont été trop peu nombreuses, malgré le fait que le PNUD opère dans le cadre du PNUAD, mais on peut citer des partenariats dans la cohésion sociale (PBF), dans l'appui à l'entrepreneuriat (UNCDF) ainsi qu'une forte collaboration entre le PNUD et le programme de microfinancement du FEM.
2. B. Cohérence externe du programme	3	

[128] Les données financières du bureau de pays montrent que le bureau est parvenu à utiliser 85 pour cent de son budget, en moyenne, entre 2019 et 2021.

Tableau 1 (suite)

Critères et paramètres	Note (1-4)	Justification
3. EFFICIENCE	2	
3. A. Respect des échéanciers	2	Plusieurs retards dans la mise en œuvre ont été constatés, en partie imputables à la pandémie de COVID-19, mais aussi à la lourdeur administrative et à des carences au niveau de la gestion financière.
3. B. Gestion et efficience opérationnelle	2	
4. EFFICACITÉ	2	
4. A. Atteinte des résultats au niveau des produits et des effets	3	Le PNUD devrait atteindre un certain nombre de résultats clés d'ici la fin du programme, notamment dans les domaines de la gouvernance et de l'environnement, toutefois la performance au niveau de la croissance inclusive ne répond pas aux attentes. Le soutien aux programmes n'a pas suffisamment bénéficié aux personnes susceptibles d'être laissées pour compte et n'a pas suffisamment abordé les causes sous-jacentes des inégalités de genre. Malgré quelques innovations, notamment au niveau de la numérisation des services publics, ainsi que dans le domaine de la résilience, le bureau n'a pas suffisamment prôné l'innovation pour le développement.
4. B. Inclusivité du programme (en particulier ceux à risque d'être laissés pour compte)	2	
4. C. Priorisation de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes	2	
4. D. Priorisation d'innovation pour le développement	2	
5. DURABILITÉ	2	
5. A. Durabilité des capacités créées	2	D'importants doutes subsistent quant au degré de renforcement des différents bénéficiaires du programme du PNUD et à leurs capacités de financer la mise en œuvre ou l'extension des différentes initiatives auxquelles le PNUD a contribué.
5. B. Financement du développement	2	

CHAPITRE 3
CONCLUSIONS, RECOMMANDATIONS ET RÉPONSE DE LA DIRECTION

3.1 Conclusions

Conclusion 1 : Le PNUD a joué un rôle majeur dans le domaine de la prévention des conflits et de la cohésion sociale en établissant des partenariats clés tant au niveau communautaire, institutionnel et politique, qu'avec d'autres acteurs du système des Nations Unies au Togo, et ce, alors que les risques d'instabilité et de violence politique sont à la hausse dans le pays.

Le PNUD travaille depuis plusieurs années déjà à la mise en place d'une architecture de paix au niveau local, national et transfrontalier de façon concertée avec des partenaires à tous ces niveaux. Le PNUD est également parvenu à collaborer avec des partenaires clés des Nations Unies afin de tirer profit des avantages comparatifs de chacun. Bénéficiant de la confiance de tous ces acteurs, et tout particulièrement de celle du gouvernement, le PNUD est donc bien placé pour faire avancer d'importants dossiers autour de ce sujet sensible.

Le PNUD et ses partenaires ont connu un certain succès dans le domaine de la prévention des conflits et de la cohésion sociale du fait que les mécanismes locaux de paix sont parvenus à résoudre un certain nombre de conflits communautaires latents. Par contre, la nécessité de continuer à soutenir ces mécanismes et à les déployer à plus grande échelle se heurte aux défis liés à la mobilisation de ressources. Bien que le PBF ait financé trois projets, ces interventions n'ont pas permis de rallier de nouveaux bailleurs à la cause à un moment où les besoins demeurent bien réels. Aussi, alors que la prévention des conflits et la lutte contre l'extrémisme violent requièrent des interventions multiformes, les interventions du PNUD n'ont pas abordé les causes sous-jacentes des conflits et de la montée de l'extrémisme, à savoir les niveaux élevés d'extrême pauvreté dans le nord du pays, les fortes inégalités socioéconomiques et l'absence de perspectives d'emploi pour les jeunes. En effet, les mesures de soutien du PNUD visant à promouvoir l'entrepreneuriat et l'employabilité ou encore la protection sociale ont eu une portée limitée et n'ont pas été intégrées aux efforts de prévention des conflits et de renforcement de la cohésion sociale.

Conclusion 2 : Le positionnement du PNUD dans le domaine de l'énergie, de la résilience et du changement climatique s'est amélioré durant ce cycle, notamment grâce à l'adoption d'une approche programmatique intégrée et ce, même si le cycle actuel est en fait une phase de transition au cours de laquelle de nouveaux projets devraient voir le jour.

Le PNUD est intervenu à la fois au niveau stratégique et au niveau local en dotant le pays d'outils d'aide à la décision dans le domaine du changement climatique et de la gestion des catastrophes ainsi que la gestion des aires protégées. Sur le terrain, le PNUD a su introduire des solutions innovantes – dans le cadre du soutien aux écovillages – qui ont permis de promouvoir un modèle de développement durable à la base, en impliquant les communautés, afin de préserver les ressources naturelles et la biodiversité et de promouvoir les énergies renouvelables et les moyens d'existence des populations les plus vulnérables. Le soutien apporté était parfaitement aligné sur les priorités nationales et les besoins des populations vulnérables.

Dans la majorité de ses interventions au niveau local, le PNUD a adopté une approche programmatique intégrée en vue de protéger l'environnement, de lutter contre la pauvreté et d'améliorer la gouvernance locale. Il a établi des synergies efficaces avec d'autres projets mis en œuvre par le gouvernement togolais avec l'appui d'autres PTF, mais sans véritablement collaborer avec les équipes des autres piliers du programme de pays (gouvernance, croissance inclusive) ni avec d'autres organismes des Nations Unies, à l'exception du programme de microfinancement du FEM avec lequel il a développé un partenariat exemplaire.

Au cours du cycle précédent, le PNUD a soutenu le gouvernement togolais dans l'élaboration du programme national pour le développement de plateformes multifonctionnelles, suivi d'un programme national de développement des écovillages. Au cours du cycle actuel, ses interventions financées par ses fonds propres ont contribué à la mise en œuvre de ces programmes, bien que les résultats demeurent limités en raison des faibles ressources mobilisées au regard des besoins. L'absence de cofinancements publics ainsi que le recours limité du PNUD aux fonds verticaux sont notamment en cause.

Conclusion 3 : La flexibilité qu'a offerte au PNUD le recours à ses fonds propres pour la mise en œuvre de ses projets lui a permis de proposer des appuis ponctuels et de petite envergure à divers partenaires gouvernementaux dans les domaines de la gouvernance et de la croissance, même au risque de ne pas intervenir de manière stratégique avec des actions ayant un potentiel d'impact à plus long terme. La dilution du soutien du bureau qui en a découlé repose toutefois sur sa volonté de s'arrimer aux projets gouvernementaux déjà en cours et de répondre rapidement à leurs besoins, ce qui s'est avéré particulièrement pertinent dans la réponse à la COVID-19.

Une partie du soutien du PNUD a eu une portée stratégique dans la mesure où l'appui technique offert a permis à l'administration publique de mener des études ou de doter certaines de ses institutions de stratégies et de plans de développement. On note toutefois que le rôle stratégique du PNUD dans le développement et la mise en œuvre du PND, désormais remplacé par la Feuille de route du gouvernement 2020-2025, a diminué, tout comme son rôle dans l'amélioration de l'accès aux services sociaux de base par l'entremise de l'ambitieux PUDC. En parallèle, on note que nombre des projets du PNUD ont fourni un appui ponctuel, moins axé sur la volonté de soutenir des transformations structurelles à long terme.

Les interventions visant à renforcer les institutions chargées de la justice, de la lutte contre la corruption, des droits humains, des élections et, au niveau local, des communes nouvellement créées, se sont avérées utiles et appréciées par les partenaires, mais elles se sont souvent concentrées sur la fourniture de matériel et d'équipement. On note que dans tous ces domaines, les ressources humaines financières du PNUD ont été insuffisantes pour permettre la structuration de projets ou de programmes plus complets. Dans le domaine de la croissance inclusive, la clôture prématurée du PUDC, dont est inspiré l'effet 2 du CPD, a fortement réduit l'influence du PNUD dans le domaine de la croissance inclusive.

On souligne néanmoins que l'approche participative adoptée par le PNUD dans ses collaborations avec le gouvernement a été grandement appréciée et lui a permis de répondre de façon agile aux besoins émergents de l'administration publique. Cette flexibilité a d'ailleurs été d'une grande importance en réponse à la COVID-19, lorsque le PNUD a pu réorienter ses ressources pour répondre aux besoins émergents de l'État togolais. Qui plus est, cette flexibilité lui a permis d'accélérer le processus de numérisation de l'administration publique afin d'assurer une continuité des services de l'État pendant les périodes de confinement, et même de tirer profit du Laboratoire d'accélération et de tester certaines innovations numériques.

Conclusion 4 : Malgré une meilleure prise en compte des questions liées au genre que dans les cycles précédents, le PNUD n'a consacré, dans le cycle actuel, qu'une part marginale de ses ressources à des projets dont l'objectif principal est l'égalité des sexes. Le PNUD a plutôt eu tendance à intégrer l'égalité des sexes dans ses interventions en veillant à garantir une certaine parité parmi ses bénéficiaires, ce qui ne permet pas de s'attaquer aux causes sous-jacentes des inégalités de genre.

Le PNUD a tout juste entamé un nouveau projet dont l'objectif principal est la promotion de l'égalité des sexes, et qui s'attaque à des problématiques qui sont propres aux femmes togolaises, à savoir l'accès à la terre et à des sources de financement et la mise en place de mécanismes pour la commercialisation de leurs produits. L'appui aux jeunes bachelières pour leur permettre de poursuivre leurs études est un

autre projet qui cible spécifiquement les filles. Au-delà de ces exemples, on a constaté que les femmes ont bel et bien bénéficié d'un soutien du PNUD, notamment par l'appui aux AGR ou par l'amélioration d'infrastructures communautaires telles que les forages, les marchés publics et les maisons de femmes, autant d'améliorations dont elles ont tiré un réel bénéfice. L'inclusion des femmes dans les mécanismes locaux de résolution des conflits est également à souligner puisqu'elles ont pu jouer un rôle clé dans la résolution de certains conflits intracommunautaires latents.

Ces exemples montrent toutefois que le programme actuel n'est pas parvenu à avoir une incidence marquée sur les causes sous-jacentes des inégalités homme-femme. Plusieurs facteurs peuvent expliquer le fait que le PNUD ne soit pas parvenu à mettre en place davantage de projets ayant un potentiel transformateur : la difficulté à mobiliser des ressources pour mettre en place des projets dont l'objectif principal est l'égalité des sexes; le fait que le bureau dispose d'un seul point focal genre qui, malgré toute sa compétence, ne peut garantir la pleine intégration de ces considérations dans tous les projets ; et enfin, l'élaboration tardive d'une stratégie sur le genre. On remarque aussi que le personnel du bureau est majoritairement masculin et que les hommes ont davantage tendance à occuper les postes décisionnels et liés aux orientations programmatiques.

Conclusion 5 : Le bureau est confronté à certains défis de nature systémique en matière de gestion axée sur les résultats, mais également au niveau de l'efficacité de ses opérations internes qui, bien qu'il s'agisse de questions bien connues, ne sont pas du seul ressort du bureau de pays.

On note d'une part que le bureau de pays n'est pas en voie d'atteindre ses objectifs en matière d'évaluation, ce qui s'explique notamment par une faible priorisation de l'évaluation au sein du bureau. En effet, seule une évaluation a été menée à son terme à ce jour. On constate d'autre part que les données de suivi générées par chaque projet sont généralement superficielles et peu utiles pour guider la prise de décision. À cet égard, la délégation du suivi des projets aux entités de mise en œuvre est une stratégie qui s'est avérée inefficace, d'autant plus que les responsables des projets et le point focal SE du bureau ne sont pas toujours en mesure, avec les moyens dont ils disposent, de corroborer la validité des données transmises par leurs partenaires. Ceci témoigne donc de la difficulté pour les décideurs au sein du bureau de s'appuyer sur des données de qualité pour prendre des décisions fondées sur des éléments probants.

Au niveau des opérations, les nombreux retards dans le lancement des projets, les passations de marchés et les déboursements témoignent d'un manque de capacités tant du côté des partenaires de mise en œuvre qu'au sein du PNUD pour assurer la mise en œuvre efficace des projets et des opérations du bureau. Les ressources financières limitées du bureau se traduisent par un manque de personnel et créent un goulot d'étranglement au niveau des opérations. La centralisation de certaines fonctions au niveau du Groupe des services partagés n'a pas, pour l'instant, permis d'améliorer l'efficacité du bureau de pays.

3.2 Recommandations

RECOMMANDATION 1.

Le PNUD devrait tirer profit de son fort positionnement sectoriel dans les domaines de la cohésion sociale, de la prévention des conflits et de la résilience pour aider le pays à faire face aux menaces croissantes qui émanent de la montée de l'extrémisme violent dans la sous-région, des niveaux élevés de pauvreté et d'inégalité dans le nord du pays et du changement climatique, par le biais d'une approche intégrée.

L'évaluation a noté la pertinence et le fort positionnement du PNUD dans les domaines de la cohésion sociale et de la prévention des conflits, mais également dans les domaines de l'environnement, de l'accès à l'énergie et de la résilience. Toutefois, les carences identifiées dans les interventions liées à la cohésion sociale et la prévention des conflits pourraient être comblées par une meilleure intégration avec les projets tels que celui des écovillages. En effet, les taux élevés de pauvreté et les possibilités d'emploi limitées des jeunes dans ces régions sont des facteurs de risque pour la stabilité et la cohésion sociale et doivent être abordés de façon complémentaire dans les zones où les structures de paix déjà sont déjà soutenues par le PNUD. Par ailleurs, les projets liés à l'environnement et à la résilience, bien qu'ils promeuvent une approche multisectorielle, ne se sont pas appuyés sur des partenariats avec d'autres organismes des Nations Unies, contrairement aux projets de cohésion sociale et de prévention des conflits.

Il est donc recommandé que le PNUD mobilise davantage de ressources en provenance des fonds verticaux et qu'il les utilise de manière catalytique pour intégrer ses projets liés à l'environnement et à la résilience communautaire à ceux sur la cohésion sociale et la prévention des conflits, en gardant l'emploi des jeunes comme composante transversale. L'intégration peut prendre la forme, par exemple, d'un ciblage de certaines communes pour bénéficier d'un ensemble complet de mesures de soutien, ou de leur donner le choix de prioriser l'une ou l'autre des solutions proposées par un tel projet.

L'appui offert par le PNUD doit également aller au-delà d'un soutien matériel et en infrastructure, et miser davantage sur le renforcement des capacités des institutions, des populations et des personnes susceptibles d'être laissées pour compte.

Réponse de la direction : Pleinement acceptée

S'appuyant sur notre positionnement solide dans la cohésion sociale, la prévention des conflits, l'environnement, l'accès à l'énergie et la résilience, notre BP accepte de se concentrer sur une meilleure intégration entre nos projets et l'utilisation de fonds verticaux pour cibler des communes spécifiques et s'attaquer aux facteurs de risque pour la stabilité et la cohésion sociale, y compris l'emploi des jeunes. Nous travaillerons à la mise en œuvre de ces suggestions afin de renforcer notre impact et de mieux servir les communautés avec lesquelles nous travaillons :

Recommandation 1 (suite)

◀ Recommandation 1 (suite)

Action(s) clé(s)	Calendrier	Unité(s) responsable(s)	Suivi*	
			Commentaires	État d'avancement
1.1 Créer des synergies d'action entre les projets de prévention des conflits, les projets de protection de l'environnement et de lutte contre le changement climatique et les projets de soutien à l'employabilité avec les parties prenantes (gouvernement, OSC et secteur privé)	2023-2026	Gouvernance Environnement Croissance inclusive		En cours
1.2 Renforcer les capacités des structures locales de prévention des conflits à prendre en compte les questions environnementales et le problème des éleveurs et des agriculteurs dans leurs interventions	2023-2026	Gouvernance Environnement		En cours
1.3 Renforcer la capacité des communes à intégrer les questions de prévention des conflits et de protection de l'environnement dans les CDP	2023-2026	Gouvernance Environnement		En cours

RECOMMANDATION 2.

Le PNUD devrait recentrer ses activités dans le domaine de la gouvernance afin que celles-ci soient plus stratégiques, en privilégiant un ensemble plus restreint de partenaires gouvernementaux et une gamme moins vaste de projets, et en mettant l'accent sur des domaines prioritaires comme la décentralisation, où les besoins restent considérables. Il devrait également mettre à profit ses bonnes relations avec le gouvernement pour faire avancer des dossiers plus sensibles liés au respect des droits humains et à l'accès à la justice.

Le pays a fait un grand pas en avant lorsqu'il a tenu ses premières élections municipales en 32 ans, et le PNUD y a été pour quelque chose, lui qui plaide depuis plus de dix ans en faveur de la décentralisation et fournit une assistance technique au gouvernement dans ce domaine. Si son rôle pendant les élections a été plutôt discret, son appui ultérieur au renforcement des nouveaux élus et des communes nouvellement créées s'est avéré pertinent. Cependant, il n'a pu aider que cinq des 117 communes du pays à élaborer leur PDC et n'est pas parvenu à mettre en place des mécanismes pour financer ces cinq PDC – les communes sont donc restées sur leur faim. Il importe de souligner que le processus de décentralisation suivra son cours lors des prochaines années avec la tenue, en 2023, des premières élections régionales au Togo et que, par conséquent, les besoins nationaux, techniques, financiers et stratégiques devraient encore s'accroître. Le PNUD devrait donc capitaliser davantage sur son avantage comparatif et son expertise globale dans le domaine de la gouvernance, ainsi que sur la solidité de son partenariat de longue date avec le gouvernement togolais, afin de renforcer ses interventions dans ce domaine.

L'appui à la CNDH et aux institutions liées au système judiciaire a également été extrêmement pertinent, et même s'il reste modeste, un positionnement fort dans ce créneau s'aligne sur l'obligation du PNUD d'adopter un programme axé sur les droits humains qui ne laisse personne pour compte. En effet, il importe pour le PNUD de s'appuyer sur la qualité des relations qu'il entretient avec le gouvernement afin de faire avancer des dossiers plus sensibles.

Rappelons que le PNUD a travaillé avec près de 20 partenaires institutionnels différents, et que son soutien a parfois été ponctuel et centré sur une aide en matériel ou en infrastructure. Ce type de soutien, bien qu'apprécié par les partenaires, ne peut avoir – même de façon cumulative – un effet transformateur sur les structures de gouvernance et sur la trajectoire de développement du pays. Les mesures de soutien fournies aux institutions publiques, que ce soit au niveau de l'État ou des autorités locales, doivent dans la mesure du possible être moins nombreuses et plus stratégiques.

Réponse de la direction : Pleinement acceptée

Nous convenons qu'il est nécessaire de renforcer notre participation dans les domaines de la décentralisation et d'apporter un soutien plus stratégique à des institutions moins nombreuses en vue d'élaborer des approches plus ciblées afin de maximiser notre impact. Nous reconnaissons que le soutien ponctuel, bien qu'apprécié par les partenaires, peut ne pas avoir d'effet transformateur sur les structures de gouvernance et les trajectoires de développement. Nous continuerons de tirer parti de notre avantage comparatif mondial et de notre expertise dans le domaine de la gouvernance pour faire avancer des questions délicates, et nous demeurons déterminés à adopter un programme fondé sur les droits de la personne qui ne laisse personne de côté.

Recommandation 2 (suite)

◀ Recommandation 2 (suite)

Action(s) clé(s)	Calendrier	Unité(s) responsable(s)	Suivi*	
			Commentaires	État d'avancement
2.1 Renforcer la décentralisation en mettant l'accent sur la gouvernance locale participative, la localisation des ODD et le financement du développement territorial	2023-2026	Gouvernance Croissance inclusive Environnement		En cours
2.2 Axer le soutien aux institutions sur les thèmes clés des droits de l'homme, de la justice et de la participation civique en s'appuyant sur des solutions numériques et innovantes susceptibles d'accélérer des transformations durables au profit des populations.	2023-2026	Gouvernance Croissance inclusive Environnement		

RECOMMANDATION 3.

Le PNUD devrait revoir en profondeur son travail en faveur de la croissance inclusive afin de prendre en compte la fin du PUDC, et envisager d'aborder les questions d'entrepreneuriat et d'employabilité de manière transversale, par l'entremise de ses projets dans le domaine de l'environnement et de la gouvernance.

Puisque le PUDC, qui était la pierre angulaire du travail du PNUD sur la croissance inclusive, ne sera pas renouvelé, un repositionnement dans ce domaine s'impose. Le bureau doit en effet se questionner sur le bien-fondé de continuer à financer des ouvrages d'infrastructure sur le modèle du PUDC (comme il le fait avec le projet d'impact communautaire), alors que les ressources dont il dispose sont limitées et ne lui permettent pas de déployer ce genre d'intervention à grande échelle ni d'avoir un impact significatif.

Par ailleurs, si le PNUD a soutenu certains projets prometteurs dans les domaines de l'employabilité et de l'entrepreneuriat, ceux-ci fonctionnaient avec des budgets relativement limités et n'avaient pas nécessairement de liens les uns avec les autres. Il est donc recommandé de recentrer les interventions mises en œuvre au titre de ce pilier afin qu'elles soient plus stratégiques et qu'elles puissent être gérées par l'Unité des politiques et stratégies. Des interventions telles que le projet sur la mise en place d'un cadre pour le financement du développement, étant donné qu'il est pleinement aligné sur l'un des trois catalyseurs du nouveau Plan stratégique 2022-2025 du PNUD, ou encore l'établissement de programmes de financement de l'entrepreneuriat par le biais des structures gouvernementales existantes sont autant d'exemples d'interventions qui méritent d'être approfondis. Autrement, les initiatives à mettre en œuvre au niveau local, telles que la création d'AGR ou le renforcement des incubateurs dans les régions du pays, devraient plutôt être intégrées dans les interventions de renforcement de la cohésion sociale et de la résilience locale mises en œuvre par les autres piliers du programme.

Réponse de la direction : Pleinement acceptée

Le BP est conscient du fait que, compte tenu des ressources limitées, un repositionnement est nécessaire dans ce domaine de l'employabilité et de l'entrepreneuriat, en particulier en termes de travaux agro-industriels. Les interventions au titre de ce pilier continueront d'être gérées et ciblées pour être plus stratégiques et veiller à ce qu'elles soient pleinement alignées sur le nouveau plan stratégique du PNUD 2022-2025. Nous convenons également que des initiatives telles que la mise en place d'un cadre de financement du développement ou de programmes de financement de l'entrepreneuriat par le biais des structures existantes du secteur privé et du gouvernement méritent d'être examinées plus avant.

Action(s) clé(s)	Calendrier	Unité(s) responsable(s)	Suivi*	
			Commentaires	État d'avancement
3.1 Assurer, dans le cadre de la ZLECA, le développement des capacités et le soutien aux secteurs productifs afin de promouvoir un environnement inclusif pour l'entrepreneuriat et de promouvoir la création d'emplois	2023-2026	Gouvernance Croissance inclusive Environnement		En cours
3.2 Promouvoir les investissements inclusifs et la gouvernance numérique, le commerce électronique et améliorer les compétences professionnelles des jeunes femmes et hommes dans les techniques de marketing numérique et la gestion financière	2023-2026	Gouvernance Croissance inclusive Environnement		En cours
3.3 Promouvoir l'entrepreneuriat rural, l'innovation et la création d'emplois verts	2023-2026	Croissance inclusive Environnement		En cours

RECOMMANDATION 4.

Le PNUD devrait mener une analyse stratégique du rôle qu'il peut jouer dans le pays afin de s'éloigner du rôle de fournisseur de services qu'il a parfois eu tendance à exercer. Il devrait notamment se repositionner de façon à proposer à ses partenaires nationaux des solutions de développement plus innovantes, en faisant par exemple de la numérisation un axe transversal de son programme.

Si les partenaires gouvernementaux du PNUD ont grandement apprécié l'approche participative prônée par le bureau lors de la conception des projets et des plans de travail annuels, cela semble s'être fait aux dépens de la cohérence du programme et du rôle que peut jouer le PNUD en proposant de nouvelles idées et des projets plus structurants. Bien que certaines innovations aient vu le jour durant ce cycle, notamment celles axées sur la numérisation des services publics, le positionnement du PNUD en tant que fournisseur de services intervenant à la demande du gouvernement pour faciliter des processus de passation des marchés ne semble pas favorable à l'innovation. L'innovation stratégique, définie comme une approche qui consiste à donner aux gouvernements et aux communautés les moyens d'améliorer la performance des systèmes dans leur ensemble, est l'un des nouveaux catalyseurs du développement mis en avant dans le Plan stratégique du PNUD 2022-2025 ; elle nécessite donc que le bureau de pays s'adapte à cette nouvelle orientation.

La réponse à la pandémie de COVID-19 a cependant permis au PNUD de mettre en avant l'un des catalyseurs du nouveau plan stratégique, à savoir la transition numérique. Avec des initiatives de numérisation déjà en cours dans plusieurs entités gouvernementales tant au niveau central que communal, cette approche mérite d'être maintenue et approfondie lors du prochain programme de pays pour qu'elle ne se limite pas à la seule fourniture d'équipement informatique, mais vise plutôt une portée systémique. Le Laboratoire d'accélération, dont le mandat consiste à tester des solutions innovantes et qui jouit d'un vaste réseau global, a joué un rôle important dans le déploiement de certains efforts de numérisation de l'administration publique et devrait être mis à profit pour faire progresser ces efforts.

De nouveaux outils numériques tels que les systèmes d'information géographique, devraient également être envisagés afin d'améliorer la collecte de données et le suivi des projets avec une plus grande précision.

Réponse de la direction : Pleinement acceptée

Nous reconnaissons la nécessité d'équilibrer notre approche participative dans la conception de projets avec le rôle du PNUD en proposant des projets plus structurants et en apportant de nouvelles idées à la table, car l'innovation stratégique est essentielle pour le développement et nécessite de s'adapter à la nouvelle orientation avancée dans le Plan stratégique 2022-2025 du PNUD. Notre réponse à la pandémie de COVID-19 nous a permis de mettre en avant l'un des catalyseurs du nouveau plan stratégique, à savoir la transition numérique. Cette approche sera maintenue et approfondie dans le prochain programme de pays 2024-2026, et nous veillerons à ce qu'elle ne se limite pas à la fourniture d'équipement informatique, mais vise plutôt à avoir une portée systémique. Le Laboratoire d'accélération sera utilisé pour poursuivre cet effort, compte tenu de son mandat qui consiste à piloter des solutions innovantes et un vaste réseau mondial. Nous envisagerons également de nouveaux outils numériques, tels que des systèmes d'information géographique ou des drones, pour améliorer la collecte de données et la surveillance des projets avec une plus grande précision.

Recommandation 4 (suite)

Action(s) clé(s)	Calendrier	Unité(s) responsable(s)	Suivi*	
			Commentaires	État d'avancement
4.1 Assurer la participation efficace des collègues du Laboratoire d'accélération du bureau à l'équipe de rédaction du CPD et veiller à ce qu'ils examinent tous les piliers de l'intégration de l'innovation	2023	Gestion		En cours
4.2 Renforcer la capacité des équipes de programme à utiliser les outils numériques et à intégrer le numérique dans la conception et la mise en œuvre des projets	2023-2026	Gestion Gouvernance Croissance inclusive Environnement		

RECOMMANDATION 5.

Le bureau de pays devrait veiller à consacrer une part importante de ses dépenses aux causes sous-jacentes des inégalités de genre. Outre l'intégration d'une perspective sexospécifique dans tous ses, le bureau devrait mettre à l'essai des initiatives qui agissent directement sur l'égalité des sexes et les questions de genre.

Le bureau de pays devrait renforcer les capacités de son équipe à intégrer le genre dans ses projets, non seulement au moment de leur planification, mais également pendant leur mise en œuvre afin d'éviter que l'intégration du genre ne soit perçue comme la responsabilité d'une seule personne. Le bureau pourrait également envisager de nommer deux points focaux genre pour répartir la charge de travail qui incombe actuellement à une seule personne. Par ailleurs, le bureau devrait porter une attention très particulière à la parité et à l'équité au sein de son bureau en s'assurant que davantage de femmes accèdent aux postes de direction, notamment les postes internationaux, ainsi qu'aux postes de responsables des différents piliers et projets.

Enfin, il est essentiel de veiller à ce que les projets conçus ne se limitent pas à garantir la participation équitable des femmes aux activités. Les interventions doivent plutôt s'assurer que l'appui qui est offert favorise réellement l'émancipation et l'autonomisation des femmes. Pour ce faire, il peut être nécessaire de concevoir des projets qui les ciblent spécifiquement, ou de cibler les acteurs et les structures qui sont à l'origine de ces inégalités, à l'aide de stratégies adaptées.

Recommandation 5 (suite)

Réponse de la direction : Pleinement acceptée

Nous construisons continuellement la capacité de nos équipes à intégrer le genre dans nos projets. Le commandant est actuellement engagé dans le processus du Sceau de l'égalité des sexes, avec un point focal entièrement dédié à l'égalité des sexes. Nos interventions garantissent que le soutien offert favorise efficacement l'émancipation et l'autonomisation des femmes. Le commandant maintiendra et renforcera cette tendance.

Action(s) clé(s)	Calendrier	Unité(s) responsable(s)	Suivi*	
			Commentaires	État d'avancement
5.1 Renforcer les capacités en matière d'intégration de la dimension de genre dans le Programme et pour les gestionnaires de projet et de programme	2023	Équipe de coordination pour l'égalité des sexes Gouvernance		En cours
5.2 Renforcer les capacités des coordonnateurs des ministères en matière d'institutionnalisation de l'égalité des sexes dans tous les secteurs	2023-2027	Gouvernance Équipe de coordination pour l'égalité des sexes		En cours
5.3 Concevoir et mettre en œuvre de nouveaux projets dans l'autonomisation économique des femmes rurales dans le genre, l'innovation et la numérisation et la violence sexiste et la cohésion sociale	2023-2026	Gouvernance Croissance inclusive		En cours

ANNEXES

Les annexes du rapport (dont la liste apparaît ci-dessous) sont disponibles sur le site web du Bureau indépendant d'évaluation à l'adresse suivante : https://erc.undp.org/evaluation/documents/download/22466

Annex 1. Evaluation terms of reference

Annex 2. List of projects for review

Annex 3. Evaluation Matrix

Annex 4. Documents consulted

Annex 5. People consulted

Annex 6. Country at a glance

Annex 7. Status of country programme document (CPD) and output indicators matrix

Annex 8. Detailed rating system by outcome

Bureau Indépendant d'Évaluation
Programme des Nations Unies pour le développement

Bureau d'évaluation indépendant
Programme de développement des Nations Unies
One UN Plaza, DC1-20th Floor
New York, NY 10017, ÉTATS-UNIS
Tél. +1(646) 781 4200

/ www.undp.org/evaluation
/ UNDP_Evaluation
/ evaluationoffice
UNDP Independent Evaluation Office

Évaluations pour un #strongerUNDP