

P N U D

Togo

EVALUATION A MI-PAROURS DU CPAP (2008-2012)

Résultats, Acquis et recommandations

Rapport provisoire

Le 17 juin 2010

Consultants :
Moncef KOUIDHI, Consultant international/Chef de mission
Amani AMENYEDZI, consultant national

Sommaire

RESUME	4
1. CONTEXTE ET OBJECTIFS DE LA REVUE A MI-PARCOURS	5
1.1 Principaux éléments du contexte national de mise en œuvre du CPAP.....	5
1.2 Objectifs et stratégies de mise en œuvre du CPAP.....	6
1.3 Objectifs de l'évaluation à mi-parcours.....	7
2. DIAGNOSTIC ANALYTIQUE ET ENSEIGNEMENTS TIRES	8
2.1 Pertinence et adéquation des programmes aux priorités nationales et aux engagements internationaux.....	8
2.2 Evaluation des résultats et effets des programmes.....	9
2.2.1 Lutte contre la pauvreté et contribution à l'atteinte des OMD.....	9
2.2.2 Amélioration de la gouvernance et renforcement des mécanismes de prévention et de gestion des crises.....	19
2 MOBILISATION ET UTILISATION DES RESSOURCES	30
3 MECANISMES DE SUIVI-EVALUATION	31
3.1 Efficacité des montages institutionnels.....	31
3.2 Suivi, évaluation et supervision.....	32
3.2.1 Le système global de suivi et évaluation.....	32
3.2.2 Les systèmes de suivi et évaluation des projets et programmes.....	32
3.3 Recommandations.....	33
4 CONCLUSIONS ET ORIENTATIONS	34
4.1 Principaux enseignements et leçons tirées.....	34
4.1.1 Efficacité et appropriation.....	34
4.1.2 Développement des capacités et des référentiels de développement.....	36
4.1.3 Synergies et développement de partenariats.....	37
4.1.4 Instruments et outils.....	37
4.1.5 Les plaidoyers.....	37
4.2 Nouveau cadre de résultats et de ressources.....	38
4.2.1 Principales orientations.....	38
4.2.2 Principaux ajustements de la matrice du CPAP.....	39
5 SUIVI DES RECOMMANDATIONS DE L'EVALUATION	41
5.1 Plan de suivi des recommandations et actions prioritaires.....	41
5.2 Indications sur les ajustements majeurs relatifs à l'organisation interne.....	46
ANNEXES	48
1. Termes de référence de la mission d'évaluation.....	49
2. Personnes rencontrées par la mission d'évaluation.....	54

SIGLES ET ABREVIATIONS

AN	: Assemblée Nationale
APD	: Aide Publique au Développement
BCPR	: Bureau for Crisis Prevention and Recovery
CABAN	: Cellule d'Appui Budgétaire à l'Assemblée Nationale
CPAP/PAPP	: Country Programme Action Plan / Plan d'Action du Programme Pays
CEDEF:	: Convention sur l'Élimination sur toutes les formes de Discrimination à l'Égard des Femmes
CCD	: Comité Communal de Développement
CIVD	: Comité Inter Villageois de Développement
CDMT	: Cadre des Dépenses à Moyen Terme
CENI	: Commission Electorale Nationale Indépendante
CM	: Communes du Millénaire
CNDH	: Commission Nationale des Droits de l'Homme
CVJR	: Commission, Vérité, Justice et Réconciliation
DRSP	: Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
HCDH	: Haut Commissariat des Droits de l'Homme
IDH	: Indice de Développement Humain
MATDCL	: Ministère de l'Administration Territoriale de la Décentralisation et des Collectivités Locales
MEF	: Ministère de l'Economie et des Finances
MCDAT	: Ministère de la Coopération, du Développement et de l'Aménagement du Territoire
OMD	: Objectifs du Millénaire pour le Développement
PNDS	: Plan National de Développement Sanitaire
PNLS	: Programme National de Lutte contre le SIDA
PTA	: Plan de Travail Annuel
QUIBB	: Questionnaire Unifié sur les Indicateurs de Base du Bien-être
RGPH	: Recensement Général de la Population et de l'Habitat
SP-PRPF	: Secrétariat Permanent pour le suivi des Politiques de Réformes et des Programmes Financiers
SIGFIP	: Système Intégré de Gestion des Finances Publiques

RESUME

1. CONTEXTE ET OBJECTIFS DE LA REVUE A MI-PAROURS

1.1 Principaux éléments du contexte national de mise en œuvre du CPAP

La mise en œuvre du CPAP du PNUD, dès 2008, intervient dans un contexte national et international porteur de plusieurs effets positifs et négatifs. En effet, les années 2008 et 2009 ont été marquées pour le Togo par un ensemble d'évènements économiques et politiques, après plusieurs années de d'incertitudes et d'angoisse.

Au plan économique, dès 2008, le pays a subi de plein fouet les effets de la hausse des prix des produits alimentaires et pétroliers. Les ménages les plus vulnérables ont été les plus touchés, avec des difficultés d'accès aux produits de première nécessité. La flambée des prix des biens de première nécessité a encore aggravé la pauvreté qui touche près des trois quarts de la population. L'année 2008 a été également marquée par les inondations de juillet qui ont paralysé l'économie nationale, avec la destruction de plusieurs ponts et la dégradation du réseau routier.

Ces évènements ont mis en exergue la faiblesse du système de prévention et de gestion des crises. Le Togo n'était pas suffisamment outillé pour anticiper et gérer ce type de situations de catastrophes.

Dans l'ensemble, l'économie togolaise a du mal à renouer avec une croissance forte, au dessus du taux de croissance démographique. Avec des taux de croissance du PIB de 1 % et de 2 % respectivement en 2008 et 2009, le taux de croissance du PIB par habitant est toujours négatif.

Mais le pays, depuis l'accord politique de 2006 de sortie de crise, a franchi plusieurs étapes à travers les efforts substantiels en matière des réformes économiques (entreprises publiques et banques..) et d'amélioration de la situation des finances publiques. Ces efforts ont permis au Togo de reprendre la coopération avec le FMI, la Banque Mondiale, la BAD, la France et l'U.E. Cette reprise est intervenue à la faveur de la conférence des partenaires au développement en septembre 2009.

Ce nouveau contexte a permis au Togo d'accélérer ses réformes et la finalisation de certains documents d'orientation économique et sociale comme l'élaboration du DSRP complet en janvier 2010 et le cadre stratégique de réforme de l'administration publique. Le Togo peut, ainsi, espérer atteindre le point d'achèvement d'ici la fin de l'année 2010.

Le Togo, après plusieurs années de très faibles investissements dans tous les secteurs et de détérioration des conditions de vie des populations, accuse beaucoup de retard et de déficits exigeant des efforts exceptionnels de la part de la communauté internationale. L'aide publique au développement par habitant a été divisée par 3 passant de 57 \$ en 1990 à 19 \$ en 2009. Selon le rapport de suivi des OMD de 2008, seuls deux OMD (2 et 6) semblent atteignables si les efforts sont maintenus.

Au plan politique, le Togo a organisé successivement les élections législatives en 2007 et les présidentielles en février 2010. Le contexte politique de l'année 2009 a été marqué par la préparation des élections présidentielles de février 2010 dans un climat de négociations difficiles entre les parties prenantes. L'appui de la communauté internationale et notamment le Système des Nations Unies (SNU) et de l'UE a été important pour le succès des élections présidentielles en février 2010. Malgré ces avancées, l'équilibre des forces politiques reste encore très fragile. La réconciliation nationale n'est pas encore effective. La culture démocratique apaisée,

souhaitée depuis plusieurs années, a besoin d'être enracinée selon une vision partagée des principes de la gouvernance dans le cadre d'une stratégie nationale de gouvernance. Elle sera bien retrouvée, avec des institutions garantes de l'Etat de droit et la fin de l'impunité ainsi que la gestion transparente des ressources du pays.

Ces évènements politiques et économiques ont influencé directement le rythme de programmation des activités du CPAP du Pnud. Ils ont également conduit le PNUD à s'adapter à de nouveaux défis majeurs. Parmi les changements intervenus dans le cycle de programmation du CPAP, il y a la prise en compte :

- De la nécessité d'accompagner les efforts du gouvernement dans la mobilisation des ressources financières pour engager des actions d'urgence et de relance de certains secteurs prioritaires : Table Ronde de Bruxelles en septembre 2009, Table Ronde sur le secteur agricole et Table ronde sur le secteur de l'eau ;
- De l'opportunité d'engager le Togo dans le dialogue sur certains engagements internationaux liés aux questions de changements climatiques ;
- De l'urgence de créer les meilleures conditions pour le succès des élections présidentielles de 2010 à travers la mobilisation de l'expertise requise dans l'appui à la CNIE ;
- De l'urgence de mettre en place la Commission, Vérité, Justice et Réconciliation (CVJR) en vue de faire la lumière sur les grands évènements sanglants du passé du pays.

1.2 Objectifs et stratégies de mise en œuvre du CPAP

Les objectifs du CPAP 2008-2012 sont de deux ordres : i) contribuer à la lutte contre la pauvreté dans la réalisation des OMD et ii) améliorer la gouvernance et renforcer les mécanismes de prévention et de gestion des crises. Pour atteindre ces objectifs, trois composantes doivent entraîner plusieurs effets :

- Réduction de la pauvreté : tournant principalement autour de l'appui au processus du DSRP, aux OMD à travers l'expérience des Communes du Millénaire et la lutte contre le VIH/SIDA, cette composante vise cinq effets : i) l'amélioration des politiques publiques dans la perspective de l'atteinte des OMD, ii) les conditions (juridiques, économiques et institutionnelles) sont mises en place pour la création d'emplois et l'amélioration de revenus, iii) l'accès des pauvres, notamment les femmes, aux ressources productives, iv) l'accès des populations à des services de santé de qualité et v) les services de prévention, de traitement, de soins et d'appui en matière de VIH/SIDA sont améliorés.
- Gouvernance démocratique : l'accent est mis sur les processus électoraux, le système électoral, la décentralisation et la gouvernance administrative. Trois effets sont attendus : i) le renforcement des institutions et des principes de gestion démocratique, en tenant compte de l'équité et du genre, ii) l'amélioration du processus de décentralisation et iii) le renforcement des capacités de gestion économique de l'Etat, du secteur privé et de la société civile.
- Prévention des crises et relèvement : l'effet recherché est le renforcement des institutions en charge de la prévention et de la gestion des crises.

La stratégie d'intervention et de partenariat est basée sur le développement des capacités nationales à tous les niveaux et dans les sphères publiques et privées. Elle est également centrée sur la création des conditions de reprise de la coopération du Togo avec ses partenaires au développement. Enfin, elle privilégie le développement des capacités des organisations de la société civile en vue de renforcer son rôle à prendre part au dialogue de politique et de mise en œuvre des programmes.

Les principales interventions (communes du millénaire, appuis aux institutions démocratiques et de gouvernance) sont conçues dans l'optique de catalyser et mobiliser l'ensemble des partenaires au développement. Les questions environnementales, le genre et les droits humains sont retenus comme thèmes transversaux qui devront être opérationnalisés au niveau de chaque composante du programme. Les partenariats techniques en vue, pour accompagner les différents programmes, ont été centrés sur des institutions sous-régionales ayant fait leur preuve dans le développement de certaines approches innovantes comme le centre SONGHAI au Bénin, les plateformes multifonctionnelles (Mali et Burkina Faso) et les villages du millénaire (Sénégal et Mali).

1.3 Objectifs de l'évaluation à mi-parcours

L'évaluation à mi-parcours du CPAP (2008-2010) s'est assignée quatre objectifs spécifiques :

- La pertinence, l'efficacité, l'efficience et la durabilité du CPAP et les résultats attendus ;
- Les progrès qui ont été réalisés en matière de réalisation des effets spécifiques à chaque composante du CPAP ;
- La contribution du PNUD dans la réalisation des effets ;
- La durabilité des résultats en rapport avec les priorités nationales de développement ;
- La pertinence et l'efficacité de la stratégie de partenariat du PNUD Togo avec les donateurs bilatéraux, les agences internationales d'aide et le secteur privé.

L'évaluation à mi-parcours devra dégager :

- Un diagnostic analytique des résultats atteints par rapport aux résultats escomptés, des partenariats engagés et des mécanismes de suivi ;
- Une revue du positionnement du PNUD et des produits ;
- Une proposition d'actions concrètes pour accroître l'efficacité des interventions du PNUD.

L'évaluation a été conduite selon une démarche simple visant à dégager une vision globale des principaux programmes ayant eu des impacts sur les processus électoraux, le processus de changements dans l'efficacité des politiques publiques, l'amélioration des conditions de vie des populations, la préservation des ressources naturelles et l'efficacité dans la gestion de l'aide publique au développement.

Pour conduire cet exercice, les consultants ont adopté la démarche suivante :

- 1) Analyses documentaires (UNDAF, DSRP complet, OMD, etc.) ;
- 2) Examen et analyse des documents de travail des principaux projets et unités de programmes du PNUD (PTA, rapports annuels d'activités et rapport d'évaluation pour certains projets) ;
- 3) Interviews et entretiens auprès des :
 - Unités de programmes du PNUD ;
 - Coordonnateurs et équipes de projets (Communes du Millénaire, Assemblée Nationale, Cellule DSRP, etc.) ;
 - Direction du PNUD ;
 - Agences du Système des Nations Unies (UNICEF, UNFPA et FAO) ;
 - Certaines organisations de la Société civile ;

- Gouvernement (MCDAT, MEF, Ministère de l'Environnement SP-CNLS Ministère de la Fonction publique, Ministère de la Décentralisation, Ministère des Droits de l'Homme, etc.) ;
 - Partenaires Techniques et Financiers : U.E et France.
- 4) Une grille d'analyse des processus et produits du CPAP basée sur :
- Une lecture croisée de la matrice de l'UNDAF et du CPAP ;
 - L'appréciation des effets et produits CPAP à travers une analyse comparative des principaux /produits prévus et l'effectivité des résultats atteints ;
 - L'efficacité et la durabilité des produits au regard du niveau de contributions des appuis du PNUD à atteindre les objectifs nationaux.
- 5) Visite de terrain dans la région des Savanes pour le programme Communes du Millénaire.

2. DIAGNOSTIC ANALYTIQUE ET ENSEIGNEMENTS TIRES

2.1 Pertinence et adéquation des programmes aux priorités nationales et aux engagements internationaux

La formulation du CPAP (2008-2012) du Togo s'est basée sur le DSRP intérimaire et sur l'UNDAF. Deux objectifs ont été assignés au CPAP : i) Contribuer à la lutte contre la pauvreté dans la réalisation des OMD et ii) Améliorer la gouvernance et renforcer les mécanismes de prévention et de gestion des crises.

Pour la contribution à la lutte contre la pauvreté, l'accent a été mis sur :

- Le processus d'élaboration du DSRP intégrant les OMD et d'autres thèmes transversaux liés aux droits humains et à la question genre ;
- L'élaboration et la mise en œuvre des programmes opérationnels centrés sur les OMD (Communes du Millénaire) et les questions de l'emploi des jeunes ;
- Le renforcement des actions de lutte contre le VIH/SIDA

En matière de gouvernance et de prévention des crises, les domaines ciblés sont i) le renforcement des institutions démocratiques et l'ancrage de nouvelles pratiques dans la gestion du processus démocratique, ii) la décentralisation, iii) la gouvernance administrative et économique et iv) la prévention et la gestion des crises.

Les deux objectifs stratégiques du CPAP sont très pertinents et bien alignés aux priorités nationales (DSRP). Les principaux domaines ciblés sont en parfaite adéquation avec le mandat et les avantages comparatifs du PNUD. Toutefois, deux observations méritent d'être soulignées. La première est relative à la faiblesse de l'intégration des thèmes transversaux comme les droits humains et le genre. Pourtant dans l'analyse de la situation de référence du pays le document CPAP a bien relevé l'urgence des défis à relever dans ces deux domaines. Le manque de produits spécifiques réduit la portée des actions d'envergure en termes de plaidoyer pour l'application à la fois les conventions internationales ratifiées par le Togo et l'appui à l'émergence d'un leadership fort pour changer certaines mentalités et comportements. La seconde observation porte sur le montage institutionnel de mise en œuvre qui n'est suffisamment cohérent ni en synergie avec celui de l'UNDAF. Les trois niveaux envisagés pour le suivi, avec l'existence en parallèle d'autres mécanismes de l'UNDAF, portent les germes de neutralisation de certains de ses mécanismes.

Au niveau de la formulation des produits, dans le domaine de la décentralisation certains produits proposés sont soit peu précis soit trop ambitieux au regard des montants financiers indiqués. Il

s'agit plus particulièrement des produits ciblant la « préparation et la mise en œuvre des schémas d'aménagement du territoire » et de « l'élaboration et de la mise en œuvre de nouveaux mécanismes de financement des collectivités locales ». Par ailleurs, le produit relatif aux dix communes du Millénaire est très faiblement articulé avec le produit d'appui au processus de décentralisation, en termes d'anticipation sur le type d'organisation de la gouvernance locale. L'adéquation potentielle entre les structures locales à mettre en place par le programme C.M et les organes prévus par les textes de la décentralisation paraît très faible. Enfin, l'effet « accès des populations à des services de santé de qualité est amélioré en milieu rural et périurbain » manque de précision et n'est pas en adéquation avec les produits visés (ONDS est élaboré et un mécanisme de mobilisation de ressources est mis en place ».

Dans l'ensemble, les objectifs et les stratégies du CPD-CPAP traduisent un grand effort pour que les programmes soient à la hauteur des enjeux de création des conditions pour que le Togo réintègre rapidement le circuit de la coopération internationale en ciblant certains référentiels de développement comme le DSRP, le cadre stratégique de modernisation de l'administration publique, la modernisation du système judiciaire et la garantie d'un cadre consensuel pour l'organisation des élections. Cela est clairement reflété au niveau du produit centré sur le DSRP en visant des fonctions stratégiques et programmatiques du développement. Il en est de même pour la gouvernance démocratique (Parlement et CNI). En revanche, pour la lutte contre la pauvreté cette vision a manqué, privant le CPAP d'une stratégie plus pertinente et plus claire concernant le développement des 10 communes du millénaire, la décentralisation et l'emploi.

Les priorités du CPAP s'inscrivent bien dans une dynamique d'intégration des OMD, de l'intensification de la lutte contre le VIH/SIDA et des thèmes liés à la prévention et la gestion des crises. Elles reflètent les stratégies sous-jacentes de développer les partenariats et les plaidoyers en vue d'inscrire les grands thèmes de la réduction de la pauvreté, de l'accélération des OMD et de la lutte contre le VIH/SIDA dans tous les agendas du gouvernement, avec une vision stratégique bien claire dans le développement des capacités de l'administration publique et des organisations de la société civile et d'autres acteurs comme les collectivités territoriales.

2.2 Evaluation des résultats et effets des programmes

2.2.1 Lutte contre la pauvreté et contribution à l'atteinte des OMD

Le CPAP s'est fixé deux résultats stratégiques : un DSRP aligné sur les OMD et des opportunités d'emploi à travers un dispositif institutionnel incitatif et un système financier inclusif. La question de l'aide publique au développement et le développement des capacités de dialogue au niveau de certains ministères a été également intégrée dans les différents PTA. Plusieurs activités ont été engagées impliquant une diversité d'acteurs publics et privés mais les résultats atteints sont inégaux selon le type de produit. Certains processus engagés ont eu plus d'impact et de visibilité que d'autres en particulier celui du DSRP.

2.2.1.1 Résultats et acquis

1. Appui au processus DSRP

La stratégie du programme a centré ses interventions d'une part sur le processus de formulation du DSRP intégrant les OMD et d'autres thèmes transversaux comme le VIH/SIDA et le Genre et d'autre part sur l'opérationnalisation du système de suivi-évaluation du DSRP.

- Renforcement des capacités nationales de formulation et de plaidoyer

Le PNUD a appuyé activement et massivement le processus de formulation du DSRP (surtout le DSRP complet) et son plan d'actions en vue de permettre au pays de se doter d'une stratégie actualisée et opérationnelle en matière de réduction de la pauvreté et de créer les conditions de reprise de la coopération avec le FMI et la Banque Mondiale. Un processus participatif a été engagé combinant les travaux en commissions et les ateliers nationaux et régionaux de mise en commun et de validation de différents documents du DSRP. Les appuis ont couvert les activités de participation des structures du secteur privé, des organisations de la société civile et des administrations publiques. Des appuis techniques ponctuels pour l'approfondissement de certaines études ou l'intégration de certains thèmes transversaux (Sida, Renforcement des capacités, Genre et droits humains) ont été également mobilisés. En marge de ce processus, une dynamique de rapprochement de toutes les organisations de la société civile a émergé et s'est traduite par la mise en place d'une Coordination nationale des ONG pour faciliter la participation et le dialogue à ce processus. Cette dynamique mérite d'être encore accompagnée pour favoriser le développement d'un réseau unifié des organisations de la société civile en vue d'un dialogue plus solide et plus structuré entre l'Etat et la société civile sur les politiques publiques.

Le processus du DSRP a permis au PNUD de renforcer les capacités de plusieurs structures du Ministère de l'Economie des Finances. En effet, pour assurer l'intégration des OMD dans le DSRP complet, un exercice national a été appuyé pour le lancement du rapport de suivi des OMD en 2009 qui a permis d'alimenter le DSRP-C. Dans le même cadre, le PNUD a appuyé le Secrétariat Permanent pour le suivi des Politiques de Réformes et des Programmes Financiers (SP-PRPF) pour élaborer la « matrice des réformes 2008-2012 » en avril 2010 sur la base d'un diagnostic établi en novembre 2009. Plus récemment en avril 2010, un appui direct à la Cellule DSRP a concerné l'élaboration du premier rapport de suivi de mise en œuvre du plan d'action du DSRP.

➤ Appui au système de suivi-évaluation

Le CPAP n'a pas prévu un volet consistant à l'appui au système national de la statistique. Mais c'est à travers le système de suivi-évaluation du DSRP que les appuis à la direction nationale de la statistique ont été mobilisés. Le premier appui, le plus important, a touché le système de suivi-évaluation du DSRP et le suivi des OMD à travers l'accompagnement de TogoInfo au sein de la direction nationale de la statistique, avec 128 indicateurs actualisés en 2008. Cet appui a permis l'élaboration en mars 2009 du deuxième rapport sur les OMD. Des difficultés persistent encore pour l'alimentation des données fiables et actualisées, compte tenu des faibles moyens du système national statistique. Le deuxième appui du PNUD, conjointement avec d'autres partenaires comme l'U.E et l'UNFP, est la contribution au financement du prochain recensement de la population 2010 puisque le dernier recensement date de 1981. La contribution financière du PNUD est de 300.000 \$. Les premiers résultats provisoires de ce recensement sont attendus pour le second semestre de 2011.

2. Amélioration des outils de gestion de l'aide publique au développement et des capacités de dialogue

Malgré les problèmes de coordination entre les deux ministères clés de la gestion de l'aide, le Ministère de l'Economie et des Finances et le Ministère de la Coopération, du Développement et de l'Aménagement du Territoire, le PNUD a réactivé le circuit de centralisation et d'analyse des données sur l'aide publique au développement. Depuis juillet 2009, avec l'arrivée de l'expert international affecté au sein de la Direction Générale du MCDAT plusieurs actions ont été entreprises. Les principaux résultats atteints sont :

- La réalisation d'une monographie des partenaires techniques et financiers ;

- L'élaboration d'un Plan d'action pour la gestion de l'aide ;
- L'élaboration en cours d'une stratégie nationale d'élaboration de l'aide ;
- L'élaboration d'une feuille de route pour créer les meilleures conditions de mise en œuvre de la Déclaration de Paris ;
- La publication du rapport sur la coopération au développement 2008.

3. Communes du Millénaire et autres volets d'appui à l'emploi des jeunes

S'inscrivant dans le cadre de l'accompagnement de la stratégie du gouvernement en matière de réduction de la pauvreté, le CPAP a retenu un programme phare et ambitieux centré sur les OMD dans 10 communes appelés « Communes du Millénaire ». Le programme vise à toucher 10 communes dans les régions des Savanes (3), Kara (3), Centrale (3) et Maritime (1). L'objectif stratégique est, sur la base d'une évaluation participative dégagant une situation de référence sur le niveau des OMD dans ces zones, d'engager un ensemble d'actions cohérentes pour réduire les gaps constatés et contribuer à atteindre les différents OMD. La stratégie d'opérationnalisation a été basée sur le choix de deux communes dans la région des Savanes (Kountoiré et Naki-Est), comme zones pilotes, avant l'extension du programme aux 8 autres communes. Le programme, dans son ensemble prévoit également la création de trois zones d'aménagement agricole planifiées (ZAAP) en direction des jeunes en vue de contribuer à la création d'emplois pour les diplômés.

Le programme dans la région des Savanes a été lancé au mois de février 2008 à Dapaong, lors d'un atelier de trois jours (27, 28 et 29 février) regroupant tous les chefs d'agences du SNU et le gouvernement. Cet atelier était l'occasion de réaffirmer l'engagement de toutes les agences du SNU et du gouvernement à créer toutes les conditions pour la réussite de l'expérience pilote au niveau des deux communes retenues dans la région des Savanes. Lors de cet atelier plusieurs communications ont fait l'objet d'intéressants échanges. Parmi ces communications il y avait : i) bilan des activités des agences du SNU dans la région des Savanes, ii) outils de planification dans la région des savanes, DSRP axé sur les OMD, iii) expérience du programme régional Energie/pauvreté, iv) expériences des villages du millénaire au Sénégal et iv) feuille de route pour le programme des Communes du Millénaire dans la région des Savanes.

Cette étape a été suivie ensuite par la mise en place d'une équipe pluridisciplinaire au niveau de la Direction régionale du plan (MCDAT) pour initier et conduire les premières activités de connaissance du milieu et certaines études techniques jugées prioritaires. Le travail effectif de l'équipe a réellement démarré en 2009 dans les deux communes pilotes. Les principales activités réalisées se résument principalement à :

- Un travail de connaissance du milieu et d'évaluation des capacités d'organisation des communautés villageoises ;
- La mise place de 12 Comités Inter Villageois de Développement (CIVD) comme structure de référence et de partenariat pour les actions que le programme compte initier ;
- L'inventaire exhaustif de toutes les infrastructures socio-économiques de la zone d'intervention et la réalisation d'enquêtes complémentaires (enquête ménages) en vue d'affiner le profil de pauvreté et des déficits sociaux au niveau de chaque commune ;
- Le renforcement des capacités des organisations communautaires dans plusieurs domaines (santé, agriculture, environnement, gestion des points d'eau, etc.) ;
- La réalisation d'un ensemble d'infrastructures socio-économiques, avec l'appui principal dans cette phase de la FAO et l'UNICEF (distribution d'intrants, distribution de plants forestiers, promotion de l'aviculture pour les groupes vulnérables, désenclavement de la commune Kountoiré avec l'aménagement d'une partie de la piste 21 Km, 4 écoles primaires, réhabilitation d'une maternité, achat de deux ambulances motos, 2 cantines scolaires et réhabilitation de quelques forages) ;

- Des visites d'échanges dans les pays de la sous-région pour tirer profit des leçons de certaines expériences de développement communautaire et local (Mali et Burkina Faso) ;
- La réalisation d'études techniques pour l'aménagement de bas-fonds et l'exploitation du potentiel des ressources souterraines pour l'alimentation en eau potable ;
- L'électrification solaire pour certaines écoles et centres de santé ;
- Les investigations nécessaires pour l'implantation des plateformes multifonctionnelles ;
- La réalisation des deux Plans Locaux de Développement pour les deux communes de Naki-Est et Kountoiré.

Pour la mise en œuvre de ce programme pilote, le dispositif d'appui technique se situe à trois niveaux :

- Au niveau de la zone d'intervention : l'existence d'une équipe technique à Dapaong qui travailler en partenariat direct avec la direction régionale du plan ;
- Un niveau de coordination au sein du SNU où le PNUD joue le rôle de chef de file pour la coordination des réunions de mise en commun des principaux problèmes opérationnels du programme ;
- Un niveau de pilotage à travers le Comité de pilotage prévu dans le document de projet pour évaluer périodiquement les avancées et les problèmes que rencontre le programme.

L'expérience d'une année et demie du programme CM est déjà riche d'enseignements et de leçons à tirer pour les prochaines années. Ces enseignements touchent principalement au mode de pilotage de toute l'expérience, à la stratégie opérationnelle du programme et aux possibilités de replicabilité du programme C.M.

Au plan organisationnel, en dehors de l'équipe technique de Dapaong qui se démène avec courage et conviction pour relever tous les défis, force est de constater que tous les autres niveaux ou structures ne sont pas au même rythme d'engagement. Le chargé de programme PNUD qui par ailleurs a d'autres responsabilités ne ménage pas ses efforts pour susciter l'intérêt de tous les acteurs surtout les agences du SNU par l'engagement effectif dans le plan d'action du programme CM. Quant au comité de pilotage prévu, aucune réunion n'a été organisée. Cette situation peut trouver son explication, en partie, par le changement d'ancrage institutionnel du programme passant du MCDAT au Ministère Délégué auprès du Premier Ministre chargé du développement à la base qui ne dispose pas de réelles capacités techniques ni au niveau central ni dans les régions.

Le deuxième enseignement a trait à l'ensemble de la démarche et la stratégie de mise en œuvre du programme dans son ensemble. Avant tout, il faut reconnaître que cette zone est la plus pauvre du Togo et elle a déjà été appuyée, il y a une dizaine d'années par le FIDA et le FENU pour des infrastructures socio-économiques villageoises. Ces interventions et d'autres n'ont malheureusement pas fait l'objet d'un bilan et de capitalisation des tous les enseignements sur les succès et les échecs. L'équipe du programme CM aurait pu intégrer cette étude dans ses travaux préparatoires en vue de mieux ajuster ses stratégies d'appui.

Tous les instruments d'animation du milieu social (diagnostic participatif, affectation d'animateurs locaux au niveau de certaines localités, etc.), les enquêtes thématiques et d'appui technique aux différentes structures villageoises ont été mobilisées par l'équipe du programme CM. Seulement leur hiérarchisation et leur programmation temporelle soulèvent plusieurs questions sur le niveau d'appropriation de toute l'expérience par les acteurs locaux et la pérennité des infrastructures qui sont déjà en cours de réalisation. La démarche méthodologique et la posture adoptée par l'équipe du programme CM laisse penser qu'on est en face plus à une approche de maîtrise d'ouvrage déléguée teintée par de formes d'exécution en régie qu'à une démarche de développement local de type participatif où les OMD occupent une place centrale

dans le processus de planification locale inter villageoises. Le niveau d'intervention est pour le moment centré sur le CIVD et non sur le niveau communal qui a été laissé de côté en attendant des élections locales. Cela limite les moyens d'actions du programme sur des niveaux spatiaux plus structurants et porteurs de changements sur l'ensemble des CIVD. A cela s'ajoute le problème de l'appropriation de tous les processus initiés jusqu'à présent puisque la constitution de différents Comités villageois et des CIVD a envisagé qu'à la fin des diagnostics participatifs et non au début de structuration du milieu. La mission d'évaluation a constaté les difficultés que les CIVD ont à présenter toutes les séquences de planification locale et leurs priorités de développement. Cela donne l'impression que le programme est plus porté par l'équipe technique que par les bénéficiaires eux-mêmes. En résumé la stratégie opérationnelle actuelle soulève les problématiques suivantes à clarifier rapidement :

- Le rôle du niveau communal dans la coordination et l'animation du développement local autour des CIVD ;
- La clarification des outils de planification et de programmation locale en vue d'anticiper sur un mode de gestion de type communal intégrant les OMD et les dynamiques des économies locales ;
- Le niveau de prise de risques avec les différents comités dans le développement des capacités locales de maîtrise d'ouvrage ;
- Les types de partenariats techniques à prendre pour certaines études technico-économiques pour bénéficier des avantages comparatifs de certaines structures nationales (le programme aurait pu collaborer directement avec la direction nationale statistique pour l'enquête ménages dans les deux communes au lieu de s'appuyer sur ses propres moyens qui sont très limités dans ce domaine).

Le troisième enseignement réside dans l'ineffectivité des mécanismes de pilotage et de coordination à la fois au niveau gouvernemental et entre les agences du SNU. Le comité de pilotage, régional et national est inopérant, privant le programme d'une réelle capacité de partage de l'expérience et de possibilités de mobilisation des ressources financières auprès d'autres partenaires. En ce qui concerne l'engagement des autres agences, leur réticence ou leur retard dans la programmation conjointe semble s'expliquer à la fois par la lourdeur des procédures propres à chaque agence mais également par la timidité à s'engager franchement en raison d'insuffisances de dialogue et de concertation permanente entre les différents responsables des agences. Les réunions tenues jusqu'à présent, sous l'impulsion du PNUD, n'ont pu vaincre ni la réticence ni le manque d'enthousiasme des autres agences. Par ailleurs, certaines agences ne peuvent s'engager franchement si elles ne sont pas assurées des financements recherchés ; c'est le cas de la FAO ou du BIT.

Pour les autres volets du CPAP liés à l'emploi des jeunes dans le cadre des zones d'aménagements agricoles et de projets de gestion durable de l'environnement, le niveau de programmation n'est pas encore bien avancé. Il semble que le PNUD est toujours à la recherche de meilleures options pour initier les premières activités, au moins à titre pilote dans une zone bien délimitée. Un travail plus approfondi pour mieux arrêter une stratégie opérationnelle s'impose pour éviter tout pilotage à vue. Ce type d'actions suppose des capacités techniques suffisantes et continues au niveau du PNUD pour conduire à terme tous les préalables (préalables fonciers, partenariats techniques SONGHAI et autres institutions, financements pour l'installation de jeunes, etc.) pour concrétiser les zones d'aménagements agricoles pouvant accueillir les jeunes diplômés.

4. Appui à l'emploi et aux opportunités de revenus

Le CPAP s'est fixé deux produits à réaliser : un cadre institutionnel favorable à la création d'emplois et l'amélioration des mécanismes d'accès du crédit au profit des populations les plus pauvres.

Les principales activités appuyées par le PNUD se résument principalement à l'appui à la Direction de la Politique Nationale de l'Emploi, à la finalisation de la politique nationale de l'emploi et de son plan d'action et la mise en place d'une agence nationale de l'emploi. En 2008, la mobilisation des expertises a permis au gouvernement de se doter d'un plan d'actions en matière d'emploi qui a alimenté les travaux du DSRP complet. En 2009, les actions ont porté sur la réalisation d'une étude portant sur la cartographie d'opportunités d'emplois dans les régions et l'accompagnement du gouvernement dans la mise en place d'une agence nationale de l'emploi. L'étude a été bien réalisée et les procédures de recrutement du directeur de l'agence nationale de l'emploi sont en cours.

Deux observations majeures sur cet appui à la question de l'emploi des jeunes. La première réside dans les difficultés d'exploitation des résultats de l'étude sur la monographie de l'emploi qui était attendu pour dégager des programmes régionaux opérationnels en matière d'emploi surtout en direction des jeunes. En effet, les principaux résultats de cette étude se limitent à une sorte de monographie générale au niveau de chaque région sans de réelles indications précises sur les actions à mettre en œuvre pour la promotion de l'emploi des jeunes, secteur par secteur et selon les avantages comparatifs entre les régions et à l'intérieur des régions elles-mêmes. La deuxième observation concerne l'utilité et l'efficacité des services que doit offrir l'agence nationale de l'emploi. Il faudrait éviter tout engagement dans un appui uniquement institutionnel. Il faudrait bien définir les missions prioritaires de l'agence sur la question de l'emploi des jeunes. Ce travail reste à réaliser avec le ministère de l'emploi pour que l'appui du PNUD ait plus d'impact sur la situation des jeunes en synergie avec le volet micro-finance qui n'est pas suffisamment en phase avec les préoccupations des jeunes. Par ailleurs, l'appui aux techniques HIMO a du mal à se concrétiser. Il faut dire que la vision du bureau du PNUD n'est pas encore précise. Deux options, compte tenu de très faibles moyens (60.000 \$), sont possibles. La première consiste à appuyer le ministère de l'Economie et des Finances, avec l'appui du BIT, à développer une méthode d'analyse des investissements pour favoriser les investissements publics favorables aux techniques HIMO. La deuxième option est de tester et développer une démarche et des techniques HIMO au niveau de certains chantiers dans les deux Communes du Millénaire (pistes rurales et aménagement de bas-fonds).

5. Gestion des crises et environnement

Les deux principaux produits à atteindre sont principalement d'une part le renforcement des mécanismes et instruments de prévention/gestion des conflits et des catastrophes naturelles et d'autre part l'identification des risques de changements climatiques. Les activités engagées sont en voie de réaliser ces deux résultats majeurs. Le PNUD a appuyé le gouvernement :

- A l'élaboration du Programme de renforcement des capacités en matière de gestion de l'Environnement et d'un Plan d'Adaptation aux Changements Climatiques ;
- Au renforcement des capacités nationales en matière de prévention et de gestion des catastrophes en réalisant i) la cartographie des zones à risques d'inondation, ii) la Stratégie Nationale de Réduction des Risques de Catastrophes et iii) le Plan de contingence national.

Le Togo dispose aujourd'hui d'une stratégie de Réduction des Risques de catastrophes (RRC) comme cadre d'intervention de tous les acteurs. Ce cadre a donné plus de visibilité aux actions de coordination permettant au pays d'être mieux positionné face aux exigences de la communauté internationale en matière de RRC. Dans le domaine de la gestion de l'environnement et de l'eau, l'adoption du Plan d'Action National d'Adaptation aux changements climatiques a créé des opportunités d'accès à certains types de mécanismes de financements internationaux. La mise en œuvre des projets retenus de PMF/FEM consolide l'ensemble de ces actions. Par ailleurs, le pays dispose d'un code de l'eau et une table ronde sur le secteur est en cours de préparation, avec l'appui du PNUD.

Si l'ensemble des actions appuyées par le PNUD ont permis de bien doter le Togo d'un ensemble de stratégies et d'instruments de prévention et de gestion des crises et catastrophes ainsi que d'un dispositif de mobilisation des capacités nationales pour faire face aux crises, force est de constater que la dimension transversale de l'environnement est très faiblement développée à plusieurs niveaux. En effet, une approche environnementale aurait pu bien enrichir les actions programmées dans le cadre du programme Communes du Millénaire et donner plus de contenu programmatique dans le cadre du Plan d'action du DSRP.

6. Lutte contre le VIH/SIDA

L'appui du PNUD visé par le CPAP est le renforcement des capacités des Ministères pour la finalisation et la mise en œuvre de leurs plans sectoriels sur le VIH/Sida. Cela devra se traduire aussi par l'intégration transversale des priorités du VIH/sida dans le DSRP Complet. Cet appui est également accompagné par le renforcement des capacités techniques et organisationnelles de la Société Civile (ONG, confessions religieuses, syndicats) et les Communautés pour s'approprier toutes les stratégies de prévention et de lutte contre le VIH/sida.

Le PNUD a joué son rôle de façon dynamique dans la mise en œuvre du programme du Fonds Mondial lui permettant une certaine visibilité dans la lutte contre le VIH/SIDA. Son assistance est intervenue dans un contexte national de faibles capacités du ministère de la santé. Le programme s'est bien exécuté et la gestion des fonds s'est bien déroulée, malgré certains dérapages au début de la mise en œuvre liés aux procédures et la faiblesse des capacités de l'équipe du programme. Depuis 2010, la gestion du programme a été transférée au gouvernement, avec des appuis d'accompagnement au ministère de la santé pour permettre un meilleur transfert du savoir faire du PNUD dans la gestion de ce type de programme. Les principales activités menées se résument à :

- L'appui au SP/CNLS à travers les formations assurées en direction des préfets, des députés et des magistrats ;
- La constitution d'un noyau anti sida au niveau du ministère de l'enseignement technique et de la formation professionnelle en multipliant régulièrement plusieurs cycles de formation au bénéfice des éducateurs et des ONG locales.

Le programme s'est également engagé à accompagner la société civile à travers le PASCI (Programme d'appui aux organisations de la société civile impliquées dans la riposte au VIH/Sida au Togo). Conçu comme un instrument d'accompagnement technique et un outil de mobilisation et de redistribution des fonds mobilisés au profit des structures communautaires, le PASCI veut travailler à faire des associations et Organisations non gouvernementales (ONG) locales, des partenaires crédibles et incontournables dans le domaine de la lutte contre le VIH/Sida. Programme multi-donateur, ouvert à toutes les catégories de financements (nationaux, bilatéraux et multilatéraux) le PASCI est doté d'une autonomie de gestion avec un contrôle de gestion assuré par le PNUD. Il est le produit de la reconnaissance par les autorités du secteur public et du système des Nations Unies de l'importance du rôle joué par le monde associatif dans une

approche désormais multilatérale de la lutte contre le VIH/Sida. L'année 2010 marque le début de la mise en œuvre des principales activités du programme qui a bénéficié de l'expérience du Burkina Faso (PAMEC) à travers les voyages d'échanges et l'appui direct de certains experts du Burkina Faso.

2.2.1.2 Difficultés rencontrées et insuffisances

Le plus grand problème rencontré par les appuis du PNUD aussi bien au niveau du DSRP qu'au niveau du dispositif national de gestion de l'aide réside dans le tiraillement entre différentes structures au niveau des deux ministères directement concernés (MEF et MCDAT) et parfois au sein du même ministère (MCDAT). La coordination est très difficile voire parfois inexistante entre ces deux ministères rendant la valorisation et l'appropriation du travail de l'expertise internationale difficile. Les échanges des données sur les flux d'aide sont souvent difficiles. Au niveau du DSRP, en l'absence des textes réglementaires sur le dispositif institutionnel de sa mise en œuvre, le système de suivi-évaluation n'est pas du tout opérationnel. Cette situation dure depuis plusieurs années. Si cela devait durer, la forme de l'assistance du PNUD devrait être revue et redéfinie avec le gouvernement. Par ailleurs, le positionnement institutionnel de l'expert international chargé de l'aide devrait être également clarifié en vue d'un meilleur ancrage au niveau du service le plus indiqué soit au sein du MCDAT soit au sein du MEF.

En matière de développement des capacités nationales d'opportunités d'emploi, les principales contraintes qui ont influencé le rythme et la qualité des résultats escomptés sont :

- Le manque de clarification des outils et des stratégies du gouvernement en matière de promotion de programmes spécifiques aux jeunes ;
- Le retard accusé dans la mise en place de l'agence nationale de l'emploi ;
- Le manque de vigilance du gouvernement et du PNUD dans l'élaboration des termes de référence de l'étude portant sur la cartographie des opportunités d'emplois dans les régions conduisant à des résultats de l'étude peu satisfaisants dans la mesure où celle-ci ne constitue pas encore un outil d'aide à la décision pour des programmes régionaux de promotion de l'emploi surtout pour les jeunes ;
- Les très faibles relations de partenariats entre le ministère de l'emploi et le PASNAM (micro-finance) ;
- La faiblesse des ressources allouées à l'emploi ne permet pas de créer des impacts très significatifs sur les conditions de créations d'emplois et de revenus.

Pour le programme des C.M, les contraintes majeures sont :

- La lenteur d'engagement effectif des agences du SNU ;
- L'insuffisance de financements pour mettre en œuvre les priorités des plans locaux de développement ;
- Les pesanteurs sociologiques et culturelles du milieu communautaire, avec des groupements villageois peu fonctionnels ;
- L'insuffisance d'appui-conseil à l'équipe technique du programme C.M.

2.2.1.3 Recommandations

1. Processus DSRP

Les principales recommandations sont :

- Appuyer la Cellule DSRP pour une relecture du cadre de mise en œuvre du DSRP, source

de plusieurs blocages, en vue de sa simplification et de son ancrage institutionnel le plus approprié à un niveau de cohérence et de coordination gouvernementale (Primature) ;

- Dissocier le dispositif de pilotage et d'orientation du DSRP et de son système de suivi qui devrait être confié plutôt à la direction nationale de la statistique, avec un réseau de correspondants au niveau des ministères techniques ;
- Assurer une cohérence des objectifs de TogInfo et un système de suivi-évaluation du DSRP qui devra être plus approfondi dans le cadre d'une étude complémentaire ;
- Appuyer le gouvernement, en partenariat avec l'U.E qui va financer l'audit du MEF, pour établir et mettre en route une feuille de route sur un an sur le nouveau dispositif institutionnel et technique de pilotage, de suivi et évaluation du DSRP, en mettant au centre des différents choix trois structures nationales : la Cellule DSRP, le SP-PRPF et la Direction Nationale de la Statistique ;
- Appuyer le gouvernement, avec d'autres partenaires techniques et financiers, la généralisation des politiques sectorielles avec des plans sectoriels de trois ans suffisamment alignés sur les objectifs du DSRP complet en vue de développer les CDMT et les budgets programmes que le PNUD a appuyés jusqu'à présent au plan conceptuel.

2. Gestion de l'aide

Le PNUD devrait rapidement prendre des actions dans les domaines suivants :

- Clarifier les rôles et missions de différentes structures ministérielles impliquées dans la production, la gestion et l'analyse des flux de l'aide publique au développement ;
- Mettre en place un appui technique ciblé et efficace pour la mise en place d'une base de données et la formation du personnel des services du MCDAT avec une gestion efficiente, appropriée et durable de l'APD ;
- Elaborer une feuille de route réaliste précisant les préalables et les étapes devant conduire progressivement le Togo dans le respect des principes de la Déclaration de Paris.

3. Communes du Millénaire

En vue de rendre l'expérience plus démonstrative et porteuse de nouvelles pratiques de développement local de type participatif, le programme CM devrait approfondir ses outils et sa démarche dans la conduite de ses activités selon une vision qui devrait s'inscrire dès maintenant dans l'après projet. Les actions les plus importantes à prendre sont :

- Appuyer l'équipe du programme CM à se doter d'un référentiel d'opérations clarifiant tous les outils de programmation locale et le niveau de délégation de certaines responsabilités de gestion au niveau des différents comités de développement ;
- Accélérer l'exercice de chiffrage des plans locaux de développement sans forcément attendre les résultats de la méthodologie du costing des OMD ;
- Programmer les actions prioritaires des plans de développement en fonction des moyens budgétaires disponibles pour éviter de créer trop d'attentes au niveau des populations ;
- Aider l'équipe de programme C.M à avoir une stratégie cohérente en matière de coordination et de partenariats techniques et financiers ;
- Situer le cycle de programmation et les mécanismes de coordination des actions de développement au niveau communal en créant un **Comité Communal de Développement** coiffant tous les CIVD créés, sans attendre la décentralisation ;
- Mettre avec prudence et progressivement les plateformes multifonctionnelles en prenant trois types de paramètres : rentabilité économique, implantation géographique viabilité socio-économique des groupements bénéficiaires ;
- Développer l'énergie solaire adaptée aux besoins des différents équipements proposés en

- termes de puissance et technologies différenciées ;
- Travailler en synergie avec la micro-finance pour le développement des plateformes multifonctionnelles ;
- Revoir les mécanismes de coordination et de pilotage entre les agences sur la base d'une feuille de route mise à jour annuellement et procéder à une présidence tournante, annuellement pour chaque agence, du dispositif de mise en commun des problèmes de coordination et de financement du programme CM ;
- Réactiver le comité de pilotage pour permettre une meilleure appropriation de l'expérience et pousser le gouvernement à assurer le plaidoyer auprès des autres partenaires pour les financements complémentaires.

Pour le volet zones d'aménagement agricole, le PNUD devrait revoir sa stratégie d'intervention en fonction des objectifs plus réalistes, compte tenu de la complexité de différents paramètres du programme envisagé.

4. Appui à l'emploi et aux opportunités de revenus

Trois recommandations principales peuvent être adressées :

- Revoir l'étude sur la cartographie des opportunités d'emploi dans le sens de son approfondissement sur les questions d'emplois pour sortir du caractère général actuel des résultats de l'étude en vue d'une part de mieux identifier les créneaux de création d'emplois sous forme de composantes d'investissement et de développement des capacités et d'autre part d'indiquer les mesures d'accompagnement en matière de formation en direction des jeunes ;
- Appuyer l'agence nationale de l'emploi dans les domaines stratégiques pour les jeunes à savoir : conseil, orientation et accompagnement dans leurs démarches de recherche du premier emploi ;
- Choisir les secteurs cibles pour le développement des techniques HIMO : Ministère de l'Economie et des Finances ou le programme des Communes du Millénaire.

5. Gestion des crises et environnement

Deux recommandations stratégiques peuvent être relevées :

- Intégrer l'environnement en tant que thème transversal dans certains secteurs stratégiques ayant des impacts directs sur la qualité de l'environnement ; il s'agit plus spécifiquement du secteur des mines, du développement urbain et du développement local ;
- Développer des composantes de gestion durable des ressources naturelles et des terres dans les plans locaux de développement du programme des Communes du Millénaire.

6. VIH/SIDA

En vue de capitaliser les acquis de l'appui du PNUD à travers le Fonds Mondial, il est important que le PNUD continue à agir efficacement à deux niveaux stratégiques :

- Renforcement des capacités de coordination et de plaidoyer fort du SP/CNLS en centrant les appuis sur la communication et la mise en place d'un système de suivi-évaluation tout en prenant en compte la nécessité d'élaboration d'une stratégie décentralisée du programme de lutte contre le VIH/SIDA ;
- Consolidation et renforcement du programme d'appui à la société civile (PASCI) en vue de promouvoir un réseau de ramification d'ONG sur l'ensemble du territoire pour la prévention et la prise en charge de certaines prestations d'accompagnement des malades.

2.2.2 Amélioration de la gouvernance et renforcement des mécanismes de prévention et de gestion des crises

2.2.2.1 Résultats et acquis

Le CPAP a visé des processus et des résultats à atteindre en vue de créer les meilleures conditions de réconciliation nationale, de retour à la stabilité des institutions démocratiques et le développement pratique de la gestion saine des affaires publiques. Les principaux résultats qui sont visés, à travers la diversité des actions d'appui et de renforcement des capacités, sont :

- Un Programme National de Bonne Gouvernance formulé permettant de situer des objectifs stratégiques, les réformes institutionnelles et le mode de fonctionnement de l'administration publique dans une nouvelle vision du rôle de l'Etat ;
- Un parlement renforcé en vue du renforcement et de l'amélioration du pouvoir législatif dans sa mission de vote des textes de qualité et de contrôle de l'action gouvernementale ;
- Un système électoral performant et transparent garantissant des résultats électoraux irréprochables et favorisant la stabilité du pays ;
- La prise en compte de la question Genre dans toutes les politiques sectorielles ;
- La consolidation des acquis de la modernisation de la justice.

L'appréciation des principaux résultats porteront sur les activités effectivement engagées depuis 2008. Pour certains produits du CPAP qui n'ont pas été engagés, l'évaluation portera sur leur pertinence pour les prochaines années au regard des nouveaux défis du gouvernement et du niveau d'engagement des autres partenaires techniques et financiers.

1. Appui au processus électoral

Au Togo, les élections constituent, plus qu'ailleurs, un enjeu stratégique et un défi majeur pour la paix civile et la consolidation de la démocratie. Dans ce cadre, l'appui du PNUD au système électoral arrêté est pertinent et porteur de plusieurs dynamiques à plusieurs niveaux. Ainsi, l'objectif de l'appui du PNUD est d'accompagner l'Etat togolais à travers la Commission Electorale Nationale Indépendante dans l'organisation d'élections présidentielles libres, transparentes et paisibles. Cet appui devra, à terme, contribuer au renforcement des capacités des acteurs pour les scrutins futurs. Plus spécifiquement, les activités envisagées visent i) l'appui institutionnel à la CENI et aux structures nationales de régulation électorale ; ii) la révision de la liste électorale ; iii) le renforcement des capacités opérationnelles de la CENI ; iv) la promotion de la culture démocratique et appui à l'observation nationale et à la consolidation des acquis du système électoral.

Dès 2009, le PNUD a mis tout en œuvre pour tirer les leçons des élections de 2007 et proposer une stratégie d'assistance pour le succès des élections présidentielles de 2010. Le bureau local du PNUD a mené un plaidoyer constant pour un scrutin inclusif porteur d'effets de stabilisation des institutions démocratiques et de consolidation de la paix. Des expertises nationales et internationales (par le recrutement d'un expert international en Paix et Développement au sein du bureau du PNUD) ont été mobilisées pour mettre en place un projet d'assistance l'organisation des élections présidentielles de mars 2010, en ciblant l'appui à la CNEI et les actions d'éducation civique du processus électoral.

Le dialogue constant et rapproché par le bureau local du PNUD avec le gouvernement, les partis politiques, les membres de la CENI et les Partenaires Techniques et Financiers ont incontestablement créés des bonnes conditions de confiance entre toutes les parties prenantes dans l'organisation du scrutin présidentiel de mars 2010. Ce climat de confiance a permis au PNUD de

porter des messages forts pour la mobilisation des ressources pour l'organisation des élections ; l'U.E a confié au PNUD près 9 millions € pour la conduite des activités programmées pour le scrutin présidentiel.

Les élections présidentielles de mars 2010 se sont dans l'ensemble bien passées et les résultats sont jugés crédibles, malgré leur contestation par l'opposition. L'appui technique du PNUD a été déterminant pour assurer le bon déroulement des opérations électorales sur l'ensemble du territoire. Mais ces élections ont mis à jour les insuffisances du code électoral, la fragilité du fichier électoral et la faiblesse des capacités de la CNEI. Cette situation ouvre de nouvelles perspectives politiques pour approfondir la question de la gouvernance au Togo et plus particulièrement tout le système électoral en perspective des prochaines élections législatives et l'organisation pour la première des élections locales.

2. Renforcement des capacités du Parlement

Dans le cadre de l'appui aux institutions du pays et du renforcement du pouvoir législatif, le PNUD appuie depuis 2008 l'Assemblée Nationale dans le développement des capacités de certains services de l'A.N en vue d'améliorer la qualité des lois votées (surtout en matière d'examen de la loi des finances) et de renforcer le pouvoir parlementaire en matière de contrôle du travail gouvernemental. Dans ce cadre, le projet d'appui à l'Assemblée Nationale a permis, en deux années d'activités, à l'A.N de :

- Se doter, en décembre 2008, d'un Plan Stratégique de Renforcement des Capacités, avec le concours de l'UIP ;
- L'organisation d'un voyage d'études au Bénin, en Côte d'Ivoire et au Burkina Faso pour les députés de la Commission des Finances de l'A.N ;
- Organiser un voyage d'études au Bénin pour s'inspirer de l'expérience du programme de renforcement des capacités du Parlement du Bénin ;
- Mettre en place une Unité de Gestion pour conduire les activités du projet et intensifier le plaidoyer pour la mobilisation des ressources permettant l'opérationnalisation du Plan Stratégique de l'A.N ;
- Mettre en place une Cellule d'Analyse Budgétaire animée depuis octobre 2009 par une équipe pluridisciplinaire composée de deux experts nationaux (le troisième expert national est en cours de recrutement) ;
- Equiper certains services de l'A.N en matériel informatique.

Le choix du PNUD de cibler les capacités de l'A.N est très pertinent et opportun dans une phase cruciale du processus de rétablissement des institutions démocratiques du Togo, avec l'affirmation de chacun des trois pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire en vue de jeter les bases d'enracinement de bonnes pratiques de gouvernance. Toutefois, les résultats par le projet sur deux ans et demi d'activités ne sont pas à la hauteur des exigences des défis à relever.

Le projet manque de vision stratégique pluriannuelle, dès le démarrage, sur les outils, les stratégies et les types de partenariats (technique et financier). Le PTA est très insuffisant pour conduire les actions stratégiques de renforcement des capacités de l'A.N. Le diagnostic organisationnel de l'A.N inscrit dans le PTA de 2009 n'est pas toujours là pour bien cibler les appuis aux fonctions critiques de fonctionnement de l'A.N. L'approfondissement du Plan Stratégique de l'A.N en termes de ciblage et de précision des résultats tarde toujours à être engagé.

L'appui technique à travers la Cellule d'Analyse Budgétaire et l'Unité de Gestion du projet n'est pas à la hauteur des défis à relever. Une certaine confusion du rôle et des responsabilités entre les

membres de l'Unité de Gestion et ceux de la Cellule d'Analyse Budgétaire est palpable dans les méthodes de travail et l'organisation de leurs activités. Les deux experts de la Cellule d'Analyse Budgétaire n'ont réellement pas une prise directe sur le terrain des services de l'A.N surtout au niveau de la Commission des Finances de l'A.N bénéficiaire directe des appuis programmés par le PNUD. Les relations entre la Commission des Finances de l'A.N et les deux experts en place de la Cellule de l'Analyse Budgétaire de l'A.N (CABAN) sont faibles et distantes. Cela pose un sérieux problème d'appropriation par la l'A.N des appuis du projet du PNUD. Plusieurs raisons peuvent être avancées pour expliquer cette situation, marquée fondamentalement par le peu d'intérêt des membres de la Commission des Finances de l'A.N aux activités de la CABAN. Avant tout, les membres de la Commission des Finances de l'A.N n'ont pas été suffisamment associés à la définition d'une stratégie opérationnelle de renforcement de leurs capacités, stratégie qui aurait du être la feuille de route liant toutes les parties sur les résultats à atteindre. Les relations de travail entre les membres de la CABAN et le chef de cabinet du Président de l'A.N ne sont pas suffisamment développées pour poser le problème au niveau du Président de l'A.N. Le retard, jusqu'à ce jour, dans le recrutement du coordonnateur spécialiste en finances publiques n'a pas facilité la tâche de la CABAN. Enfin, l'appui technique consistant de la part du PNUD a été insuffisant pour aider le projet à dépasser toutes ces difficultés de dialogue et de clarification du type de partenariat à développer entre le PNUD et l'A.N.

En dehors du Plan stratégique et de certaines formations assurées en direction des députés, les résultats en matière de renforcement des capacités et surtout au niveau de la Commissions des Finances de l'A.N sont en deçà des objectifs visés. Les documents élaborés par la CABAN (note de synthèse sur l'exécution du budget de l'Etat fin mars 2010 et documentation de formation portant sur la macro-économie), insuffisamment élaborés et non intégrés dans une démarche d'ensemble d'un programme de développement d'outils et d'instrument, ne constituent pas réellement les documents attendus par les députés. Des appuis techniques à la CABAN s'imposent pour mieux clarifier les instruments qui doivent être mis à la disposition de la Commission des Finances de l'A.N et les formes d'appui-conseil que les experts doivent apporter. Une redéfinition des postes et la qualité de l'expertise à développer s'impose.

3. Prévention de la violence et promotion des droits humains

En vue de conforter le climat d'apaisement des tensions politiques et de créer les meilleures conditions pour les élections présidentielles de 2010, le PNUD, avec l'appui conjoint du HCDH, de l'USAID et du PNUD/BCPR, a mis en place un projet spécifique « appui à la prévention des crises et la consolidation de la paix » visant :

- La promotion de la concertation et de la réconciliation nationale et la protection des droits humains ;
- Le renforcement du dialogue dans la gestion des conflits des actions nationales et des mécanismes de protection des droits humains ;
- La prévention de la violence et le développement d'une stratégie conjointe d'appui à la prévention des conflits et à la consolidation de la paix.

Le PNUD semble avoir joué efficacement son rôle dans l'impulsion d'une dynamique nationale de dialogue pour organiser les élections présidentielles dans de bonnes conditions et la mise en place de la Commission Vérité Justice et Réconciliation (CVJR), crée le 26/03/2009 et installée dans ses locaux dès le mois de septembre 2009. Le dialogue constant avec toutes les parties nationales, avec l'appui direct du PNUD à travers son expert international en matière de Paix et Développement, a favorisé le développement d'un climat de dialogue et d'ouverture vers des solutions, par touches successives, aux différents problèmes liés au développement de l'éducation citoyenne et les premières actions stratégiques de la CVJR. Toutefois, ces acquis ne devraient pas

perdre de vue la vision globale de la gouvernance et éviter les déviations de la CVJR qui a l'ambition d'embrasser trop de problèmes à la fois. Certains défis renvoient plus aux problèmes de développement (en particulier les questions du foncier) et de promotion de nouvelles pratiques de gouvernance (code électoral, séparation des pouvoirs, financement des partis politiques, etc.) qu'à des questions d'apurement de certaines injustices et violations des droits humains subis à certaines périodes de la vie politique du pays. Les actions du projet devraient ne pas perdre de vue toute la dimension des droits humains à travers le développement de mécanismes régulateurs, le respect de l'intégrité physique de la personne et le respect des droits de l'Homme dans les sphères publique et privée.

Le projet « promotion des droits humains » a démarré en 2008 selon une approche sectorielle et puis selon une approche transversale depuis 2009. Les conditions de démarrage de ce projet ont été difficiles du fait de l'accumulation des malentendus et de la faiblesse du Ministère des Droits de l'Homme. Le changement de statut de l'équipe technique au milieu l'année et 2008 et la prise en charge des salaires par le budget national après quelques mois de paiement sur budget PNUD, n'ont jamais favorisé la constitution d'un noyau dur pour conduire des activités à fort impact sur les questions des droits humains. Cette situation n'a pas facilité le travail du VNU international qui devait animer cette équipe pour le ministère des Droits de l'Homme en vue de l'aider à assurer la promotion et la coordination des actions liées aux droits humains. Les résultats de ce projet sont faibles. L'essentiel des résultats atteints par ce projet se limite principalement à l'organisation d'ateliers de formation en direction des organisations de la société civile, des chefs traditionnels et des médias. Il a également facilité la sensibilisation sur les droits et la culture de la paix et à la prévention des crises en direction des partis politiques, des jeunes et des femmes. L'appui du PNUD au Ministère des Droits de l'Homme, de la Consolidation de la Démocratie et de la Formation Civique a permis également à ce Ministère de se doter d'un Plan Intérimaire de Promotion et de Protection des Droits de l'Homme et d'une Stratégie Nationale de Consolidation de la Démocratie et de la Paix pour le Développement au Togo.

Les principales difficultés rencontrées par le projet « promotion des droits humains » résident dans les difficultés de dialogue et de clarification du type de partenariat technique entre le PNUD et le Ministère des Droits de l'Homme, de la Consolidation de la Démocratie et de la Formation Civique. Un document cadre précisant les outils et les stratégies de mise en œuvre, conjointement élaboré entre le Ministère, le PNUD et le HCDH a manqué ; le dialogue a été parfois difficile. Le travail du VNU international qui n'a bénéficié ni d'un encadrement et ni d'orientations stratégiques de la part du PNUD/HCDH s'est orienté progressivement vers la production de notes conceptuelles intéressantes mais peu utiles pour le ministère des Droits de l'Homme. Sa mission aurait dû être mieux clarifiée par le PNUD et le gouvernement dans le sens d'un appui à la stratégie d'intervention du HCDH. Ce positionnement ne dispensait pas le PNUD d'être porteur d'un fort plaidoyer sur les questions des droits en termes de politiques sectorielles cohérentes et de synergie d'actions entre le ministère de la justice, la CNDH, les organisations de la société civile et le Ministère des Droits de l'Homme, surtout en matière de mécanismes et de transparence dans la gestion de certains dossiers sensibles au respect des droits de l'homme.

4. Appui à la décentralisation

Maintenant sa présence dans le secteur de la décentralisation qui a été fortement appuyé en 2004 lors de l'atelier national sur la décentralisation pour l'élaboration du Programme national de consolidation de la décentralisation, le PNUD a continué à appuyer en 2008 et 2009 quelques études portant sur les questions de délimitations territoriales au niveau d'une quarantaine de communes à Lomé, l'opérationnalisation de l'étude de 2006 sur la fiscalité locale et la stratégie de communication sur la décentralisation. L'étude relative à la délimitation territoriale des

communes à Lomé est en cours et la stratégie de communication a été élaborée. Le CPAP a également inscrit, d'ici 2012, parmi ses priorités l'appui à deux volets très importants et coûteux à savoir ; les mécanismes de financement des collectivités décentralisées (fonds développement local dans 10 communes), l'élaboration et la mise en œuvre des schémas d'aménagement du territoire.

Sans remettre en cause ni la pertinence ni l'opportunité des études engagées, force est de constater que l'appui actuel du PNUD ne s'inscrit pas dans une vision stratégique de mise en œuvre de la décentralisation. Les études actuellement appuyées risquent d'être relayées au second plan par rapport à certains autres enjeux et préalables pour permettre aux élections locales de se dérouler dans un contexte juridique et financier clarifié pour les futurs élus locaux. Les résultats de certaines études comme celle sur la fiscalité risquent d'être en deçà des attentes du fait que les termes de référence de ces études sont trop sommaires et parfois génériques. Cela soulève la question des capacités du contrôle de qualité et d'appui-conseil au niveau du bureau du PNUD pour s'assurer de l'opportunité et des cahiers des charges à définir. La qualité des études dépend souvent de l'état d'approfondissement des termes de référence au niveau des objectifs, des processus, des tâches techniques, des étapes et des différents résultats visés.

En ce qui concerne les autres instruments et référentiels de développement (fonds de développement local, schémas régionaux et manuels à l'usage des 300 maires formés) qui n'ont encore pas été initiés, les objectifs du CPAP sont trop ambitieux, compte tenu de la complexité et du coût des outils visés. Une révision de ces produits et des actions stratégiques requises pour leur mise en place s'impose, dès cette année, pour mieux aligner les appuis du PNUD sur des processus porteurs d'effets sur les pratiques de gouvernance locale et la responsabilisation des principaux acteurs, en vue d'inscrire les appuis au processus de décentralisation et de développement local dans la vision d'un cadre stratégique de mise en œuvre du programme national de consolidation de la décentralisation.

5. Consolidation des acquis de la modernisation du système judiciaire

Les appuis du PNUD en 2008 et 2009 au secteur de la justice constituent le parachèvement et la consolidation des actions du projet « appui à la mise en œuvre du programme national de modernisation de la justice 2005-2010 ». Plusieurs acquis sont à mettre à l'actif de la contribution du PNUD dans la modernisation du système judiciaire togolais. Parmi les actions qui ont le plus marqué le début du changement du mode de fonctionnement des institutions judiciaires, il y a le renforcement des capacités du ministère de la justice (réhabilitation des locaux de la chancellerie, nouveaux organigrammes, introduction des nouvelles technologies, etc.), le développement du système d'inspection dans les juridictions et centres pénitenciers. A cela s'ajoutent la modernisation de la législation, la vulgarisation des textes juridiques et le développement de la justice en ligne. Les activités en retard de 2007 et de 2008 ont été finalement réalisées durant l'année 2009. En parachevant les actions du projet d'appui au système judiciaire en 2009, par l'implantation d'un centre de documentation juridique multi média, la gestion informatisée des effectifs judiciaires, le renforcement des capacités de contrôle d'IGSJP et le renforcement des capacités de dissémination du ministère de la justice (numérisation des textes juridiques, refonte du code de procédure pénale et du code de procédure civile et commerciale), le PNUD a contribué à la mise à niveau du système judiciaire et au changement de l'image des services des tribunaux.

Il est regrettable que les acquis du projet d'appui du PNUD qui a pris fin en 2009 n'ont pas eu une certaine continuité au moins dans deux domaines importants : l'accès des pauvres aux services juridiques et la prise en compte des droits humains au niveau du corps des magistrats et du personnel pénitencier.

6. Réforme et modernisation de l'administration publique

Le PNUD a toujours accompagné le gouvernement dans le processus de renforcement des capacités de l'administration publique à travers trois appuis majeurs, avant son engagement à mettre en place un projet d'appui à la réforme de l'administration publique. Ces trois appuis ont visé l'élaboration du programme national de renforcement des capacités en 2006, l'accompagnement de l'organisation des Etats généraux de la fonction publique et l'appui à la mise en place d'un cadre national stratégique de réforme et de modernisation de l'administration togolaise en juin 2008. C'est dans ce cadre que le CPAP du PNUD a identifié l'action de modernisation de l'administration publique togolaise comme axe stratégique de haute importance durant la période 2008-2012 en vue d'aider le gouvernement à réactiver un certain nombre de fonctions administratives et économiques essentielles pour créer les meilleures conditions de reprise du processus de développement, après une crise sociopolitique de plusieurs années.

Les interventions du PNUD visent, à travers l'appui à la réforme et la modernisation publique, à :

- Renforcer les structures techniques nécessaires à la mise en place du Cadre stratégique national de réforme et de modernisation de l'administration ;
- Réaliser les principales études structurantes de l'administration ;
- Développer le processus de concertation, de sensibilisation et de communication sur la réforme administrative, notamment sur les nouvelles missions de l'Etat.

Le choix de la réforme et de la modernisation l'administration publique qui est au cœur de toutes les politiques publiques est pertinent et positionne le PNUD à des niveaux stratégiques dans la conception et la mise en œuvre des politiques de développement. Ce choix offre théoriquement des opportunités d'influence sur la nécessaire mutation de l'administration publique d'une culture d'administration de commandement vers une administration de développement permettant au pays de renouer avec la croissance économique et l'amélioration des conditions de vie des populations.

L'ancrage institutionnel de l'appui du PNUD à trois niveaux stratégiques -Présidence, Primature et Ministère de la Fonction publique- est également très pertinent montrant le souci de rechercher l'efficacité et la rapidité de prise de certaines décisions dans la modernisation de l'administration publique. Cette orientation aurait pu être confortée par un cadrage plus général sur les nouvelles missions de l'Etat afin d'inscrire toutes les actions dans une vision prospective de renouveau de l'Etat. Le danger qui pourrait guetter le projet du PNUD est l'accommodement des réformes envisagées au niveau de l'administration dans un environnement où l'Etat est lui-même en pleine crise depuis plusieurs décennies. Mais tôt ou tard, le Togo ne pourra faire l'économie de cette réflexion car une administration publique est toujours à la fois l'image et l'instrument privilégié du rôle qu'on souhaite faire jouer à l'Etat

Depuis la fin de l'année 2008, l'appui du PNUD à travers l'expertise internationale et nationale au niveau des trois lieux stratégiques a permis d'une part d'accélérer le processus de modernisation des méthodes de travail et des mécanismes de coordination de l'action gouvernementale et d'autre part de déclencher une dynamique d'audits organisationnels et techniques de tous les ministères. Le financement par le PNUD de sept ministères et institutions clés de l'administration publique a permis de créer un effet catalyseur. En effet, les autres Partenaires Techniques et Financiers (U.E, BAD, UNICEF et AFD) se sont associés à ce processus pour se répartir les autres ministères techniques. Les actions les plus en vue à mettre à l'actif du projet sont :

- L'institution des lettres de mission au niveau de tous les ministères, dans un esprit de responsabilisation et de développement de la culture de résultats, pour permettre aux ministères de fixer leurs objectifs réalistes dans l'année et à la Primature d'avoir une

vision globale de l'action de son gouvernement, lui permettant de mieux coordonner les ministères ;

- L'élaboration d'une stratégie de communication sur les objectifs et les étapes de la réforme de l'administration publique à travers l'organisation des journées d'information et de sensibilisation ;
- L'élaboration des textes réglementaires sur le statut général de la fonction publique, le code des pensions-retraites et le système de protection et de sécurité sociale ;
- La réalisation des audits techniques et organisationnels dans sept institutions publiques : le Secrétariat Général de la Présidence, le Cabinet civil de la Primature, Secrétariat Général du gouvernement, le Ministère de la Fonction publique et la réforme administrative, le Ministère Délégué auprès de Premier chargé du Développement à la Base, le Ministère des Affaires Etrangères et Secrétariat d'Etat à la Jeunesse ;
- L'équipement et la connexion internet au niveau des institutions suivantes : Ministère de la Fonction publique, Ministère des Affaires Etrangères, Ministère de l'Economie et des Finances, le Secrétariat Général du gouvernement et la Primature ;
- L'initiation des premières opérations d'installation de l'intranet au niveau de toute l'administration publique ;
- Le lancement d'autres audits organisationnels au niveau du i) Ministère de l'administration Territoriale, de la Décentralisation et des Collectivités Locales, ministère Eau et assainissement et Ministère de la Communication ;
- La mise en place de l'e-administration, à titre pilote, au niveau du Secrétariat Général du gouvernement et du ministère de la Fonction publique.

Les audits ministériels constituent un instrument utile et nécessaire pour mieux réfléchir sur les actions stratégiques de la réforme de l'administration publique dans le cadre d'une vision globale du rôle de l'administration en termes de fonctions et de capacités de conception, de coordination, de mise en œuvre et de suivi/évaluation des politiques publiques. Ils ne devront en aucun cas être un but en soi ; ils doivent être bien inscrits dans une vision stratégique du rôle de l'Etat et de la place de l'Etat revisité dans ses missions et son type d'organisation territoriale. L'initiative du PNUD de lancer les premiers audits, suivis par les autres partenaires pour couvrir les principales institutions publiques peut avoir des implications en profondeur sur le mode de fonctionnement des administrations publiques si :

- La vision des objectifs et des résultats des audits sont partagés et appropriés à tous les niveaux des structures institutionnelles ;
- Les termes de référence des audits soient bien adaptés et bien approfondis aux spécificités techniques de chaque institution visée ;
- L'ensemble des audits sont consolidés et validés par la Commission Nationale de Coordination de la Réforme de la Fonction publique ;
- Les nouveaux organigrammes et attributions des ministères, définis selon les grandes fonctions de gestion (stratégique, opérationnelle et courante), sont validés et mis en application par le gouvernement.

2.2.2.2 Difficultés rencontrées et insuffisances

Pour l'ensemble des volets de la gouvernance, les principales difficultés rencontrées résident dans la faiblesse des capacités, à tous les niveaux, de l'administration togolaise. Cela se traduit par la faible capacité d'absorption, les difficultés de coordination et la lenteur dans les arbitrages de certaines situations. Cela a été plus vrai au niveau du Ministère de la justice et le Ministère des Droits de l'Homme. Le contexte politique ambiant de fragilité du consensus politique centré sur les résultats des élections présidentielles a pesé, dès juin 2009, sur le niveau et la qualité d'exécution de plusieurs activités des projets. La non préparation de la relève des fonctionnaires

partant à la retraite pose le problème à la fois du déficit de certaines compétences et la formation des jeunes nouvellement recrutés. Le faible niveau de rémunération des agents de l'Etat ne crée pas des conditions favorables pour la modernisation de l'administration publique. La création de nouveaux ministères comme le Ministère des Droits de l'Homme et le Ministère délégué chargé du Développement à la Base a créé des difficultés d'opérationnalisation de certaines stratégies et de dialogue pro actif pour la mise en œuvre de certaines activités liées aux questions des droits humains.

Au niveau du PNUD, les principales difficultés ou insuffisances se situent dans le retard de finalisation des Plans de Travail Annuel. Cette situation s'est nettement améliorée pour l'année 2010. Le deuxième niveau d'insuffisances est lié à la faiblesse de l'approche programme en matière de gouvernance se traduisant par la multiplication de petits projets. Le pilotage et la coordination stratégique entre le chargé de programme gouvernance au niveau du PNUD et les responsables des différents projets a toute son importance de pallier aux insuffisances dans le montage des projets en termes d'approche programme. La synergie d'actions entre les différents projets aurait pu être plus forte si la vision et les stratégies opérationnelles avaient été suffisamment partagées et traduites par une feuille de route commune. Cela est très perceptible d'une part au niveau de l'Assemblée Nationale, du Ministère des Droits de l'Homme, du Ministère de la Justice sur les questions de droits humains, d'accès des pauvres à la justice la coordination avec la Commission Nationale des Droits de l'Homme et d'autre au niveau du Ministère de l'Administration Territoriale, de la Décentralisation et des Collectivités Locales et du Ministère de la Fonction Publique sur l'implication territoriale et la gestion de proximité lors de la réalisation des audits.

2.2.2.3 Recommandations

Les principales recommandations se résument à une meilleure coordination des volets de la gouvernance au sein du PNUD et entre les responsables des différents projets. Plusieurs concepts paper ont été élaborés au sein du bureau du PNUD sur les questions de la paix, de la sécurité, du système électoral et les droits humains ; mais ces réflexions n'ont pas été consolidés pour en faire un document cadre clarifiant le positionnement stratégique en termes d'outils et de stratégies de mise œuvre au niveau de chaque domaine.

1. Appui au processus électoral

- Tirer les leçons des dernières élections et les faire partager avec les partis politiques et les institutions du pays en vue de dégager les grandes lignes du nouveau code électoral prenant en compte les questions liées à la neutralité de l'administration, au financement des campagnes électorales et au découpage électoral ;
- Anticiper sur les prochaines élections électorales en mettant en œuvre la réforme du statut de la CENI ;
- Renforcer la formation et l'éducation civique en vue de créer des conditions apaisées pour les prochaines élections locales et législatives ;

2. Renforcement des capacités de l'Assemblée Nationale

- Clarifier la position de l'équipe des experts de la Cellule d'Analyse Budgétaire par rapport à la Commission des finances de l'A.N qui manifestement ne voit pas encore l'apport de cette équipe dans l'amélioration de ses outils de travail et de son efficacité dans l'étude du projet de la loi de finances ;
- Revoir la forme d'organisation et des méthodes de travail de la Cellule d'Analyse Budgétaire en :

- Recrutant un expert international, spécialiste en finances publiques, expérimenté et doté d'une capacité de dialogue et d'ouverture avec les parlementaires pour l'animation et la conduite des travaux de la CABAN ;
 - Formant l'équipe des experts nationaux en poste actuellement sur les instruments/méthodes d'analyse budgétaires, les méthodes de préparation de notes de synthèse thématique en fonction de l'actualité économique et l'élaboration de certains guides à l'usage des parlementaires ;
 - Etablissant un programme de travail détaillé avec le Président de l'A.N et la commission des finances et la CABAN ;
 - Instaurant des rencontres périodiques avec les membres de la commission des finances de l'A.N ;
 - Développant les échanges avec les parlements de la sous-région comme le Bénin et le Burkina Faso ;
- Revisiter le plan stratégique de l'A.N pour le rendre plus précis, plus ciblé sur certaines fonctions stratégiques et pour le rendre opérationnel ; ce travail devra se situer surtout au niveau des points suivants :
- *Production législative* en mettant l'accent sur i) la prise de conscience des parlementaires, du gouvernement et de la population quant au rôle et responsabilités constitutionnelles de l'Assemblée Nationale ii) les capacités des commissions à exécuter efficacement leurs fonctions de production législative, iii) les capacités de la commission des finances pour un meilleur examen du budget , iv) les capacités des groupes parlementaire à mieux examiner les projets et propositions de loi, v) le système de documentation permettant l'accès aux sources d'informations législatives et i) l'accès des députés à l'information en matière de relations internationales et de connaissances et de ratification des traités internationaux.
 - *Appui pour un meilleur contrôle de l'action gouvernementale* en permettant aux députés i) d'être bien outillés en analyse de politiques publiques et ii) de disposer des outils méthodologiques et des appuis nécessaires à l'exercice de leurs activités de contrôle de l'action gouvernementale.
 - *Administration parlementaire* en visant (i) l'amélioration du rendement des employés de l'Assemblée Nationale, i) la formation du personnel administratif et technique iii) le renforcement de la culture d'impartialité au sein des services de l'Administration parlementaire.
- Elaborer un programme d'action multi-bailleurs, issu du nouveau plan stratégique de l'A.N, en vue de massifier les appuis actuels qui sont insuffisants ; l'U.E est disposée à coopérer étroitement dans ce sens pour renforcer le pouvoir législatif dans l'élaboration et l'adoption de textes.
- Responsabiliser l'expert international (conseiller politique) du PNUD pour la dynamisation des activités de la CABAN et le suivi rapproché du projet d'appui à l'A.N.

3. Prévention de la violence et promotion des droits humains

Les principaux constats de la mission d'évaluation sur le volet des droits humains se résument aux difficultés d'ancrage de certaines activités très significatives à fort impact et très visibles en raison des faibles capacités du Ministère des Droits de l'Homme et des difficultés rencontrées avec la coordination nationale qui a cultivé le flou sur le statut des experts nationaux, recrutés au départ sur budget PNUD et repris par la suite en commun en accord entre le PNUD et le ministère, sur le budget national. Les capacités de dialogue et d'appui-conseil des responsables du PNUD, en charge de ce dossier au Ministère des Droits de l'Homme n'ont été très constantes ni efficaces. L'insuffisance de coordination et de dialogue entre le PNUD et le HCDH ainsi que le changement de stratégie d'intervention du PNUD en optant pour une approche transversale des questions de droits humains n'ont pas aidé à créer les meilleures conditions de mise en œuvre d'activités très

significatives au sein du Ministère des Droits de l'Homme. Enfin, la dispersion des appuis du VNU international sur d'autres volets, sous formes de notes parfois trop théoriques, n'a pas également aidé à la fois au Ministère et au système des Nations Unies à avoir une stratégie d'intervention claire et efficace. En vue d'améliorer l'intégration des droits humains dans le secteur le plus important et de bâtir un partenariat technique fort avec le Ministère des Droits de l'Homme et d'autres institutions (CNDH, ministère de la justice, etc.), il est important de :

- Clarifier les points d'ancrage de l'approche transversale des droits du PNUD permettant de situer ses appuis dans au moins quatre domaines stratégiques : Droits de l'Homme, OMD, protection des droits des enfants et des femmes ainsi que la gouvernance locale ;
- Dégager une stratégie conjointe (et pourquoi pas un programme conjoint) entre le PNUD, le HCDH, l'UNICEF et l'UNFPA sur la base d'une réflexion approfondie sur l'application effective des conventions internationales des droits humains et sur le respect des droits humains dans certaines sphères publiques (prisons, commissariats de police, etc.) et privés (lutte contre le trafic des enfants, travail des enfants, etc.) en impliquant les ministères et institutions clés : justice, Droits de l'Homme éducation, santé CNDH, etc. ;
- Revoir le mode d'organisation et de fonctionnement de l'Unité de gestion du Ministère des Droits Humains et mieux positionner le VNU international au niveau du HCDH pour ses activités d'appui à la fois au Ministère des Droits Humains et à la CNDH ;
- Assurer à la fois la cohérence et la synergie des actions du Système des Nations Unies liées aux droits humains au niveau de quatre structures : CVJR, CNDH, Ministère des Droits Humains et Ministère de la Justice.

4. Appui à la décentralisation

L'appui actuel à la décentralisation est peu pertinent et n'anticipe pas sur les véritables enjeux de mise en place des collectivités locales. Un cadrage général sur la question de la gouvernance locale et de ses liens avec le développement local (et communautaire) aurait certainement mieux ciblé les actions ayant une portée stratégique sur le niveau de contribution du PNUD dans l'approfondissement des préalables techniques et politiques pour l'organisation des élections locales. Par ailleurs, la mission d'évaluation a relevé l'insuffisance du travail du PNUD en matière d'appui-conseil à la partie nationale et de contrôle de la qualité des termes de référence portant sur certaines études (fiscalité locale et audit organisationnel du ministère de la décentralisation). Pour les deux prochaines années, il serait plus efficace de :

- Réorienter les actions d'appui sur les processus et le dialogue relatif à certains documents stratégiques comme l'élaboration d'un Cadre stratégie de mise en œuvre de la décentralisation permettant à la fois de situer la stratégie de décentralisation dans une vision de progressivité (suivant des phases de mise en œuvre) et de formuler un plan d'action triennal réaliste ;
- Améliorer la qualité de l'appui-conseil du PNUD au Ministère de l'administration Territoriale, de la Décentralisation et des Collectivités Locales ;
- Préciser les types de « mécanismes de financement des collectivités décentralisées » à appuyer et mieux les articuler avec le projet des Communes du Millénaire ;
- Supprimer l'appui envisagé aux schémas d'aménagement du territoire en raison de leur coût et de la faiblesse d'urgence pour l'élaboration de ce type de référentiel de gestion de l'espace ;
- Susciter l'émergence d'une plateforme multi-bailleurs sur la question de la décentralisation en développant un partenariat stratégique entre le PNUD et la coopération française qui appuie le Ministère de l'Administration Territoriale à un niveau stratégique (secrétariat général du ministère).

5. Consolidation des acquis de la modernisation du système judiciaire

Le parachèvement des appuis du PNUD au système judiciaire a permis de cibler des fonctions catalytiques en matière de renforcement des capacités de la chancellerie, des capacités des juridictions et de la modernisation de la législation. Cependant, le développement des services judiciaires pour les groupes vulnérables n'a pas été suffisamment développé. L'intégration des droits humains au niveau de certaines activités liées au renforcement des capacités du personnel pénitencier et des magistrats n'a pas été réellement prise en compte. Aussi, est-il important pour les deux prochaines années de :

- Développer une synergie entre les structures nationales en charge des questions des droits humains et le ministère de la justice permettant de cibler certaines institutions et catégories de personnel pour les doter d'outils et d'instruments en matière des droits humains ;
- Accélérer la mise en œuvre des activités liées au développement de l'accessibilité des services juridiques aux groupes les plus vulnérables.

6. Réforme et modernisation de l'administration publique

Les acquis sont loin d'être négligeables dans ce domaine. Des efforts d'approfondissement et de cohérence avec une vision prospective pour la refondation de l'Etat et de certaines dimensions de la gouvernance sont nécessaires. Les principales recommandations se résument aux points suivants :

- Le lancement, dès maintenant, du processus de formulation du Programme National de Bonne Gouvernance permettant de mettre en perspective les enjeux et les défis de toute la réforme et la modernisation de l'administration publique ;
- La mise en cohérence des audits et des réformes en cours d'élaboration par le Ministère de la Fonction publique et de la réforme administrative avec la matrice unifiée des réformes 2010-2012, élaborée par le Ministère de l'Economie et des Finances (SP-PRPF) ;
- Une coordination plus soutenue avec les autres PTF (U.E, BAD, UNICEF et AFD) sur l'approche méthodologique de conduite des autres audits à travers d'une part le partage des termes de référence pour mieux adapter et définir les tâches du travail des consultants selon les exigences techniques de chaque ministère et d'autre part de partager collectivement les résultats des audits réalisés en vue d'ajuster et de s'assurer de l'appropriation par les structures les plus concernées pour des changements envisagés ;
- *Une prudence et une coordination plus efficace* de la part du PNUD avec le gouvernement sur le dossier intranet (à titre expérimental) au niveau de l'administration publique puisque le gouvernement est en négociation avec la coopération chinoise sur un programme global pour toute l'administration publique pour un financement autour de 10 millions \$;
- *La prise en compte de la dimension décentralisation et déconcentration* dans tout le travail qui est en train d'être mené au niveau de la réforme de l'administration publique car cette dernière ne se limite pas uniquement au niveau central (Lomé) ;
- *Système de reporting et de suivi des activités du projet* d'appui à la réforme administrative orienté vers des indicateurs plus pertinents et une matrice de suivi des études et réformes engagées en vue de mieux apprécier les réels progrès et les mesures d'ajustement nécessaires à prendre.

2 MOBILISATION ET UTILISATION DES RESSOURCES

Les prévisions des engagements financiers du PNUD du CPAP pour la période 2008-2012 s'élèvent à 18,672 millions \$ répartis selon les priorités suivantes :

- Pauvreté 40 %
- Gouvernance 56 %
- Crises et conflits 02 %
- Suivi/évaluation 02 %

Les décaissements pour les années 2008, 2009 et 2010 (au 31/05/2010) font ressortir un montant total de 49 827.000 \$. L'importance de ce niveau de décaissements s'explique principalement par le volume de financements du Fonds Mondial (20,1 millions\$) et la contribution Autres Ressources pour l'organisation des élections de 2010 (6,6 millions \$). Pour les deux années 2008 et 2009, les dépenses moyennes pour l'ensemble du programme, sans le Fonds Mondial, s'élèvent à 9,65 millions \$. Pour ces deux années, les décaissements (sans les ressources du fonds Mondial) ont été assurés par les ressources propres (TRAC) à hauteur de 55 %. La part des financements des Autres Ressources a été de 16 %.

PNUD Togo : Financements prévus du CPAP (2008-2012)

Programmes	Total en 1000 \$		
	Ressources TRAC	Autres ressources	Total
1. Pauvreté	4.572	2 900	7 472
2. Gouvernance	5 828	4 572	10 400
3. Crises et conflits	225	215	440
4. Suivi-évaluation	360		360
Total	11 184	7 488	18 672

Source : CPAP 2008-2012 PNUD Lomé 26/02/2008

Au niveau de l'exécution, le bureau du PNUD Togo enregistre un taux moyen tournant au dessus de 90 %. Pour les ressources propres du PNUD, le taux d'exécution est plus qu'honorable, se situant à 90, 8 % en 2008 et 96,4 % en 2009. Pour faciliter certaines dépenses et compte des résultats de l'étude sur les risques fiduciaires avec les Partenaires d'Exécution au Togo en 2008, plusieurs unités de projets ont été mises en place pour augmenter la capacité d'absorption. Les procédures actuelles de passation de marchés publics ne garantissent pas suffisamment de rapidité et de transparence. Les frais administratifs tournent autour de 13 % par rapport aux dépenses des programmes en 2008 et 2009, avec une nette augmentation pour 2009 du fait d'une baisse relative des ressources. L'année 2010 amorce une certaine reprise, avec les ressources mobilisées pour les processus électoraux. Des progrès peuvent être espérés dans le taux d'exécution au niveau des Autres Ressources, moyennant des arrangements institutionnels plus souples avec l'U.E et d'autres partenaires financiers.

Evolution des dépenses totales PNUD (2008-2010) en 1000 \$

Sources de financement	2008	2009	2010 (31/05/01)
1. Dépenses budgétisées	22 725	18 113	25 952
2. Dépenses effectivement réalisées	20 205	17 261	12 311
3. Taux d'exécution des dépenses totales	88,9 %	95,6 %	44,4 %
4. Ressources propres (TRAC) budgétisées	5.538	6 414	5 616
5. Ressources propres (TRAC) réalisées	5 047	6 200	1 706
6. Taux d'exécution des dépenses TRAC	91,1 %	96,6 %	30,4 %
7. Dépenses administratives	2 177	2 788	956
8. % des dépenses administratives par rapport aux dépenses totales	10,7 %	16,1 %	7,8 %

Source: Atlas PNUD Togo Juin 2010

3 MECANISMES DE SUIVI-EVALUATION

3.1 Efficacité des montages institutionnels

La conception initiale de l'ensemble des programmes a été guidée par le souci d'avoir une vision d'ensemble des programmes prévoyant un Comité d'Orientation Stratégique (COS) comme niveau d'orientation et d'impulsion des programmes. Ce COS est appuyé par trois Groupes Thématiques de Travail (GTT) couvrant la i) la lutte contre la pauvreté, ii) le développement des services sociaux et iii) la gouvernance et les droits de l'homme. Ces GTT s'appuient des différents Comités Sectoriels Techniques (CTS). Ainsi, le système est structuré à trois niveaux. Pour la gestion quotidienne des programmes une Unité d'Appui aux Projets a été envisagée en vue de préparer l'administration togolaise à mieux s'inscrire dans les principes de la Déclaration de Paris. A tout ce dispositif, il faut ajouter les différents comités de pilotage prévus au niveau de chaque projet.

Ce système à plusieurs étages est lourd à une forte exigence de mobilisation des cadres de l'administration pour les réunions de coordination et de concertation à différents échelons. Et parfois, les mêmes personnes sont mobilisées pour les différents comités et groupes de travail. Dans la réalité, en dehors de quelques comités sectoriels (surtout les secteurs sociaux) qui fonctionnent plus ou moins bien, les autres comités sectoriels se réunissent rarement. Au niveau des comités de pilotage, on en compte au moins 15. Dans l'ensemble, ces comités ne se réunissent jamais, posant à la fois le problème de l'appropriation et de l'évaluation des performances de différents projets. Pour les Unités de gestion, on en dénombre une douzaine. Pour certains projets importants, ces Unités de gestion sont tout à fait justifiées. C'est le cas du programme des Communes du Millénaire ou de la Réforme de l'administration publique. Pour d'autres comme le Ministère des Droits de l'Homme et le Parlement, le choix de ce type d'unités de gestion n'est pas approprié.

Le COS est pertinent pour une vision commune entre le gouvernement et le PNUD sur l'appréciation conjointe des progrès et des orientations qui s'imposent annuellement pour mieux garantir l'impact des actions des différents programmes. Force est de constater que ce COS ne s'est jamais réuni.

L'Unité de Gestion et de Coordination des Programmes Gouvernement/SNU, est assez intéressante pour assurer une vision cohérente et coordonnée dans l'exécution de l'ensemble des programmes du SNU. Mais cette unité qui est en place depuis 2009 et faiblement dotée d'outils et de méthodes de centralisation des informations et de coordination effective elle ne joue pas pleinement son rôle d'impulsion d'une dynamique programmatique centrée sur l'approche programme et la mise en commun des leçons apprises par tous les projets. Elle ne fait que valider les PTA annuels déjà finalisés entre les chargés de programmes du PNUD et les responsables du PNUD ainsi que la partie gouvernementale pour les ministères concernés. Les mécanismes de coordination et de suivi ne sont pas encore place. Cette Unité de Gestion est animée par un coordonnateur et un spécialiste de suivi et évaluation qui vient d'être recruté. Ce dispositif mérite d'être revisité en vue de sa simplification pour permettre un meilleur suivi des programmes en étroite liaison avec les mécanismes de suivi du DSRP qui devra également être revu pour les mêmes objectifs d'opérationnalisation du dispositif national de coordination des politiques publiques dans le cadre de la mise en œuvre du Plan d'actions du DSRP.

3.2 Suivi, évaluation et supervision

3.2.1 *Le système global de suivi et évaluation*

Le système de suivi évaluation du CPAP est axé sur les résultats. Le suivi et l'évaluation du Programme sont effectués en partenariat avec le Gouvernement, le SNU, les autres partenaires au développement et les OSC, et conformément à la matrice des résultats et du cadre de suivi évaluation de l'UNDAF à travers Togoinfo qui est tributaire du système de suivi et évaluation du DSRP. Il est prévu des revues annuelles, à mi-parcours et finales. Le reportage comprend les rapports trimestriels et annuels. Le suivi des activités se fera également à travers des visites conjointes de terrain. Les audits annuels de projets et programmes seront systématiques et obligatoires. Conçu comme tel, le système de suivi évaluation hérite des mêmes forces et faiblesses que le cadre de suivi évaluation du DSRP ainsi que celui de l'UNDAF.

Dans le système ATLAS, il est prévu un Dashboard des projets comme instrument de suivi de la gestion saine des projets. Il nécessite une mise à jour régulière de toutes les données pertinentes et fiables des projets. Une analyse de ces données à travers le « Quarterly Progress Report » (QPR) permettra de vérifier la qualité des informations fournies dans le système. Les Chargés de Programme du PNUD, en accord avec les projets doivent alimenter ce système de données avec des informations appropriées. Les rapports annuels des projets et programmes peuvent être postés dans le système ATLAS par les chargés de programmes et être accessibles.

Globalement, le système de suivi évaluation a les principales faiblesses suivantes : (1) tous les instruments de suivi évaluation préconisés par la Gestion Axée sur les Résultats en particulier le Cadre de Mesure de Rendement ne sont pas utilisés, et (2) le système centralisé de traitement des données à l'aide de ATLAS et du Dashboard renseigne très partiellement sur les performances des projets car il est fondé sur des données de base insuffisantes, générées par un dispositif de base non performant.

Toutefois, il faut reconnaître qu'au sein du bureau du PNUD Togo, des efforts ont été réalisés pour améliorer la qualité des informations dans le rapport annuel ROAR. Le rapport ROAR de 2009 présente plus d'informations sur les activités réalisées et permet une vue d'ensemble des réalisations des différents programmes opérationnels. Mais il n'offre pas des informations qualitatives sur les performances à travers des indicateurs clés permettant de mesurer le niveau d'amélioration des services ou des capacités. Le ROAR offre aujourd'hui plus des indications sur le niveau d'avancement des activités que sur le niveau de progrès des résultats.

3.2.2 *Les systèmes de suivi et évaluation des projets et programmes*

Chaque projet ou programme a traduit les orientations globales de suivi évaluation en un système propre. L'exemple de système le plus structuré vient du programme des Communes du Millénaire et de celui de la micro-finance (PASNAM), tandis que celui le moins opérationnel et le moins efficace à renseigner sur les résultats autres que ceux liés aux activités est celui de la gouvernance dans ses multiples composantes.

Au niveau du programme CM un système de suivi évaluation en pleine construction avec un niveau de désagrégation géographique jusqu'à l'organisation du village est mis en œuvre. La cartographie de certaines données est également bien intégrée dans le système. Ce système comporte des dispositifs de collecte, de remontée, de traitement des données ainsi que d'élaboration des rapports périodiques (mensuel et trimestriel). Cependant des fiches standards de collecte des données de bases méritent d'être systématisées au niveau du Comité Communal de Développement et des CIVD, accompagnées annuellement par un exercice de restitution des

résultats à ces comités locaux de développement en vue d'un meilleur apprentissage et appropriation par les partenaires locaux de développement. Toutefois, l'équipe du programme CM a encore du mal à renseigner certains indicateurs des OMD au niveau des CIVD en raison de certaines difficultés d'approche des enquêtes réalisées (principalement l'enquête ménages de 2010 dans les deux communes pilotes).

Au niveau de la gouvernance la composante opérationnelle du suivi évaluation se limite à la constatation de réalisation des activités à travers les rapports d'activités. Le dispositif n'est à ce stade pas envisagé. Il en est de même pour le projet d'appui à la modernisation et à la réforme administrative qui commence à disposer d'une base de données de référence sur le niveau des capacités de certains ministères. Un effort de consolidation de certains indicateurs clés de la gouvernance politique, administrative et économique est nécessaire pour renseigner certaines situations de référence permettant à la prochaine mission d'évaluation d'être mieux outillé pour apprécier l'impact et l'effet des différents projets et programmes mis en œuvre.

Au niveau du bureau du PNUD Togo, un responsable du suivi et évaluation, outre ses autres tâches programmatiques, assume la responsabilité de la production actuelle du rapport ROAR pour le siège à New York. Cela constitue un atout pour le bureau du PNUD. Mais ce responsable pourrait jouer un rôle plus important dans le développement d'un système de suivi et évaluation sur l'ensemble des programmes et être l'interface avec tous les projets pour formater certains types de rapports périodiques et la production des indicateurs clés mesurant les progrès de différentes performances selon les secteurs.

Enfin, la supervision des chargés de programmes est effective à travers les visites sur le terrain. Mais la remontée des informations se limite uniquement aux aspects financiers et difficultés de coordination. Des efforts d'amélioration de la qualité des informations liées aux dimensions conceptuelles et opérationnelles de différents outils des projets sont à faire pour les prochaines années.

Les principales faiblesses des systèmes de suivi évaluation des projets et programmes sont :

1. Un manque d'harmonisation des dispositifs de suivi évaluation et des canevas de rapportage d'un projet à un autre et souvent d'une année et une autre dans le même projet ;
2. Un manque de synthèse des rapports des projets sous forme de rapports consolidés du programme auquel ils se rattachent ;
3. Un manque de synthèse des rapports des programmes ou projets sous forme de rapports annuels consolidés de chacune des unités « gouvernance/renforcement des capacités », « pauvreté/environnement » qui donnerait pour chacune d'elle une vision globale des progrès et des faiblesses ;
4. Le partenariat avec les dispositifs nationaux centraux et sectoriels de suivi évaluation ne montre pas de capacités réelles et opérationnelles à générer les informations et indicateurs désirés.

3.3 Recommandations

Au regard des faiblesses du Système global de suivi évaluation et des systèmes de suivi mis en place par les programmes et projets, les recommandations suivantes peuvent être formulées :

Au niveau stratégique et conceptuel

- 1) améliorer la conception du suivi évaluation en adoptant tous les outils prévus à cet effet par l'approche de Gestion Axée sur les Résultats, en particulier le Cadre de Mesure de Rendement. Ce type d'instruments a l'avantage de mieux connaître les besoins en données, des méthodes la collecte et le traitement ;
- 2) s'assurer que les indicateurs retenus ont les propriétés minimales requises (indicateurs SMART adéquatement désagrégés selon le Genre et prenant en compte les Droits Humains) ;
- 3) s'assurer que les dispositifs nationaux peuvent effectivement jouer leurs rôles dans le partenariat avec le PNUD pour le suivi évaluation comme c'est le cas avec TogoInfo.

Au niveau opérationnel

- 1) améliorer le dispositif actuellement en place au niveau du PNUD pour dépasser uniquement le cadre du rapport annuel RAOR en réseaux avec les unités de gouvernance, de la pauvreté et l'Unité économique qui donnerait pour chacune d'elle une vision synoptique des progrès mais aussi des faiblesses dans l'atteinte des résultats ; le système actuel ne donne pas une image « programme » au CPAP ;
- 2) élaborer un canevas type de rapportage qui faciliterait la synthèse et la comparabilité ; car les rapports actuels varient d'un projet à un autre et souvent d'une année à une autre dans le même projet ;
- 3) prévoir un tableau cumulatif des résultats pour chaque année en vue de faciliter la lisibilité des progrès au cours du temps ; les rapports actuels apparaissent comme des exercices isolés ne mettant pas en valeur les résultats déjà acquis ;
- 4) développer un partenariat technique solide avec la direction nationale de la statistique en valorisant les données de TogInfo et les résultats du prochain recensement de la population et les futures enquêtes ménages.

4 CONCLUSIONS ET ORIENTATIONS

4.1 Principaux enseignements et leçons tirées

4.1.1 Efficacité et appropriation

Dans l'ensemble, les programmes et projets mis en œuvre dans le cadre du CPAP (2008-2012) sont pertinents, fondamentalement alignés sur les priorités nationales, avec un effort de création des conditions politiques et programmatiques pour que le Togo renoue plus facilement avec la coopération internationale. Des efforts conceptuels et opérationnels sont à signaler dans le cadre de la mise en œuvre du programme des Communes du Millénaire, dans deux communes pauvres (Région des Savanes) à titre pilote avant leur extension à d'autres zones du territoire national. Dans le domaine de la gouvernance économique, la vision stratégique au niveau des processus électoraux a été un souci constant et suivi par des réflexions partagées avec les autres partenaires et le gouvernement sur le lien entre développement, paix et réconciliation nationale, après plusieurs années de crises socio-politiques. Cependant cette vision n'a pas été suffisamment approfondie au plan programmatique pour constituer un noyau dur sur le programme Gouvernance selon une approche programme mettant à profit les avantages comparatifs du PNUD. Enfin, l'accompagnement du PNUD d'une part face aux efforts du gouvernement dans l'organisation technique de la conférence de Bruxelles en 2009 pour renouer le dialogue avec la communauté internationale et d'autre part face au dispositif d'amélioration de l'aide publique au développement à travers les appuis techniques au ministère de la Coopération, du Développement et de l'Aménagement du Territoire, a contribué à doter le Togo d'un Plan d'action sur la gestion de l'aide et à jeter les premières bases pour la mise en œuvre de la déclaration de Paris. Enfin, le positionnement du PNUD à trois niveaux décisionnels stratégiques (présidence, primature et

fonction publique) est pertinent et porteur de perspectives pour l'appropriation de l'ensemble d'assistance technique du PNUD et pour la modernisation de l'administration publique.

Au niveau des projets et programmes, trois grandes initiatives permettent une meilleure visibilité du travail entrepris par le PNUD pour aider le gouvernement à se mettre en mouvement dans le processus de réconciliation nationale et d'amélioration des conditions de vie des populations. Le rôle actif du bureau du PNUD Togo dans la contribution au succès des élections présidentielles de février 2010 à travers l'appui technique à la CNEI est reconnu unanimement par tous les acteurs nationaux et internationaux, malgré certaines insuffisances épisodiques. La seconde initiative du PNUD a porté sur la mise en œuvre de la stratégie d'ensemble de la réforme administrative, initiée dès 2008 avec l'appui à l'élaboration d'un Cadre stratégique de modernisation et de réforme administrative, et le démarrage des premiers audits organisationnels. Cette initiative a suscité l'intérêt des autres partenaires techniques et financiers (U.E, BAD, UNICEF et AFD) à massifier ces actions pour permettre le travail de restructuration des ministères et la mise à niveau technique de plusieurs services, en vue de créer une masse critique de capacités nationales pour la mise en place de nouvelles politiques en cours d'élaboration. Enfin, la mise œuvre du programme des Communes du Millénaire contribue à mettre en exergue l'urgence dans la prise en compte des problèmes existentiels et de survie des populations autour d'une approche intégrée et spatialisée pour élever rapidement le niveau de développement humain des populations locales. Ces acquis au niveau de trois domaines mettent le PNUD devant d'autres défis à relever qui se résument à i) développer une véritable approche programme de la gouvernance en vue d'un meilleur ciblage et d'impacts sur les institutions clés garantes de l'Etat de droit, ii) insérer les appuis à de la réforme administrative dans une nouvelle vision renouvelée du rôle de l'Etat et iii) approfondir les outils et approches du programme des CM, tout en limitant les interventions à deux communes pilotes pour le cycle du CPAP actuel au lieu de 10 communes.

En matière de dispositif de coordination entre gouvernement et PNUD ainsi qu'au niveau des systèmes de suivi et évaluation, force est de reconnaître que dans l'ensemble, la situation actuelle est peu satisfaisante. Tous les comités de pilotage ne sont pas opérationnels. L'Unité de Gestion et de coordination des Programmes (MCDAT) ne joue pas son rôle efficacement. Les systèmes de suivi et évaluation renseignent plus les activités que les résultats et les effets de différents produits. Les capacités internes du PNUD nécessitent la redéfinition des tâches et leur renforcement en vue de permettre au PNUD de jouer plus efficacement son rôle d'appui-conseil et de contrôle qualité sur les activités et les différents plaidoyers.

Enfin, les efforts du bureau du PNUD à attirer l'attention du gouvernement sur certaines situations de blocage comme le système de suivi du DSRP, la dualité des missions en matière de gestion de l'aide et les faibles capacités du ministère du développement à la base ne semblent pas avoir pesé pour changer l'environnement d'exécution de ses projets. Une action conjointe avec les autres partenaires pourrait situer les différents problèmes à des niveaux plus décisionnels (Présidence) pour clarifier les différentes situations conflictuelles et de blocages.

Les perceptions du gouvernement et des Partenaires Techniques Financiers sur la qualité de l'assistance des projets PNUD sont dans l'ensemble encourageantes, avec encore des exigences en matière de gouvernance, de qualité et de continuité dans l'appui technique avec un plaidoyer fort sur la bonne gouvernance et la mobilisation des ressources pour l'atteinte des OMD. Un consensus semble se dégager au niveau du gouvernement et des PTF pour considérer que la contribution des appuis techniques du PNUD a été de qualité et très visible dans les domaines de la gouvernance politique (CENI et CVJR), et dans l'accompagnement du processus du DSRP selon une approche participative.

Le gouvernement, conscient des limites actuelles des procédures de passation des marchés publics et des efforts à faire pour assurer la transparence des dépenses publiques, constate tout de même la persistance de systématisation des unités de projets et de monopoles du PNUD dans l'initiation des activités constituant un handicap réel pour l'appropriation nationale. Cela a été relevé dans certains projets comme celui des Communes du Millénaire et celui de la réforme administrative.

4.1.2 Développement des capacités et des référentiels de développement

Tous les projets du PNUD contribuent d'une manière ou d'une autre au renforcement des capacités des structures et acteurs ciblés. Mais deux projets se distinguent nettement des autres appuis. Il s'agit du projet d'appui à la modernisation et à la réforme administrative et du projet d'appui au processus du DSRP. Ces deux projets ont dispensé plusieurs modules de formation au niveau central et au niveau régional. Ils ont visé principalement les administrations publiques et la société civile.

Les composantes de renforcement des capacités de ces projets ont permis à la fois de renforcer les équipements informatiques, d'améliorer les moyens de communication (internet) et de mettre à niveau les capacités techniques et managériales de plusieurs cadres et responsables des administrations publiques.

Le développement des capacités a utilisé plusieurs formules d'expertises nationales et internationales :

- Mobilisation de l'expertise sous-régionale du PNUD, en particulier le Pôle de Dakar pour appuyer le processus d'amélioration des outils de programmation budgétaire (CDMT et approche programme) ;
- Mobilisation de quatre experts internationaux pour appuyer la coordination gouvernementale, le suivi des études sur la réforme administrative et le développement d'une stratégie nationale avec son plan d'action en matière de gestion d'aide publique au développement ;
- Mise à la disposition du programme des Communes du Millénaire dans la région des Savanes de deux VNU internationaux pour les Comités inter villageois de développement pour développer les outils de planification et mettre en œuvre les actions prioritaires de développement en vue de l'accélération du processus d'atteinte des OMD dans cette zone;
- L'appui à l'émergence d'une coordination nationale des ONG lors du processus d'élaboration du DSRP complet à travers des ateliers régionaux et locaux pour organiser les débats et structurer les ONG en réseaux de compétences utiles pour le dialogue sur les politiques publiques à mettre en œuvre dans le cadre du DSRP ;
- Sollicitation de bureaux d'études, de services déconcentrés de l'Etat et d'institutions nationales pour animer les séminaires organisés en direction des responsables des organisations de la société civile, des cadres du ministère de l'Economie des Finances, du ministère de la fonction publique et du MCDAT ;
- L'appui au gouvernement à présenter sa stratégie de gestion de l'APD au cours du Forum d'Accra tenu en 2009 ;
- L'organisation de voyages d'études et d'échanges au Bénin, au Mali, au Burkina Faso et au Sénégal portant sur les expériences en matière de développement local, d'implantation des plateformes multifonctionnelle et les outils de renforcement des capacités des parlements nationaux ;
- Appui technique spécifique et de façon conjointe avec l'UNICEF et l'UNFPA pour le développement de Togoinfo, comme système unique de suivi des OMD et d'information sur le niveau de développement du capital humain.

4.1.3 Synergies et développement de partenariats

Les projets et programmes du PNUD ont développé deux types de partenariats :

- Programmation conjointe avec les agences du SNU
- Partenariats techniques

➤ *Programmation conjointe*

Cette modalité trouve sa traduction dans le programme des Communes du Millénaire. Le processus a été engagé par toutes les agences (UNICEF, UNFPA, PVNU et OMS), dès sa formulation. Plusieurs ateliers de mise en commun de toutes les options stratégiques, les modalités de financements et le montage institutionnel ont été organisés. Dans la mise en œuvre, le PNUD a joué un rôle plus actif dans le développement des premières activités. La FAO a suivi et plus tardivement l'UNICEF et l'UFPA ont commencé à programmer de façon coordonnée leurs activités sectorielles. Le poids des procédures et de la culture de chaque agence pèse encore sur le niveau d'opérationnalisation du programme conjoint. Un travail d'approfondissement du dialogue sur les meilleurs mécanismes de coordination et de concertation entre agences est encore à réaliser pour maximiser l'impact des actions du programme CM. Les interventions conjointes se reflètent également aussi au niveau du recensement de la population de 2010. Il en est de même pour les questions des droits humains avec le HCDH.

➤ *Partenariats techniques*

Cette forme de partenariat a été développée par le projet de renforcement des capacités avec la direction nationale de la statistique pour l'implantation et le développement de Togoinfo. Le contexte historique de suspension de la coopération internationale au Togo depuis les années 90 explique la faiblesse de ces formes de partenariats techniques et financiers. Avec la coopération française, le PNUD a travaillé de façon étroite sur le dossier de la modernisation de la justice et très faiblement sur la question de la décentralisation.

4.1.4 Instruments et outils

Certains projets du PNUD ont pu développer et diffuser certains outils et instruments ouvrant de réelles perspectives d'amélioration de certaines politiques sectorielles. Parmi les domaines cités en référence, il y a la gestion de l'aide et les instruments de suivi des OMD.

En matière de gestion de l'aide, l'appui technique a permis d'avoir les outils suivants :

- Le Plan National d'Efficacité de l'Aide ;
- L'élaboration du rapport sur la coopération de 2008
- La finalisation de la stratégie nationale de gestion de l'aide

Pour les OMD, le PNUD a permis :

- D'intégrer toutes les analyses, les enjeux et les stratégies d'accélération des OMD dans le DSRP complet ;
- De publier en 2009 le deuxième rapport de suivi des OMD au Togo.

4.1.5 Les plaidoyers

Le rôle joué par le PNUD est reconnu unanimement par tous les acteurs pour trois plaidoyers

majeurs au Togo : processus électoraux, reprise de la coopération internationale et de la modernisation de l'administration publique. Le gouvernement et les PTF saluent les efforts du PNUD pour avoir créé les conditions de succès de la conférence de Bruxelles, l'appui technique à l'organisation des élections et le dialogue sur la nécessité de renforcer les capacités de l'administration publique.

Le PNUD a incontestablement contribué à créer de nouvelles conditions de dialogue entre les acteurs nationaux et à élaborer certains référentiels de développement (DSRP et Plan d'action de l'aide). Aujourd'hui cette démarche semble avoir déclenché plusieurs autres initiatives dans le sens de la consolidation des institutions démocratiques.

En matière de gouvernance, un début de cohérence de différents volets est en cours d'approfondissement, avec le projet d'appui CVJR ; mais cette orientation est encore insuffisante pour revoir le contenu et le mode opératoire d'appui à l'Assemblée nationale, au processus de décentralisation et à la prise en compte de façon transversale les questions des droits humains et du genre. Il en est de même pour l'environnement qui devrait être lié à la question de la pauvreté en vue d'un meilleur plaidoyer et un accès à de nouveaux mécanismes internationaux de financement.

4.2 Nouveau cadre de résultats et de ressources

4.2.1 Principales orientations

L'évaluation à mi-parcours du CPAP (2008-2012) a essayé, sur la base d'une analyse matricielle des résultats atteints et des processus déclenchés à différents niveaux, de dégager les enseignements et les bonnes pratiques des principaux programmes mis en œuvre en vue de mieux capitaliser les acquis pour les deux prochaines années et esquisser certaines orientations stratégiques pour le nouveau cycle. Tous les documents de formulation analysés montrent l'effort de ciblage des secteurs prioritaires comme les processus électoraux, le renforcement des capacités et la mise en place d'une approche novatrice en matière d'opérationnalisation des OMD au niveau de certaines collectivités locales du pays en vue de permettre au Togo de réintégrer rapidement le circuit de la coopération internationale. Cet effort est moins perceptible pour la question de la gouvernance dans ses multiples dimensions et la fonction de suivi et évaluation pour l'ensemble des projets.

Dans la mise en œuvre, les secteurs ciblés et les objectifs de renforcement des capacités au niveau de l'administration publique et des communautés de base sont très pertinents. A ce niveau, on peut dire que le PNUD a bien joué son rôle de catalyseur permettant aux autres Partenaires techniques et financiers de s'engager dans le processus des audits et d'étudier les possibilités d'amélioration de la qualité des politiques publiques. L'appui au Parlement n'a pas encore été un déclencheur pour d'autres appuis mais le potentiel existe, moyennant des ajustements aux appuis actuels.

Parmi d'autres résultats significatifs à mettre à l'actif des projets PNUD, il y a :

- Le succès des plaidoyers sectoriels en appuyant l'organisation de la table ronde sur le secteur agricole et le secteur de l'eau en cours de préparation ;
- L'appui au gouvernement pour se doter d'une stratégie nationale de prévention des crises et l'élaboration d'un plan national de contingence.

Les principaux obstacles rencontrés se résument aux difficultés de suivi des résultats et d'appréciation de l'impact des projets PNUD. L'absence d'un système de suivi pour le DSRP a

créé des difficultés supplémentaires pour mieux apprécier les performances enregistrées permettant des ajustements réguliers des interventions. Le manque de vision globale sur la gouvernance n'a pas facilité la mise en œuvre de façon plus efficace les actions de renforcement des capacités de l'Assemblée Nationale et du Ministère des Droits de l'Homme.

Pour les deux prochaines années, le PNUD devrait tenir compte de plusieurs enseignements. Il s'agit, avant tout, de l'effort de regroupements de toutes les activités de la gouvernance selon une approche programme permettant de cibler trois domaines stratégiques : pouvoir législatif, la culture de la participation citoyenne et l'élaboration d'une politique nationale de bonne gouvernance. Ensuite, il y a la nécessité de doter le programme CM d'une stratégie opérationnelle en vue d'une meilleure appropriation et d'une durabilité des actions à mettre en place. Cela concerne également le projet d'appui à la réforme administrative en situant les appuis dans une nouvelle vision de l'Etat. Enfin, le PNUD devra revoir le mode de pilotage, d'impulsion et de suivi des activités opérationnelles selon une approche programme pouvant se limiter à deux team leader, en tandem avec l'unité économique.

Le PNUD a fait d'importants efforts pour renforcer son positionnement et sa participation aux processus électoraux. Il devra continuer à être le partenaire stratégique d'une part dans l'approfondissement des réformes du système électoral et d'autre part l'anticipation sur les prochaines échéances électorales locales et législatives.

Ces orientations devront s'inscrire dans une démarche basée sur :

- Une approche programme au niveau de chaque domaine de concentration à travers des montages institutionnels simples, flexibles et adaptés aux exigences d'exécution techniques des composantes formulées ;
- Une stratégie claire en matière de renforcement des capacités permettant aux projets de mieux se coordonner sur les outils et les stratégies à mettre en œuvre ainsi que sur les partenariats techniques à établir avec les centres de formation et les universités ;
- L'intégration plus efficace de certains thèmes transversaux comme le Genre, les droits humains, le renforcement des capacités et l'Environnement dans les activités clés des projets ;
- Une coordination plus efficace des activités des projets au sein du bureau du PNUD en développant plus de synergies et une complicité entre les Unités de programmes et l'Unité Economique du bureau de pays du PNUD ;
- Le recours à des expertises avérées et de qualité dans les domaines où l'innovation est recherchée comme le programme des CM, les changements climatiques et le développement des CDMT ;
- Le renforcement des fonctions d'appui-conseil du bureau et de plaidoyers du bureau de pays du PNUD en renforçant les capacités techniques au sein du bureau, surtout dans le domaine de la gouvernance et du suivi-évaluation.

4.2.2 Principaux ajustements de la matrice du CPAP

Tenant compte des acquis du CPAP (2008-2012) et de nouvelles orientations nationales reflétées dans le DSRP complet, les appuis du PNUD pour les deux prochaines années devraient couvrir essentiellement les problématiques liées à la gouvernance (système électoral, pouvoir législatif, prévention des crises et réconciliation nationale) au développement durable (environnement et lutte contre la pauvreté), à l'efficacité des mécanismes de réponses des organisations de la société civile dans la lutte contre le VIH/SIDA et des mécanismes de gestion de l'aide publique au développement. A cela s'ajoutent les deux thèmes transversaux, le genre et les droits humains.

Certains produits du CPAP devront soit être revus soit abandonnés pour mieux se concentrer sur d'autres domaines plus stratégiques et répondant mieux à certains défis immédiats à relever.

Pour les domaines qui nécessitent ajustements, on relèvera :

- 1) Le programme des Communes des Millénaire : compte tenu du volume de financement à mobiliser à l'échelle d'une commune pour cibler les OMD et du temps nécessaire pour la réalisation effective des actions de développement de type local, s'étalant généralement sur dix ans pour espérer avoir des impacts très significatifs, il serait plus réaliste de se limiter pour le cycle actuel à deux communes. Le gouvernement, avec l'appui du PNUD, pourra prendre le relais pour un plaidoyer fort auprès des autres partenaires dans les 8 communes restantes. Mais pour l'expérience pilote, le PNUD devra appuyer l'équipe de Dapaong à se doter d'une stratégie des outils et des approches lui permettant d'agir selon les séquences de programmation locale participative. Cet appui devra cibler les outils suivants : planification locale, les économies locales, l'entrepreneuriat, la maîtrise d'ouvrage locale et la gestion des affaires publiques locales (gestion commune) et le renforcement des capacités des communautés de base. Par ailleurs, la question des « zones d'aménagement agricole » devrait être recentrée dans le cadre du programme de l'emploi des jeunes compte tenu qu'il est question de composantes de promotion du secteur privé en direction de jeunes diplômés. Cela nécessitera des appui-conseils en matière de montage de dossiers d'investissements et d'accès aux sources de financement.
- 2) La décentralisation : il serait plus judicieux de se concentrer sur les documents d'orientation de mise en œuvre de la décentralisation que sur des études trop techniques, coûteuses et pas forcément du ressort du PNUD de réaliser ce type d'études. Ainsi, les produits envisagés devraient être supprimés : le renforcement des capacités des élus locaux, les mécanismes de financement des collectivités locales et les schémas d'aménagement du territoire. En revanche, dans le cadre de l'expérience pilote du programme CM, un outil de financement décentralisé sous forme de facilité financière, Fonds de Développement Local, peut être testé et servir de catalyseur pour le financement national des investissements locaux dans le cadre de la mise en collectivités locales. Cela devra se réaliser avec l'appui technique du FENU.
- 3) La gouvernance : le CPAP devrait se concentrer sur les composantes suivantes : i) appui à l'élaboration d'une politique nationale de bonne gouvernance (ou Programme National de Bonne Gouvernance), ii) système électoral (CNEI, code électoral, éducation civique, etc.), iii) Cadre de mise en œuvre de la décentralisation et participation citoyenne dans la gestion des affaires publiques et iv) prévention et gestion des crises (y compris l'appui à la CVRJ).
- 4) Environnement : il s'agira de mieux articuler l'environnement avec la lutte contre la pauvreté en intégrant les questions environnementales dans les plans locaux de développement du programme CM et le développement des plaidoyers pour permettre au Togo l'accès à certains mécanismes financiers internationaux.
- 5) Réforme administrative : l'accent devra être mis sur la cohérence des audits engagés et leur articulation avec le processus de décentralisation/déconcentration selon une vision renouvelée des missions de l'Etat en lien avec le processus d'élaboration du Programme National de Bonne Gouvernance.
- 6) DSRP et Gestion de l'aide : le PNUD devrait axer ses prochains appuis sur trois au moins domaines stratégiques : i) opérationnalisation du système de mise en œuvre et de suivi du DSRP en revisitant le cadre institutionnel du DSRP complet, ii) appui à Togoinfo, iii) réalisation d'un bilan de développement des dix dernières années en vue de permettre au gouvernement de se politiques sectorielles plus réalistes et alignées sur les objectifs du DSRP permettant la mise en place des CDMT et des budgets programmes. Au niveau de la gestion de l'aide publique au développement, l'effort devra se concentrer à la

clarification du cadre institutionnel et la mise en place d'une base de données fiables sur les flux de l'aide.

- 7) Mécanismes de coordination et de suivi des programmes : le PNUD devra capitaliser l'expertise en son sein, avec le responsable en suivi et évaluation. Mais un travail entre lui et les autres chargés de programmes sera nécessaire pour dépasser le canevas du ROAR.

5 SUIVI DES RECOMMANDATIONS DE L'ÉVALUATION

5.1 Plan de suivi des recommandations et actions prioritaires

PNUD Togo : Evaluation à mi-parcours CPAP (2008-2012) Tableau de synthèse des recommandations

Gouvernance et réforme de l'administration publique		
Domaines	Recommandations	Actions prioritaires
Appui au processus électoral	1. Tirer les leçons des dernières élections et les faire partager avec les partis politiques et les institutions du pays en vue de dégager les grandes lignes du nouveau code électoral prenant en compte les questions liées à la neutralité de l'administration, au financement des campagnes électorales et au découpage électoral	- Travail interne au sein de l'unité Gouvernance pour tirer les enseignements et établir une feuille de route - Partager la feuille de route avec la CNEI, le gouvernement et les partis politiques
	2. Anticiper sur les prochaines élections électorales en mettant en œuvre la réforme du statut de la CENI	- Engager un travail de consultation pour l'élaboration de nouveaux statuts de la CENI
	3. Le renforcement de la formation et d'éducation civique en vue de créer des conditions apaisées pour les prochaines élections locales et législatives	- Elaboration d'une stratégie de communication et de sensibilisation
Renforcement des capacités de l'Assemblée Nationale	1. Clarifier la position de l'équipe des experts de la Cellule d'Analyse Budgétaire par rapport à la Commission des finances de l'A.N qui manifestement ne voit pas encore l'apport de cette équipe dans l'amélioration de leurs outils de travail et d'efficacité dans l'étude du projet de la loi de finances	- Appui du PNUD pour préciser la nature de partenariat technique et financier entre l'A.N (Président A.N et président de la Commission des Finances)
	2. Revoir la forme d'organisation et des méthodes de travail de la Cellule d'Analyse Budgétaire en recrutant un expert international, spécialiste en finances publiques, formant l'équipe des experts nationaux sur les instruments/méthodes d'analyse budgétaires et établissant un programme de travail détaillé avec le Président de l'A.N et la commission des finances et la CABAN	- Mission d'appui à la Cellule d'Analyse Budgétaire - Précision des outils et méthodes de travail de la Cellule d'Analyse Budgétaire
	3. Revisiter le plan stratégique de l'A.N pour le rendre plus précis, plus ciblée sur certaines fonctions stratégiques pour le rendre opérationnel ;	- Mission d'appui pour actualiser et approfondir le Plan stratégique
	4. Elaborer un programme d'action multi-bailleurs, issu du nouveau plan stratégique de l'A.N, en vue de massifier les appuis actuels qui sont insuffisants ;	- Appui du PNUD à l'A.N pour l'élaboration d'un programme multi-bailleurs pour l'assemblée Nationale Proposition
	5. Responsabiliser l'expert international (conseiller politique) du PNUD pour la dynamisation des activités de la CABAN et le suivi rapproché du projet d'appui à l'A.N.	- Appui et suivi mensuellement

Prévention de la violence et promotion des droits humains	1. Clarifier les points d’ancrage de l’approche transversale des droits du PNUD permettant de situer les appuis au moins dans quatre domaines stratégiques : Droits de l’Homme, OMD, protection des droits des enfants et des femmes ainsi que la gouvernance locale	- Elaboration par le PNUD d’une note conceptuelle clarifiant la dimension transversale des droits humains au niveau de ses principaux projets
	2. Dégager une stratégie conjointe (et pourquoi pas un programme conjoint) entre le PNUD, le HCDH, l’UNICEF et l’UNFPA sur la base d’une réflexion approfondie sur l’application effective des conventions internationales des droits humains et sur le respect des droits humains dans certaines sphères publiques (prisons, commissariats de police, etc.) et privés (lutte contre le trafic des enfants, travail des enfants, etc.) en impliquant les ministères et institutions clés : justice, Droits de l’Homme éducation, santé CNDH, etc.	- Elaborer un programme conjoint sur les droits humains
	3. Revoir le mode d’organisation et de fonctionnement de l’Unité de gestion du Ministère des Droits Humains et mieux positionner le VNU international au niveau du HCDH pour ses activités d’appui à la fois au Ministère des Droits Humains et à la CNDH	- Supprimer l’unité de gestion au sein du Ministère des droits humains
	4. Assurer à la fois la cohérence et la synergie des actions du Système des Nations Unies liées aux droits humains au niveau de quatre structures : CVJR, CNDH, Ministère des Droits Humains et Ministère de la Justice	- Développer une stratégie d’appui cohérente entre les ministères (D.H, Justice), CVJR et CNDH
Appui à la décentralisation	1. Réorienter les actions d’appui sur les processus et le dialogue sur certains documents stratégiques comme l’élaboration d’un Cadre stratégie de mise en œuvre de la décentralisation permettant à la fois de situer la stratégie de décentralisation dans une vision de progressivité et de formuler un plan d’action triennal réaliste	- Revoir totalement le volet Décentralisation
	2. Améliorer la qualité de l’appui-conseil du PNUD au Ministère de l’administration Territoriale, de la Décentralisation et des Collectivités Locales	- Meilleure analyse et suivi des termes de référence de différentes études et des requêtes des ministères
	3. Préciser les types de « mécanismes de financement des collectivités décentralisés » à appuyer et mieux les articuler avec le projet des Communes du Millénaire	- Revoir cette action en lien avec le programme des Communes du Millénaire
	4. Supprimer l’appui envisagé aux schémas d’aménagement du territoire en raison de leur coût et de la faiblesse d’urgence pour l’élaboration de ce type de référentiel de gestion de l’espace	- Réviser le CPAP
	5. Susciter l’émergence d’une plateforme multi bailleurs sur la question de la décentralisation en développant un partenariat stratégique entre le PNUD et la coopération française	- Appui le Ministère de la décentralisation pour la mise en place d’un « panier commun sur la décentralisation »
Réforme et modernisation de l’administration publique	1. Lancement, dès maintenant, le processus de formulation du Programme National de Bonne Gouvernance permettant de mettre en perspective les enjeux et les défis de toute la réforme et la modernisation de l’administration publique ;	- Elaboration des termes de référence
	2. Mise en cohérence des audits et des réformes en cours d’élaboration par le Ministère de la Fonction publique et la réforme administrative avec la matrice unifiée des réformes 2010-2012, élaborée par le Ministère de l’Economie et des Finances (SP-PRPF) ;	- Séances de travail et de coordination entre le Ministère de la Fonction publique et le ministère de l’Economie et des Finances

	3. Coordination plus soutenue avec les autres PTF (U.E, BAD, UNICEF et AFD) sur l'approche méthodologique de conduite des autres audits à travers d'une part le partage des termes de référence pour mieux adapter et définir les tâches du travail des consultants selon les exigences techniques de chaque ministère et d'autre part de partager collectivement les résultats des audits réalisées en vue d'ajuster et de s'assurer de l'appropriation par les structures les plus concernées pour les changements envisagés ;	- Mise en place d'un groupe de travail multi bailleurs sur les audits et réorganisation des ministères
	4. <i>Prudence et Coordination plus efficace</i> de la part du PNUD avec le gouvernement sur le dossier intranet (à titre expérimental) au niveau de l'administration publique	- Gel de l'appui prévu en attendant la clarification avec la coopération chinoise
	5. <i>Prise en compte de la dimension décentralisation et déconcentration</i> dans tout le travail qui est entrain de mener au niveau de la réforme de l'administration publique car cette dernière ne limite pas uniquement au niveau central (Lomé) ;	- Elaboration d'une note d'orientation sur le calendrier d'intégration Déconcentration/décentralisation dans le processus de la modernisation de l'administration publique
Processus DSRP, OMD et programmes de réduction de la pauvreté		
Domaines	Recommandations	Actions prioritaires
Processus DSRP	1. Appuyer la Cellule DSRP pour une relecture du cadre de mise en œuvre du DSRP, source de plusieurs blocages, en vue de sa simplification et de son ancrage institutionnel le plus approprié à un niveau de cohérence et de coordination gouvernementale (Primature)	- Mission d'appui à la Cellule DSRP - Termes de référence de la mission - Suivi de mise en œuvre des recommandations du rapport
	2. Dissocier le dispositif de pilotage et d'orientation du DSRP et de son système de suivi qui devrait être plus confié à la direction nationale de la statistique, avec un réseau de correspondants au niveau des ministères techniques ;	- Appui à la définition et la mise d'un partenariat technique entre la Cellule DSRP et la direction nationale de la Statistique
	3. Assurer une cohérence des objectifs de TogInfo et le système de suivi-évaluation du DSRP qui devra être plus approfondi dans le cadre d'une étude complémentaire ;	- Atelier de mise en œuvre des instruments Togoinfo et système de suivi évaluation DSRP
	4. Appuyer le gouvernement, en partenariat avec l'U.E qui va financer l'audit du MEF, pour établir et mettre en route une feuille de route sur un an sur le nouveau dispositif institutionnel et technique de pilotage, de suivi et évaluation du DSRP en mettant au centre de différents choix trois structures nationales : la Cellule DSRP, le SP-PRPF et la Direction Nationale de la Statistique	- Impulsion et suivi des réunions de clarification du cadre institutionnel
	5. Appuyer le gouvernement, avec d'autres partenaires techniques et financiers, la généralisation des politiques sectorielles avec des plans sectoriels de trois ans suffisamment alignés sur les objectifs du DSRP complet en vue de développer les CDMT et les budgets programmes que le PNUD a appuyé jusqu'à présent au plan conceptuel	- Appui à l'élaboration d'un guide simplifié d'élaboration des politiques sectorielles - Elaboration d'un plan d'action pour l'élaboration des politiques sectorielles
Gestion de l'aide	1. Clarifier les rôles et missions de différentes structures ministérielles impliqués dans la production, la gestion et l'analyse des flux de l'aide publique au développement	- Elaboration des termes de références des structures en charge et impliquées dans la gestion de flux de l'aide
	2. Mettre en place un appui technique ciblée et efficace pour la mise en place d'une base des données et la formation du personnel des services du MCDAT pour une gestion efficiente, appropriée et durable de l'APD ;	- Recrutement d'un bureau d'études ou ONG pour la mise en place d'une plateforme de gestion de

		l'aide
	3. Elaborer une feuille de route réaliste précisant les préalables et les étapes devant conduire progressivement le Togo dans le respect des principes de la Déclaration de Paris.	- Elaboration et suivi de la feuille de route pour la mise en application des principes de la Déclaration de Paris
<i>Communes du Millénaire</i>	1. Appuyer l'équipe du programme CM à se doter d'un référentiel d'opération clarifiant tous les outils de programmation locale et le niveau de délégation de certaines responsabilités de gestion au niveau de différents comités de développement	- Mission technique d'appui pour les outils et la stratégie opérationnelle - Elaboration des TDR - Validation des résultats de l'étude - Suivi de mise en œuvre de la stratégie opérationnelle
	2. Accélérer l'exercice de chiffrage des plans locaux de développement sans forcément attendre les résultats de la méthodologie du costing des OMD	- Chiffre des plans locaux de développement sur la base de certains coûts unitaire de référence (selon les secteurs)
	3. Programmer les actions prioritaires des plans de développement en fonction des moyens budgétaires disponibles pour éviter de créer trop d'attentes au niveau des populations	- Suivi du respect de la programmation des actions selon les ressources disponibles
	4. Aider l'équipe de programme à avoir une stratégie cohérente en matière de coordination et de partenariats techniques et financiers ;	- Approfondissement des mécanismes de coordination
	5. Situer le cycle de programmation et les mécanismes de coordination des actions de développement au niveau communal en créant un Comité Communal de Développement coiffant tous les CIVD créés, sans attendre la décentralisation	- Création des deux Comités Communaux de Développement (juillet 2010)
	6. Mettre avec prudence et progressivement les plateformes multifonctionnelles en prenant trois types de paramètres : rentabilité économique, implantation géographique et viabilité socio-économique des groupements	- Etudes complémentaires sur la rentabilité des plateformes multifonctionnelles
	7. Développer l'énergie solaire adaptée aux besoins de différents équipements proposés en termes de puissance et technologies différenciées	- Adopter une stratégie modulaire dans la promotion de l'énergie solaire selon le type d'utilisation pour mieux adapter la puissance
	8. Travailler en synergie avec la micro-finance pour le développement des plateformes multifonctionnelles	- Développer un partenariat technique et financier plus solide selon de protocoles à mettre en place
	9. Revoir les mécanismes de coordination de coordination et de pilotage entre les agences sur la base d'une feuille de route mise à jour annuellement et procéder à une présidence tournante annuellement par chaque agence du dispositif de mise en commun des problèmes de coordination et de financement du programme CM	- Mise en place d'un mécanisme de coordination plus consensuel entre les agences du SNU
		10. Réactiver le comité de pilotage pour permettre une meilleure appropriation de l'expérience et pousser le gouvernement à assurer le plaidoyer auprès des autres partenaires pour les financements complémentaires
<i>Appui à l'emploi et aux opportunités de revenus</i>	1. Revoir l'étude sur la cartographie des opportunités d'emploi dans le sens de son approfondissement sur les questions d'emplois pour sortir du caractère général actuel des résultats de l'étude en vue d'une part de mieux identifier les créneaux de création d'emploi sous forme de composantes d'investissement et de développement des capacités et d'autre part d'indiquer les mesures	- Compléments d'analyse sur l'emploi dans les régions à réaliser - TDR sur les analyses complémentaires d'opportunités d'emplois dans les régions

	d'accompagnement en matière de formation en direction de jeunes	
	2. Appuyer l'agence nationale de l'emploi dans les domaines stratégiques pour les jeunes à savoir, conseil, orientation et accompagnement dans leurs démarches de recherche du premier emploi	- Etablissement d'un protocole de partenariat technique entre le PNUD et l'agence nationale de l'emploi sur le type de services à développer en priorité
	3. Choisir les secteurs cibles pour le développement des techniques HIMO : Ministère de l'Economie et des Finances ou le programme des Communes du Millénaire	- Définition d'une approche méthodologique et des étapes à suivre pour la mise en place d'un chantier HIMO dans la zone du programme CM
Gestion des crises et environnement	1. Intégrer l'environnement en tant que thème transversal dans certains secteurs stratégiques ayant des impacts directs sur la qualité de l'environnement ; il s'agit plus spécifiquement des secteurs des mines, du développement urbain et le développement local	- Une matrice des actions transversales à inscrire dans les différents projets
	2. Développer des composantes de gestion durable des ressources naturelles et des terres dans les plans locaux de développement du programme des Communes du Millénaire	- Suivi des plans locaux de développement
VIH/SIDA	1. Renforcement des capacités de coordination et de plaidoyer fort du SP/CNLS en centrant les appuis sur la communication et la mise d'un système de suivi-évaluation tout en prenant en compte la nécessité d'élaboration d'une stratégie décentralisée du programme de lutte contre le VIH/SIDA	- Meilleur suivi des actions et des indicateurs de différents résultats attendus
	2. Consolidation et renforcement du programme d'appui à la société civile (PASCI) en vue de promouvoir un réseau de ramification d'ONG sur l'ensemble du territoire pour la prévention et la prise en charge de certaines prestations d'accompagnement des malades	- Une bonne stratégie de communication et de sensibilisation
Suivi et évaluation	1. Améliorer la conception du suivi évaluation en adoptant tous les outils prévus à cet effet par l'approche de Gestion Axée sur les Résultats, en particulier le Cadre de Mesure de Rendement.	- Stratégie interne du PNUD en cohérence avec celle de l'UNDAF pour le développement des indicateurs de résultats
	2. S'assurer que les indicateurs retenus ont les propriétés minimales requises (indicateurs SMART adéquatement désagrégés selon le Genre et prenant en compte les Droits Humains) ;	- Etablissement des indicateurs clés à renseigner par les différents projets et programmes
	3. S'assurer que les dispositifs nationaux peuvent effectivement jouer leurs rôles dans le partenariat avec le PNUD pour le suivi évaluation comme c'est le cas avec TogoInfo.	- Evaluation des dispositifs nationaux pour le développement de partenariats techniques
	4. Améliorer le dispositif actuellement en place au niveau du PNUD pour dépasser uniquement le cadre du rapport annuel RAOR	- Une nouvelle matrice d'indicateurs de résultats pour les principaux projets
	5. Prévoir un tableau cumulatif des résultats pour chaque année en vue de faciliter la lisibilité des progrès au cours du temps ; les rapports actuels apparaissent comme des exercices isolés ne mettant pas en valeur les résultats déjà acquis	- Publication annuelle des indicateurs

5.2 Indications sur les ajustements majeurs relatifs à l'organisation interne

L'évaluation à mi-parcours du CPAP a montré dans l'ensemble que la chaîne des résultats reste pertinente, même si pour certains volets il y a nécessité de revoir quelques orientations stratégiques. Le passage du CPAP à l'exécution directe des projets, sans un travail plus approfondi sur chaque composante du CPAP, semble avoir pesé sur la performance de certains résultats. Dans l'ensemble, il a manqué au bureau du PNUD, au début de la mise en œuvre des programmes, une stratégie opérationnelle de chaque composante du CPAP pour mieux préciser les cibles, clarifier les outils, les stratégies de mise en œuvre, les indicateurs et la faisabilité financière de certains produits trop ambitieux ainsi que les types de partenariats à développer. L'impact parfois limité pour certains programmes est, en partie, lié aussi à la faiblesse des capacités du bureau du PNUD pour assurer efficacement certains suivis stratégiques au niveau des activités des projets. Il s'avère nécessaire d'améliorer le mode d'organisation des programmes et les mécanismes de suivi des projets. La mise en place d'un service de suivi/évaluation au sein du bureau du PNUD constitue une très bonne initiative qui d'ailleurs a été un atout dans l'amélioration de la qualité du rapport annuel RAOR. Ces acquis méritent d'être consolidés et élargis à un dispositif plus large à tous les projets du PNUD permettant d'asseoir une véritable Gestion Axée sur les Résultats (GAR).

Dans la perspective d'approfondissement de l'approche programme aussi bien pour la gouvernance que pour la pauvreté/environnement, il serait plus qu'indiqué que les responsabilités soient mieux définies, avec une certaine continuité dans le suivi des portefeuilles par les personnes ressources affectées. L'esprit d'équipe devrait être consolidé et plus développé au sein des principales unités de programmes, autour des deux Team Leader en vue d'une part d'imprimer la vision stratégique des projets au niveau de leur mise en œuvre et d'obtenir une meilleure qualité de dialogue avec le gouvernement et les partenaires techniques et financiers et d'autre part d'anticiper sur des réflexions conceptuelles et programmatiques qui sont de nature à rehausser encore l'image du bureau dans ses capacités à appuyer les efforts du gouvernement sur des processus porteurs de changements dans le mode de fonctionnement des institutions, de l'économie du pays et de mobilisation des ressources financières pour le pays.

Tenant compte du caractère novateur de certains programmes en cours d'exécution et de la nécessité d'ajustements pour certains volets du CPAP, quelques indications peuvent être avancées sur le dispositif organisationnel et technique dans l'impulsion et le suivi des projets. A titre indicatif, il y a lieu de distinguer le partage thématique et les responsabilités suivant les domaines de concentration :

- Gouvernance et développement des capacités : sous la responsabilité de la direction du PNUD et sur la base de ses orientations, un « Team Leader » pourrait jouer plus efficacement le rôle d'impulsion dans les orientations stratégiques, de coordination, de suivi et de plaider pour les activités suivantes, selon une approche programme, : système électoral, réforme administrative, Assemblée Nationale, accompagnement du processus de décentralisation (au niveau stratégique) et VIH/SIDA (appui à la coordination SP/CNLS et société civile) ;
- Pauvreté/Environnement : sous la responsabilité de la direction du PNUD et sur la base de ses orientations, un « Team Leader » pourrait jouer efficacement son rôle d'impulsion, de coordination, de suivi et de plaider pour les activités suivantes : programme des Communes du Millénaire, emploi, environnement et micro-finance ;
- Unité économique : sous l'impulsion et la conduite de l'économiste principal ainsi que sur la base de la stratégie d'appui du bureau, les activités clés ayant des implications programmatiques sur tous les programmes seront : le processus DSRP (CDMT, Budget programme et suivi-évaluation), le processus d'élaboration du Rapport national DHD, le

- suivi des OMD, la gestion de l'aide et l'appui aux plaidoyers ;
- Suivi/évaluation : RAOR et dispositif de suivi et évaluation à mettre en place pour l'ensemble des projets en cohérence avec le système de l'UNDAF. Le responsable actuel de ce volet pourrait jouer un rôle très important pour le PNUD et le SNU (UNDAF) dans la perspective de mettre en place un véritable système de suivi et évaluation cohérent, aligné sur le système national en cours de construction.

Les trois thèmes transversaux (renforcement des capacités, genre et droits humains) devraient trouver leur traduction et leur prise en charge dans chacune des trois unités (Gouvernance, pauvreté et unité économique).

ANNEXES

1. Termes de référence de la mission d'évaluation

EVALUATION MI-PARCOURS ET RÉVISION DU PLAN D'ACTION DE PROGRAMME DE PAYS 2008-2012 DU PNUD TERMES DE RÉFÉRENCE

1- CONTEXTE

La situation de développement du Togo est marquée depuis près de deux décennies par une contre performance économique et des indicateurs critiques dans les secteurs sociaux. L'indicateur de développement humain (IDH) du pays est passé de 0,51 au milieu des années 90 à 0,495 en 2004 et est de 0,499 en 2007. Le taux de croissance réel du PIB sur les cinq dernières années (2,3% en 2004, 1,2% en 2005, 2% en 2006, 2,1% en 2007, 1,6% en 2008) se situe essentiellement en dessous du taux d'accroissement de la population qui est de 2,4%.

Au plan social, 61,7% de la population vit en dessous du seuil de pauvreté avec une incidence de 79,7% en milieu rural. Le taux net de scolarisation est plafonné à 74,1%. Les taux de mortalité restent élevés soit 123‰ chez les enfants de moins de 5 ans en 2006 et 478 pour 100 000 naissances vivantes chez les femmes. Le taux de prévalence du VIH/sida est estimé à 3,2% de la population sexuellement active âgée de 15 à 49 ans.

Cet état de fait tributaire de la longue crise sociopolitique que le pays a connue depuis le début des années 90 reste également caractérisé par des déficits en matière de gouvernance démocratique, institutionnelle et économique.

Face à ces défis multiples en matière de développement, le Système des Nations Unies (SNU) a élaboré et mis en œuvre avec le gouvernement du Togo un Plan Cadre des Nations Unies pour l'Aide au Développement (UNDAF 2008-2012) aligné sur les axes stratégiques du DSRP intérimaire à savoir: (1) Accélérer la croissance économique dans une optique de réduction de la pauvreté ; (2) Développer les secteurs sociaux, les ressources humaines et l'emploi; (3) Promouvoir la bonne gouvernance.

Les Effets escomptés au terme du cycle d'exécution en 2012 sont.

- Effet UNDAF 1: D'ici 2012, les revenus de 25% des pauvres, surtout en zone rurale et périurbaine, sont améliorés, en tenant compte de l'aspect genre ;
- Effet UNDAF 2 : D'ici 2012, l'accès aux services sociaux de base de qualité est amélioré et plus équitable surtout pour les groupes les plus vulnérables ;
- Effet UNDAF 3 : D'ici 2012, la gouvernance et les droits de l'homme sont améliorés à tous les niveaux.

Pour réaliser ces différents Effets, les Agences des Nations Unies et spécifiquement les Agences Excom résidentes en l'occurrence le PNUD, l'UNICEF et l'UNFPA ont élaboré chacune, conformément aux directives en la matière, un Plan d'Actions de Programme de Pays (PAPP) pour la période 2008-2012. Le PAPP est le cadre d'opérationnalisation pour la mise en œuvre du Programme de pays (CPD) et de l'UNDAF et a pour principal objectif de contribuer à la réalisation des Effets de l'UNDAF. Les régions ciblées dans le pays par le SNU dans le cadre du cycle actuel de l'UNDAF 2008-2012 sont les régions des Savanes, Kara, Centrale et Maritime qui sont les plus touchées par la pauvreté.

Le PAPP PNUD :

Sur la base des priorités du PNUD énoncées dans le plan stratégique 2008-2011, de la stratégie du Bureau Régional pour l'Afrique, des enseignements tirés de la coopération passée, les objectifs du PAPP du PNUD sont de deux ordres : a) contribuer à la lutte contre la pauvreté dans la réalisation des OMD ; b) améliorer la gouvernance et renforcer les mécanismes de prévention et de gestion des crises. Par ailleurs, eu égard à la longue crise sociopolitique et la réduction des programmes de coopération technique et des moyens propres de l'État togolais, qui ont entraîné une dégradation

des capacités nationales à tous les niveaux, la mise en œuvre du programme de coopération du PNUD devra être focalisée, durant la période, sur le développement des capacités et la mise en place de politiques publiques favorables aux populations pauvres, et la reddition des comptes telle que préconisée par la Stratégie du Bureau Régional pour l'Afrique. Aussi, la formulation et la mise en œuvre des projets/programmes composant le Programme de Pays prendront-elles en compte et s'inspireront-elles des orientations du Bureau Régional pour l'Afrique pour la promotion de la parité en matière de programmation.

Le programme pays du PNUD est approuvé en septembre 2007 et le CPAP pour la période 2008- 2012 a été signé le 26 février 2008. Les axes du programme pays du PNUD concernent les Effets UNDAF et Effets Programmes Pays (Effet PP) ci-après:

Effet 1 UNDAF : D'ici 2012, les revenus de 25% des pauvres, surtout en zone rurale et péri-urbaine, sont améliorés, en tenant compte de l'aspect genre

Effet PP 1.1 : les politiques publiques sont améliorées dans la perspective de la réalisation des OMD ; Effet PP 1.2 : les conditions juridiques, institutionnelles et économiques sont mises en place pour créer des emplois et améliorer les revenus ;

Effet PP 1.3 : l'accès des pauvres, notamment les femmes, aux ressources productives est amélioré.

Effet 2 UNDAF : D'ici 2012, l'accès aux services sociaux de base de qualité est amélioré et plus équitable surtout pour les groupes les plus vulnérables

Effet PP 2.2 : l'accès des populations à des services de santé de qualité est amélioré en milieu rural et périurbain ;

Effet PP 2.3 : les services de prévention, de traitement, de soins et d'appui en matière de VIH/Sida sont intensifiés.

Effet 3 UNDAF : D'ici 2012, la gouvernance et les droits de l'homme sont améliorés à tous les niveaux

Effet PP 3.1 : les institutions et les principes de gestion démocratique sont renforcés en veillant à assurer la parité entre les sexes ;

Effet PP 3.2 : le processus de décentralisation est amélioré et accéléré ;

Effet PP 3.3 : les capacités de gestion économique de l'Etat, du secteur privé et de la société civile sont renforcées ;

Effet PP : les institutions chargées de la prévention et de la gestion des crises sont renforcées.

2- OBJECTIF DEL'EVALUATION

L'objectif principal visé par la présente évaluation mi-parcours du PAPP du PNUD est de contribuer à la revue à mi-parcours de l'UNDAF et d'offrir, par un mécanisme de concertation et de réflexion à plusieurs niveaux, des recommandations pour i) réajuster le cadre d'intervention du PNUD en collaboration avec chacune des trois Agences Excom au Togo en fonction de leurs priorités respectives et des évolutions des priorités nationales du pays; et ii) accroître l'efficacité dans la mise en œuvre des interventions du PNUD au Togo.

3- OBJECTIFS SPECIFIQUES

Les objectifs spécifiques poursuivis sont d'évaluer :

1. la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la durabilité du CPAP PNUD et les résultats réalisés ;
2. les progrès qui ont été réalisés en matière d'effets tels que spécifiés dans le CPAP ;
3. la contribution clef du PNUD dans la réalisation des effets (défis à relever et leçons apprises) ;
4. la durabilité des résultats en rapport avec les priorités nationales de développement ;
5. la pertinence et l'efficacité de la stratégie de partenariat du PNUD Togo avec les donneurs bilatéraux, les agences internationales d'aide et le secteur privé, l'équipe pays en relation avec les effets ;

Il s'agira au regard, d'une part, des critères d'évaluation que sont la pertinence, l'efficience et l'efficacité du PAPP PNUD, la durabilité des résultats obtenus, la stratégie de partenariat et d'autre part, des aspects transversaux de genre, des droits humains, de faire:

1. un diagnostic analytique des résultats atteints par rapport aux résultats escomptés, des partenariats engagés et des mécanismes de suivi adoptés. Quels enseignements tirés et recommandations?
2. une revue du positionnement du PNUD et des produits.
 - a. Le consultant proposera, à la lumière du diagnostic du PAPP, une restructuration du programme du PNUD permettant un meilleur alignement sur les priorités nationales actuelles (ainsi définies dans le DSRP-c) et sur les domaines stratégiques du PNUD pour assurer plus de convergence, de synergie et un meilleur ciblage des interventions.
 - b. Pour ce faire, les préoccupations à prendre en compte sont : quelles sont les priorités nationales clef auxquelles le PNUD devra répondre au regard de son mandat ? Où a-t-il de la valeur ajoutée ? Quels sont les partenaires avec qui le PNUD devraient travailler pour mettre en œuvre ces priorités ?
3. une proposition d'actions concrètes pour accroître l'efficacité des interventions du PNUD notamment quels mécanismes de suivi-évaluation mettre en place ou renforcer et assurer un suivi de qualité des programmes de pays ? quelles sont les études et évaluations à réaliser ? quels sont les besoins en matière de développement de capacités en particulier dans le domaine de collecte, d'analyse de données et de suivi-évaluation ?

De façon détaillée, les questions évaluatives à aborder par critère pour le PAPP seront :

Pertinence :

- Les composantes du PAPP sont-elles en adéquation avec l'UNDAF et les priorités nationales définies dans le DSRP ?
- Les axes du PAPP sont-ils alignés sur les plans stratégiques de chaque agence ?
- Les stratégies de communication et les mécanismes de suivi-évaluation autour du PAPP sont-ils cohérents et pertinents par rapport à ceux de l'UNDAF ? Quelles sont les opportunités émergées lors de la mise en œuvre du PAPP ?

Efficience:

- Quelles appréciations de la planification, de la mise en œuvre, des résultats escomptés, du cadre de résultats et des plans de travail en rapport avec les effets escomptés et les efforts d'utilisation efficiente des ressources ?
- Les résultats obtenus sont-ils à la mesure des ressources utilisées ?
- Les stratégies de mise en œuvre permettent-elles d'optimiser les résultats/produits/effets PAPP et de réduire les coûts de réalisation ?
- Les capacités d'absorption des ressources mobilisées sont-elles satisfaisantes ?
- Quelle appréciation de l'efficacité du mécanisme de suivi-évaluation mis en place ?
- Quelles appréciations de la Gestion du bureau pays ?
- Capacité d'adaptation et d'innovation ?
- Adéquation profil du personnel et exigences du bureau pays ?
- Autres facteurs ?

Efficacité :

- Quelles sont les contributions des projets et programmes du PNUD aux résultats (produits/effets) du PAPP, de l'UNDAF et des OMD et quelles recommandations pour renforcer la chaîne de résultats? Comment le PAPP contribuent-ils de manière efficace et efficiente au développement des capacités?
- Quelles incidences des interventions du Programme pays sur les groupes cibles et les institutions en termes de renforcement des capacités ainsi que des avantages et bénéfices produits par les projets et programmes ?
- Quel est le niveau qualitatif de l'exécution des programmes en terme de ratio d'utilisation des ressources entre les dépenses de gestion et les dépenses contribuant aux résultats du PAPP

Durabilité :

- Quel est le niveau d'appropriation nationale des progrès réalisés et durabilité des résultats obtenus?
- Y a-t-il Intégration des thématiques transversales (genre, droits humains, durabilité de l'environnement, développement des capacités, ...) dans le PAPP? les progrès réalisés dans les résultats en tiennent-ils compte ?
- Les résolutions internationales sur l'aide publique au développement notamment la déclaration de Paris et le Forum d'Accra sont-elles prises en compte?

Stratégies de partenariat :

- Quels sont les efforts de partenariats des agences et de mobilisation des ressources ?
- Quel est le niveau et la qualité des relations du PNUD avec le gouvernement, la société civile et le secteur privé ? Quelle est l'image du PNUD dans le pays?

4- LIVRABLES ATTENDUS

Le consultant livrera au PNUD un rapport d'évaluation mi-parcours comprenant une proposition d'ajustement du cadre de résultats du programme. Le format du rapport sera ainsi présenté :

1-Contexte et Objectifs

1.1. Rappel du contexte

1.2. Objectifs du PAPP

1.3. Objectifs de l'évaluation mi-parcours

2-Diagnostic analytique et enseignements tirés

2.1. Contributions des projets/programmes aux effets escomptés

2.2. Etat des lieux partenarial et financier du PAPP : perspectives de partenariats et de mobilisation de ressources

2.3. Analyse des mécanismes de suivi et évaluation mis en place

3- Revue du Programme cadre : recommandations pour un nouveau positionnement

3.1. Recommandations relatives au positionnement de l'agence au Togo

3.2. Nouveau cadre de résultats et de ressources

3.3. Recommandations pour la coordination et convergence du PAPP

4-Mécanismes de suivi-évaluation

4.1. Mécanismes de suivi

4.2. Etudes et évaluations

4.3. Organisation interne à mettre en place

5-Suivi des recommandations de l'évaluation

5.1. Plan de suivi des recommandations et actions prioritaires

5.2. Indications sur les ajustements majeurs relatifs à l'organisation interne

ANNEXES

Les nouvelles orientations proposées par le consultant dans ses recommandations devront assurer une meilleure prise en compte des dimensions transversales dans les projets (Genre, changements climatiques, Droits Humains, etc.).

5- METHODOLOGIE

La méthodologie de travail comprendra, entre autres : i) une analyse documentaire ; ii) des entretiens avec les principales parties prenantes tant au sein des agences que du gouvernement, des partenaires d'exécution des agences, des bénéficiaires étatiques, de la société civile, du secteur privé et les partenaires techniques et financiers du Togo; iii) des visites de terrain.

6- DEROULEMENT ET ORGANISATION

Le Consultant (un Cabinet Consulting de préférence) travaillera sous la supervision de l'Economiste Principal et en étroite relation avec le Chargé de suivi-évaluation. Ils veilleront à fournir aux consultants la documentation et toutes les informations requises et des indications sur les orientations stratégiques du PAPP.

Les consultants travailleront suivant une démarche participative et impliquera le Senior management, le Staff du programme et suivi-évaluation, les partenaires d'exécution et les partenaires au développement du pays.

7- PROFIL DES CONSULTANTS

L'équipe de consultants devra être constituée de 2 consultants dont un (1) international, Chef de mission, et un national ayant des diplômes universitaires d'au moins Bac +5 en économie, sciences sociales ou domaines connexes et

disposant de solides expériences d'au moins 5 ans dans les domaines du développement et du suivi-évaluation des programmes et projets. Une bonne connaissance des outils programmatiques du système des nations unies et des cadres de développement des pays en l'occurrence les OMD et le Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) serait un atout.

Ils devront maîtriser la langue française et disposer d'une bonne capacité rédactionnelle.

Ils pourraient être appuyer par des collègues du Siège sur des questions spécifiques ayant trait au genre et à la gouvernance.

8- PERIODE La durée de la mission est de 21 jours

2. Personnes rencontrées par la mission d'évaluation

Mission d'Evaluation à mi-parcours du CPAP/PNUD 2008-2012 Personnes rencontrées du 12/05 au 27/05/2010

Jour/Heure	Structures	Personnes rencontrées
<i>Mercredi 12/05</i>		
09h00-10h30	Direction PNUD	Selomey I. YAMADJAKO, Représentante Résidente adjointe du PNUD Idrissa DIAGNE, Economiste Principal PNUD Alexandre POUYO, Chargé de Suivi/Evaluation PNUD
10h30-11h00	PNUD Finances	M. Kokou P. OHOUKOH, Chargé des Opérations PNUD
15h00-16h30	PNUD : chargé de programme Gouvernance PNUD : Chargé programme VIH/SIDA PNUD : Chargé Programme Pauvreté PNUD : Chargé de programme micro-finance	- Madame WANSI Ayèlé Pépé, Chargé de Programme Gouvernance PNUD Dr Ibrahim FARIA, Coordonnateur de l'UGP Fonds Mondial Bernard HEIN, Chargé de programme pauvreté/environnement Koffi MALLY, PASNAM
16h30-17h30	PNUD : Programme Gouvernance	Madame WANSI PEPE, Chargée de programme Gouvernance
<i>Vendredi 14/05</i>		
08h00-09h30	Ministère des Finances, Unité de Coordination de Programmes	M. DOEVI Abbékoé Dodzi, Coordonnateur de l'Unité de Coordination de Programme
10h30-11h30	Ministère du Développement et de l'Aménagement du Territoire	M. Nanan saa
<i>Lundi 17/05</i>		
07h00-08h00	Ministère de la Coopération, du Développement et de l'Aménagement du Territoire	LAMBONI Mindi, Directeur Général Adjoint DGAT
09h00-10h00	Ministère de l'Economie et des Finances Cellule DSRP	SEMODJI, Coordonnateur Cellule DSRP
10h30-11h30	Direction Général de l'Aménagement du Territoire _ Ministère de la Coopération, du Développement et de l'Aménagement du Territoire	NONON -SAA , Directeur Général DGAT
15h00-16h00	Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation et des Collectivités Locales	M. AMLALO Menszah Sédo, Directeur de la Décentralisation et des collectivités locales
16h00-18h00	Assemblée Nationale	David WONOU OLADOKOM, Directeur de Cabinet du Président de l'Assemblée Nationale
<i>Mardi 18/05</i>		
07h30-08h45	Direction de l'emploi	Gaston K. A. BATCHEY, Directeur de la Politique Nationale de l'Emploi
09h00-10h15	Ministère des Droits de l'homme, de la Consolidation de la Démocratie et de la Formation Civique	Yaovi Dzifa Eusèbe TOGBENOU, Directeur de Cabinet
10h30-11h30	PASNAM	Koffi MALLY, Chargé de programme
11h45-12h45	Direction Générale du Genre et de la Promotion de la Femme	- Mme TEBIE-AMOUSSOU Mazalo Albertine, Directrice - Mme AKAKPO Akuavi Léontine
15h00-16h	Ministère de la Fonction publique et de la réforme administrative	Ninasao GNOFAM, Ministre
16h00-18h0	Ministère de la Fonction publique et de la réforme administrative	- GNONGBO Tak Youssif, S.G MFPRA - YE Felix, Expert International MFPRA - NIANE Souleymane Nasser, Conseiller Technique Secrétariat Général du

Jour/Heure	Structures	Personnes rencontrées
		Gouvernement Primature - Madame WANSI Ayèlé Pépé, Chargé de Programme Gouvernance PNUD - AMOUSSOU C. F, CTRAP
Mercredi 19/05		
08h00-09h00	Cour des Comptes	LALLE Tanapodja, Premier Président de la Cour des Comptes
09h00-10h00	Ministère de la Coopération, du Développement et de l'Aménagement du Territoire	Bally OUTTARA Expert international en Coordination de l'aide
10h30-11h30	Direction de la Statistique	
15h00-16h00	Ministère des Droits de l'homme, de la Consolidation de la Démocratie et de la Formation Civique	Jean Paul KIBULU, VNU international Droits Humains
16h30-17h30	Assemblée Nationale- Cellule d'analyse Budgétaire	
17H30-19H	Coordination des Organisations de la Société Civile pour le DSRP	Madame, QUENUM, coordinatrice
Jeudi 20/05		
8H00-9H00	Service de Coopération et d'action Culturelle France	Madame Aïchatou CISSE, Economiste
9H15-10H15	CENI	TABIOU Issifou Tafta, Président de la CENI P. SAMBIANI-KONKADJA Raphaël, Commission des Finances de la CENI
10H30-11H30	Secrétaire d'Etat Ministère du Développement à la Base	Chef de Cabinet
11H45-13H00	HCDH	Musa GASSAMA, Représentant HCDH
15H30- 16H30	CNDH	Dr TCHANGHA Tcha Tcha, Vice Président de la CNDH
17H00-18H30	Union Européenne	M. Guido CARRARA, Conseiller politique U.E
Vendredi 21/05		
8H00-9H00	Ministère de l'Administration Territoriale, de la Décentralisation et des Collectivités Locales	AMLALO Mensah Sédo, Directeur de la Décentralisation et des Collectivités Locales
09H30-10H30	Ministère de la Justice	TCHGNAO Mama Raouf, Directeur
11H00-12H30	Ministère de l'Economie et des Finances SP-PRPF	Mongo AHARH-KPESSOU, Secrétaire d'Etat
15H00-16H00	PNUD	Madame Jeanne BOGONOU, Chargée de Programme de Développement des Capacités
16H30-18H30	Direction régionale du Plan Dapaong	NAM Gilbert, Directeur régional
Lundi 24/05		
07h00-10h00 10h30-11h30 15h30-16-30	Visite de terrain Commune du Millénaire Dapaong	- DA Assim Serge, spécialiste en Suivi et Evaluation - BANWODOUGOU Karim, IEC - AFANOU Kodjo MawUSSI, Développement rural - LAOUKPASSI Fidèle Tiligaba, Génie Rural - AMOROS Stefan, spécialiste en Genre et promotion de l'entreprise
Mardi 25/05		
16H00-17H00	PNUD	- Madame WANSI Ayèlé Pépé, Chargé de Programme Gouvernance PNUD
Mercredi 26/05		
8h00-9h00	PNUD	Idrissa DIAGNE, Economiste Principal PNUD
09h30-10h45	Commune Millénaire	Coordonnateur Régional
11h00-12h30		
15H00-16H00	UNICEF	Narcisse DEMEDERIROS, Représentant Adjoint
17H30-19H00	PNUD	- Madame Rosine Sori - Madame Selomey I. YAMADJAKO,

Jour/Heure	Structures	Personnes rencontrées
	Débriefing	Représentante Résidente adjointe du PNUD - M. Idrissa DIAGNE, Economiste Principal PNUD - M. Alexandre POUYO, Chargé de Suivi/Evaluation PNUD
8H00-9H00	FAO	- Sena Kossi ADUFU, Chargé de Programme - Ir Gnandi TABE, Agroéconomiste
9H30-10H30	UNFPA	Dr AGBIGBI Ywo
11H00-12H30	PNUD	Bernard HEIN, Chargé de programme Pauvreté