République du Togo

Système des Nations Unies

Rapport de la mission d'Evaluation à Mi-Parcours de l'UNDAF

Rapport provisoire
Le 20 Juillet 2010

Moncef KOUIDHI, Consultant Economiste Chef de Mission
Machikourou SALAMI, Consultant Spécialiste en santé

Sommaire

I. CONTEXTE ET METHODLOGIE DE LA REVUE A MI-PARCOURS 4
1.1 Objectifs et méthodologie de la revue à mi-parcours 4
1.2 Contexte national de formulation et de mise en œuvre de l'UNDAF 5
1.3 Pertinence et adéquation des effets UNDAF 8
II. EVALUATION DES EFFETS DE L'UNDAF 10
2.2. Domaine prioritaire 1 : la lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire 10
2.2.1 Acquis 10
2.2.2 Insuffisances et contraintes 12
2.2.3 Recommandations 13
2.3. Domaine prioritaire 2 : le développement des secteurs sociaux 14
2.3.1 Acquis 15
2.3.2 Insuffisances et contraintes 18
2.3.3 Recommandations 19
2.4. Domaine prioritaire 3 : la promotion de la bonne gouvernance et des droits humains 19
2.4.1 Acquis 20
2.4.2 Insuffisances et contraintes 22
2.4.3 Recommandations 23
III. ANALYSE DES MECANISMES DE COORDINATION ET DU SYSTEME DE SUIVI-EVALAUTION 25
3.1 Forces et faiblesses des mécanismes de coordination 25
3.1.1 Equipe Pays 25
3.1.2 Comité des Programmes SNU 26
3.1.3 Groupes thématiques 26
3.1.4 Comité Suivi-Evaluation 28
3.1.5 Comité de gestion des opérations 28
3.1.6 Comité Communication Plaidoyer SNU 28
3.1.7 Cellule d'Appui à l'UNCT 29
3.1.8 Coordination Nationale 29
3.2 Recommandations concernant une réorganisation des structures de coordination et de suivi de l'UNDAF 30
3.2.1 Recommandations générales 30
3.2.2 Recommandations spécifiques 31
IV. RESSOURCES UTILISEES 35
V. LECONS TIREES 35
5.1 Pertinence thématique 35
5.2 Thèmes transversaux 36
5.2.1 Genre 36
5.2.2 Renforcement des capacités 36
5.2.3 Programmes conjoints 37
5.3 Efficacité 37
5.4 Efficience 38
5.5 Durabilité 38
5.6 Plaidoyers 39
VI. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS 39
6.1 Principales conclusions 39
6.2 Nouveaux enjeux nationaux 40
6.3 Recommandations 42
6.3.1 Recommandations thématiques 43
6.3.2 Recommandations organisationnelles 44
VII. ANNEXES 47
7.1 Calendrier des rencontres de la mission d'évaluation 48
7.2 Termes de référence de la mission d'évaluation 50

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'Elimination sur toutes les formes de Discrimination à l'Egard 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

I. CONTEXTE ET METHODLOGIE DE LA REVUE A MI-PARCOURS

1.1 Objectifs et méthodologie de la revue à mi-parcours

1. Objectifs de l'évaluation à mi-parcours

La Revue à Mi-Parcours (RMP) s'inscrit dans le dispositif normal d'appréciation des actions stratégiques liées à la réalisation des activités opérationnelles du Système des Nations Unies (SNU) dans son ensemble. Elle vise à évaluer le niveau de contribution des effets de l'UNDAF par rapport aux priorités nationales, la qualité de performances des programmes des agences ainsi que le niveau et la qualité des synergies dans la mise en œuvre des différents programmes et ceci à travers l'analyse des trois effets UNDAF pour la période 2008-2012 :

- Effet UNDAF 1: 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 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 ;
- Effets UNDAF 3 : D'ici 2012, la gouvernance et les droits de l'homme sont améliorés à tous les niveaux.

L'objectif assigné à la revue à mi-parcours de l'UNDAF est de dresser un bilan des réalisations et des contraintes de la première phase de mise en œuvre du cycle 2008-2012 de l'UNDAF, avec toutes les leçons apprises en vue de contribuer à la révision de l'UNDAF.

Pour atteindre cet objectif, la RMP devra arriver à :

1. Apprécier le degré d'alignement des effets UNDAF aux priorités du DSRP et autres documents du pays ;
2. Apprécier la pertinence des objectifs, des effets et des stratégies de mise en œuvre en se basant sur les principaux thèmes de l'UNDAF ;
3. Apprécier les progrès réalisés par les efforts conjoints et complémentaires de l'Equipe Pays par rapport au soutien apporté pour réaliser les priorités du pays ;
4. Dégager les meilleures pratiques de programmation, d'exécution et de suivi des programmes conjoints ;
5. Mettre en valeur les outils et approches du SNU ayant eu des impacts significatifs sur les politiques sectorielles et leur mise en œuvre ;
6. Identifier les lacunes à combler au niveau de l'UNDAF ;
7. Proposer les modifications et les ajustements nécessaires pour l'UNDAF actuel ;
8. Identifier les leçons et les orientations programmatiques à court et moyen terme pour le SNU ;
9. Evaluer la performance du système de pilotage de l'UNDAF ;
10. Apprécier la pertinence et l'efficacité des mécanismes de coordination et de suivi de l'UNDAF.

2. Méthodologie d'évaluation

L'évaluation des effets de l'UNDAF a été conduite selon une démarche simple visant à dégager les points forts des effets ayant eu des impacts sur le processus de changements dans l'efficacité des politiques publiques, dans l'amélioration des méthodes de travail de l'administration publique et l'amélioration du niveau d'accès aux servies sociaux et de la réduction de la vulnérabilité des ménages ainsi que dans le mode de fonctionnement des institutions démocratiques du pays, la consolidation de l'Etat de droit et la réconciliation nationale.

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

1) Analyses documentaires (DRSP intérimaire, Stratégie nationale des OMD, DSRP complet, etc.) ;
2) Examen et analyse des documents de travail des Groupes Thématiques et Comités (Opérations et Information-Communication) de l'UNDAF ;
3) Analyse des rapports annuels de l'Unité de Gestion et de Coordination des Programmes (Ministère du Développement et de l'Aménagement du Territoire) ;
4) Interviews et entretiens auprès :
    - Groupes Thématiques de l'UNDAF
    - Comités UNDAF (Opérations Programmes, Suivi-Evaluation, Information-Communication)
    - Equipe pays
    - Chefs d'agences et responsables des programmes opérationnels
    - Structures de l'UGCP (Groupes Thématiques et Comités Thématiques et Sectoriels)
    - Certains collectifs des organisations de la Société civile
    - Gouvernement (Ministère du Développement, Agriculture, Education, Santé, Justice, Finances, Décentralisation, Justice, etc.)
    - Partenaires Techniques et Financiers : U.E, AFD, Allemagne, France.
5) Une grille d'analyse des effets UNDAF basée sur :

    - Lecture croisée de la matrice de l'UNDAF et des CPAP (UNICEF, PNUD et UNFPA)
    - Appréciation des effets et produits UNDAF à travers une analyse comparative des principaux Extrants/produits prévus et l'effectivité des résultats atteints
6) Evaluation du système de suivi-évaluation de l'UNDAF sur la base de la matrice de départ et du système effectif de reporting sur l'état de mise en œuvre des programmes du SNU ainsi que de l'appréciation des capacités de la Cellule d'Appui à l'UNCT.

Les entretiens et discutions ont tenté de couvrir les principaux points suivants :

- ✓ les processus qui ont conduit à l'amélioration des capacités des responsables et des services publics cibles dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques sectorielles ;
- ✓ le niveau de flexibilité de l'UNDAF par rapport à certains changements intervenus au cours du cycle de programmation du SNU (instabilité politique, processus de réconciliation nationale, inondations, etc.) ;
- ✓ les synergies pour les thèmes transversaux (SIDA, Genre, droits humains) ;
- ✓ l'efficacité et la pertinence des appuis aux différents acteurs ciblés.
- ✓ Le mode de fonctionnement des groupes thématiques et comités mis en place par le dispositif organisationnel de l'UNDAF ;
- ✓ Le processus de prise de décision de l'équipe du pays au regard des revues annuelles des travaux des groupes thématiques ;
- ✓ le niveau d'appropriation de la démarche et les orientations de l'UNDAF par les agences du SNU et la partie nationale ;

1.2 Contexte national de formulation et de mise en œuvre de l'UNDAF

L'UNDAF 2008-2012 a été élaboré en 2007 selon un processus participatif impliquant toutes les agences, le gouvernement, les organisations de la société civile et le secteur privé, sur la base d'une analyse tirée de l'évaluation des besoins pour la réalisation des OMD et d'autres études complémentaires. Les documents de référence ayant servi à la priorisation des actions de l'UNDAF étaient le DSRP intérimaire et le document provisoire de la Stratégie Nationale axée sur les OMD.

L'analyse de la situation nationale de 2007 était marquée principalement par le marasme économique qui dure depuis plusieurs années, l'aggravation de la pauvreté, le déficit en matière de gouvernance démocratique et le manque de respect des instruments relatifs aux droits de l'homme ratifiés par le

Togo. Elle a été aussi marquée par l'amorce d'un dialogue national entre les forces politiques, suite à l'Accord Politique Global en août 2006 qui s'inscrivait dans le processus de création des conditions de reprise de la coopération internationale à travers le respect des 22 engagements pris en 2004 entre le gouvernement et l'Union Européenne. Les principaux problèmes dégagés méritant des réponses adéquates sont :

- *L'ampleur de la pauvreté* : avec un taux de pauvreté de près de 62 % en 2006, l'aggravation de la vulnérabilité, touchant surtout les femmes et les enfants, et l'accroissement du nombre de personnes souffrant de la malnutrition, le profil du développement humain du Togo s'est nettement dégradé se traduisant par une détérioration de tous les indicateurs du bien être des populations. Le sous-emploi (27 %), le chômage des jeunes, l'emploi précoce des enfants (32 enfants sur 100 travaillent au Togo avec 14,7 % en milieu urbain et près de 40 % en milieu rural) et le développement du trafic des enfants sont parmi les manifestations les plus visibles de cette crise qui a touché toutes les sphères de la société togolaise. Les défis à relever sont alors d'appuyer le gouvernement à se doter d'une véritable stratégie et de plans d'actions pour relever le niveau de développement économique des ménages et réduire leur vulnérabilité face aux problèmes de la cherté de la vie et de la malnutrition.

- *L'insuffisance de la prise en compte du genre* dans les politiques et programmes : les femmes togolaises subissent plusieurs inégalités. Leur taux d'alphabétisation est en dessous de 10 points par rapport à celui des hommes. Le taux de parité, proche de 0,90 au niveau du primaire, se situe en dessous de 0,70 dès le cycle secondaire. Les autres problèmes que rencontrent les femmes sont les mariages précoces, les mutilations génitales, la très faible participation aux prises de décisions et les difficultés d'accès aux facteurs de production (terre et crédit principalement). Les initiatives identifiées pour renforcer le statut de la femme dans tous les domaines sont : i) la promotion de l'éducation et la formation de la fille et de la femme, ii) l'amélioration de la santé de la femme, iii) l'appui à l'autonomisation économique de la femme et iv) l'amélioration et le respect du statut juridique et social de la femme.

- *Le faible accès aux services sociaux de base* : l'aggravation de la crise politique et économique depuis plusieurs années a eu des conséquences directes sur les moyens financiers et humains mis à la disposition des ministères techniques sociaux pour assurer la qualité et l'accès aux services sociaux de base. En effet, en 2006, « près de 50 % de la population ne sont pas satisfaits de l'école, un quart de la population n'est pas satisfait des services de santé et 63 % de la population ne sont pas satisfaits des services d'eau potable et d'assainissement ». Les ménages, surtout pauvres, ont des difficultés budgétaires pour assurer la scolarité de leurs enfants, se soigner et accéder aux biens essentiels. En matière de santé, le taux de mortalité générale reste élevé et l'insuffisance pondérale à la naissance ne s'est pas améliorée de façon significative. La santé de reproduction accuse également du retard, avec un taux d'utilisation des méthodes contraceptive autour de 12%. Le niveau de mortalité maternelle est très préoccupant, entre 350 et 450 pour 100.000 naissances (pour un objectif de 100 pour 100.000 naissance fixé par le programme d'action du Caire). Le taux du VIH/SIDA reste également élevé. Enfin, l'accès à l'eau potable est insuffisant, avec un taux d'utilisation des sources d'eau potable amélioré de 56 %. Les principaux défis identifiés sont : i) amorcer une réflexion sur la gratuité de l'enseignement du primaire pour certains couches sociales de la population, ii) agir sur les taux de mortalité (générale et maternelle) et les taux de vaccination, iii) renforcer les actions liées à la santé de reproduction, iv) renforcer la lutte contre le VIH/SIDA et v) améliorer l'accès à l'eau potable et agir sur certains déterminants de la santé (assainissement, hygiène, etc.).

- *Le déficit en matière de gouvernance* démocratique et économique : l'instabilité politique et la crise de l'Etat ont aggravé les tensions sociales et politiques. Cette situation a miné le climat de confiance des populations faute d'impartialité des institutions du pays. Elle a aussi entraîné des flux de réfugiés au Benin (25 000) et au Ghana (15 000). En matière de gouvernance démocratique et politique, les principaux problèmes identifiés sont i) l'insuffisance d'ouverture d'espace démocratique et l'Etat de droit, ii) le mauvais fonctionnement et le manque de

crédibilité des institutions républicaines, iii) l'absence de participation citoyenne, iv) la faiblesse du système judiciaire et v) l'impact du non respect des droits humains. Au niveau de l'Etat, les faiblesses relevées sont liées aux faibles capacités de l'administration publique à concevoir, à mettre en œuvre et à suivre les politiques publiques. Enfin, la crise a également touché la société civile et le secteur privé, deux secteurs qui ont de difficultés pour assumer convenablement leurs rôles et conduire efficacement leurs activités.

Le contexte de mise en œuvre de l'UNDAF semble avoir été plus favorable que les années précédentes avec des perspectives de décrispation de la situation politique (Accord Politique en 2006) et la reprise, de façon graduelle, de la coopération internationale. Mais le SNU était plus exposé que les autres PTF du fait qu'il était le seul partenaire multilatéral à rester sur place pendant les années de crise et qu'il était confronté à plusieurs défis à relever. En 2008, ces défis se résumaient principalement à l'accompagnement des efforts du gouvernement dans l'accélération du processus politique de réconciliation nationale à travers l'organisation de l'élection présidentielle de 2010 porteuse d'espoir pour un sursaut national de justice, de vérité et de paix, après plusieurs décennies de crises larvées et ouvertes. C'est dans ce contexte national que les programmes de l'UNDAF ont été mis en œuvre. Malgré la prédominance des enjeux politiques de cette période nécessitant plus d'énergies, de dialogues politique et de moyens, le SNU a essayé d'initier des actions en direction de certains ministères clés et des populations pour améliorer l'accès aux services sociaux de base et réduire certains facteurs de la vulnérabilité des ménages.

En 2008, l'UNDAF a été mis en œuvre dans un contexte national marqué par un faible taux de croissance économique (le taux de croissance a été de 1 % en 2008 et 3 % en 2009), dans un environnement macro-économique difficile avec l'aggravation de la crise mondiale. L'incidence de la pauvreté, aggravée par la hausse des prix de plusieurs produits et le coût de la facture pétrolière, a eu des répercussions sur la disponibilité des produits alimentaires et l'aggravation de la situation nutritionnelle. En matière de gestion des finances publiques, la situation a été marquée par les faibles moyens budgétaires des ministères techniques pour maintenir le niveau de prestation des services de base. Une politique d'envergure en matière de réduction de la pauvreté n'a pas été engagée du fait de la suspension de la coopération, surtout avec le FMI et la Banque Mondiale. A cela s'ajoutent les inondations de juillet 2009 qui ont paralysé l'économie nationale, avec la destruction de plusieurs ponts et la dégradation du réseau routier, mettant en exergue la faiblesse du système de prévention et de gestion des crises.

Le contexte national est marqué aussi par l'accélération des réformes démocratiques et économiques qui ont permis 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. 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.

Au plan politique, le Togo a organisé l'élection présidentielle, en mars 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 du 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 de mise en œuvre des programmes du SNU dans le cadre de l'UNDAF. Ils ont conduit le SNU à s'ajuster par rapport à certains nouveaux défis et changements majeurs. Parmi les changements intervenus dans le cycle de programmation de l'UNDAF, il y a la prise en compte :

- De l'urgence d'élaborer le DSRP complet pour ouvrir rapidement des perspectives de reprise de la coopération avec le FMI, la Banque Mondiale et les autres PTF ;
- 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 en cours de finalisation ;
- L'intégration des principales variables d'incertitudes économiques et financières liées au renchérissement du prix du pétrole et l'augmentation des prix des mondiaux qui ont eu des impacts sur le pouvoir d'achat des ménages et les marges financières du budget de l'Etat ;
- 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 CENI ;
- 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.

1.3 Pertinence et adéquation des effets UNDAF

Les axes stratégiques du DSRP intérimaire qui ont permis la priorisation des effets de l'UNDAF 2008-2012 ont été les suivants :

- Accélérer la croissance économique dans une optique de réduction de la pauvreté ;
- Développer les secteurs sociaux, les ressources humaines et l'emploi ;
- Assurer une gestion durable de l'environnement et des ressources naturelles ;
- Promouvoir la bonne gouvernance.

Ces orientations ont permis de dégager trois domaines prioritaires au niveau de l'UNDAF pour la période 2008-2012 :

1) La lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire
2) Le développement des secteurs sociaux
3) La promotion de la bonne gouvernance

La lecture croisée des axes du DSRP et des priorités retenues par l'UNDAF permet de relever, avant tout, que les priorités de l'UNDAF se sont plus inscrites selon une optique de pauvreté que selon une vision de relance de la croissance économique limitant les leviers d'actions stratégiques de la croissance et les programmes à forts impacts au niveau des sphères productives des pauvres. Ensuite, cette option n'a pas permis de lier plus intimement la pauvreté et l'environnement permettant de mieux cibler certaines actions innovantes en matière de développement durable. Le faible alignement de l'UNDAF sur les questions d'environnement a réduit la portée et le positionnement du SNU dès le départ sur une thématique porteuse d'innovations et d'opportunités de mobilisation des ressources grâce à de nouveaux mécanismes internationaux. Le choix stratégique du programme des Communes du Millénaire atténue dans une certaine mesure cette orientation puisque la concentration géographique et le ciblage sur les OMD permettent d'entrevoir une approche intégrée du développement. Mais ce choix pour 10 communes est trop ambitieux, compte tenu du caractère pilote de l'expérience et des moyens financiers à mobiliser dans un cadre temporel trop court (5ans). Le diagnostic de référence et le choix d'un effet pays en matière d'eau potable a subi un changement dans la matrice de l'UNDAF en le ramenant à un simple produit.

L'analyse des effets et des produits de l'UNDAF révèlent une certaine déviation dans un processus de priorisation teinté par l'empreinte de la vision programmatique des agences au détriment d'un positionnement stratégique commun sur des grands défis. Cela est perceptible dans les trois effets UNDAF et les effets pays. A cela s'ajoute, la pesanteur de l'approche projet se traduisant par la reconduite de certaines activités de l'ancien UNDAF. Cela est très visible en matière de gouvernance dans les domaines de la justice et de la décentralisation. Enfin, les instruments de dialogue et de mobilisation des ressources dans le cadre de la gestion de l'APD n'ont pas suffisamment été mis en exergue dans les effets et les produits de l'UNDAF.

L'UNDAF 2008-2012 a retenu trois effets UNDAF, 11 effets pays, 51 produits et 125 indicateurs. Le contenu et la formulation de l'effet UNDAF auraient pu être mieux alignés sur l'axe 1 du DSRP en termes de croissance, de création d'opportunités d'emploi et de développement durable. Cela aurait permis de plus intégrer les questions d'environnement et de développement des capacités d'appui-conseil aux activités productives. La formulation de l'effet UNDAF 1 «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» rend son renseignement, par des indicateurs, difficiles et dangereux car le SNU ne peut pas être comptable à lui tout seul de la contribution à l'atteinte de cet objectif puisque ce dernier dépend de plusieurs autres paramètres et moyens financiers conséquents. La diversité des produits de la gouvernance traduit la faiblesse d'une approche programme qui aurait pu limiter le nombre des effets pays et mieux cibler certains processus porteurs de changement dans les pratiques de gouvernance et le développement des instruments de développement local. Les 11 effets pourraient être encore réduits pour d'une part éviter la dispersion et le saupoudrage et d'autre part de permettre une optimisation des possibilités de développement des synergies entre les programmes de différentes agences du SNU. Certains effets pays auraient pu être réduits en les intégrant dans une vision stratégique et transversale. C'est le cas de la décentralisation. Certains produits des effets pays méritent une relecture sur leur faisabilité et leur position dans les effets UNDAF. Par ailleurs, au sein de chaque Effet UNDAF, on aurait pu faire soit l'économie d'un effet pays soit créer un nouveau effet pays (plaidoyer et gestion de l'aide publique au développement).

Tenant compte de tous ces éléments, l'UNDAF aurait pu être articulé autour des éléments suivants :

- Effet 1 : *la croissance économique est accélérée et pro pauvre intégrant les dimensions environnementales et l'aspect genre* (**changement)** comprenant trois Effets Pays (EP) :
  - EP 1 (**léger changement**) : les politiques publiques ***et les capacités nationales de suivi-évaluation*** sont améliorées dans la perspective de l'atteinte des OMD.
  - EP 2 (pas de changement) ;
  - EP 3 (pas de changement) : les produits sont à mettre en cohérence avec les autres effets de l'UNDAF tout en supprimant certains produits (réforme foncière et zones d'aménagement agricoles).
  - EP4 (**suppression)** : les produits sont à revisiter et reverser dans l'EP 1.
  - **EP (nouveau) :** ***les capacités nationales sont renforcées pour une gestion durable des ressources naturelles prenant en compte les effets de changements climatiques***
  - **EP (nouveau) :** ***Les capacités des structures nationales sont renforcées en vue d'assurer une mobilisation et une gestion efficiente de l'aide au développement***

Finalement l'Effet 1 UNDAF comprendra cinq (5) Effet Pays dont deux nouveaux EP.

- Effet 2 : l'accès aux services sociaux de base de qualité est amélioré et plus équitable pour les groupes vulnérables (pas de changement) comprenant les effets pays suivants :
  - EP 1 : (pas de changement)
  - EP 2 : (pas de changement)
  - EP 3 : (pas de changement)
  - EP 4 : (pas de changement)

- Effet 3 : la gouvernance et les droits humains sont améliorés à tous les niveaux (pas de changement) comprenant les effets pays suivants :
  - EP (léger changement) : les institutions et les principes de ***gouvernance*** (à la place de gestion) démocratique sont renforcés.
  - EP (à supprimer)
  - EP (pas de changement) : mais avec des aménagements au niveau des produits.

Ainsi, l'UNDAF peut être structuré autour de 3 effets et 9 effets de Programme Pays.

II. EVALUATION DES EFFETS DE L'UNDAF

2.2. Domaine prioritaire 1 : la lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire

2.2.1 Acquis

1. *Les politiques publiques sont améliorées dans la perspective de l'atteinte des OMD*

Deux résultats sont visés pour contribuer à atteindre l'effet pays de l'UNDAF : adoption du DSRP aligné sur les OMD et l'opérationnalisation du système de suivi et évaluation.

La contribution la plus importante du SNU dans ce domaine a été l'accompagnement de façon intensive du processus d'élaboration du DSRP complet et son plan d'actions en vue de créer les meilleures conditions de reprise de la coopération avec le FMI et la Banque Mondiale. Les documents élaborés et jugés de qualité ont été adoptés par le gouvernement et présentés lors de la Conférence de Bruxelles en septembre 2009. Lors de cet appui, 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 dans l'approfondissement du DSRP.

Le processus du DSRP a permis le renforcement des capacités de plusieurs structures du Ministère de l'Economie et des Finances (Cellule DSRP et Secrétariat Permanent pour le suivi des Politiques de Réformes et des Programmes Financiers) et des organisations de la société civile. A cela s'ajoutent les appuis à TogoInfo pour l'élaboration de 128 indicateurs actualisés en 2008 et la publication du deuxième rapport sur les OMD en 2009. Mais les résultats dans ce domaine restent encore mitigés, compte tenu de la persistance des difficultés pour l'alimentation des données fiables et actualisées de Togo-Info. Mais le SNU a contribué à l'adoption du DSRP complet et l'élaboration d'une matrice des principales réformes à mettre en œuvre d'ici 2012.

Enfin, les appuis conjoints des agences du SNU sont permis d'accélérer le bouclage financier et la mise en place d'une équipe technique pour la conduite du prochain recensement de la population (octobre 2010) en vue de la mise en place d'une base de données démographiques actualisées (le dernier recensement date de 1981).

En résumé, la contribution du SNU a été décisive pour permettre au Togo de renouer avec le système de coopération internationale et de doter les ministères de plan d'actions pluriannuels, malgré les difficultés rencontrés pour rendre le système de pilotage et de suivi-évaluation opérationnel.

Par ailleurs, malgré sa non inscription dans la matrice des résultats de l'UNDAF, le SNU a su réactiver le circuit de centralisation et d'analyse des données sur l'aide publique au développement à travers la mobilisation d'une expertise internationale de longue durée et l'appui à l'élaboration d'un Plan d'action pour la gestion de l'aide en 2009 ainsi que l'élaboration en 2010 d'une stratégie nationale de l'aide au développement.

Principales conclusions : Le SNU au Togo a incontestablement contribué à l'amélioration des principaux instruments de politiques publiques et de gestion de l'aide publique au développement, selon une démarche participative et d'appropriation de qualité, à travers les appuis aux différentes étapes d'élaboration du DSRP complet et de nouveaux instruments de la gestion de l'aide. Il a aussi fait émerger un potentiel de restructuration des organisations de la société civile qui a pris part à toutes les étapes d'élaboration du DSRP. Toutefois, les appuis au système de suivi et évaluation n'ont pas permis d'atteindre les résultats escomptés en raison de la complexité du montage institutionnel

proposé par le document du DSRP et du manque de clarification des missions de la Cellule DSRP, du SP/PRPF et d'autres structures ministérielles. La faiblesse du système national de la statistique n'a pas permis à Togo-Info d'être un véritable outil opérationnel pour le suivi des OMD et du DSRP.

2. *Les conditions juridiques, institutionnelles et économiques mises en place pour la création d'emploi et l'amélioration des revenus*

La contribution du SNU n'en est qu'à ses débuts, avec les appuis apportés à la réalisation de l'état des lieux de la situation de l'emploi des jeunes et l'élaboration du Plan d'actions de la Politique Nationale de l'Emploi. L'avant projet de loi sur le nouveau cadre réglementaire a été adopté le 06 novembre 2008 par le Gouvernement. Une étude sur la cartographie des opportunités régionales d'emplois, lancée en 2009, est en cours d'approfondissement pour mieux cibler les actions d'accompagnement en matière de création d'emplois dans les régions selon leurs avantages comparatifs. Enfin, des appuis sont en cours pour l'opérationnalisation de l'Agence Nationale de l'Emploi. Ces appuis nécessitent un ciblage plus précis sur deux résultats restreints, compte tenu des faibles moyens dont dispose le SNU pour appuyer le volet emploi. Une forte synergie entre toutes les agences est également à développer, tout en responsabilisant l'agence qui a l'expertise la plus avérée dans ce secteur. Enfin, une forte synergie entre le volet emploi et le programme de micro-finance est à développer de façon plus systématique, avec des relations contractuelles plus formelles.

Le SNU aura à consolider l'approche Emploi des jeunes dans le cadre d'une vision intégrée et démonstrative en mettant en symbiose les instruments de formation et les outils de financements adaptés (micro-crédit) pour accompagner les jeunes promoteurs dans la réalisation de leurs projets.

3. *L'accès des pauvres, notamment les femmes, aux ressources productives est amélioré*

Le SNU, en partenariat avec le gouvernement, a lancé une grande initiative dans le processus d'accélération de l'atteinte des OMD dans le cadre d'une approche de développement intégrée et concentrée dans les zones géographiques les plus pauvres du territoire du Togo. Il s'agit du programme conjoint appelé « 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 dégageant 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 objectifs des 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 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. A ce jour, ce programme a réalisé un travail de connaissance du milieu dans les deux communes pilotes, la mise en place de 12 Comités Inter Villageois de Développement (CIVD), le renforcement des capacités des organisations communautaires dans plusieurs domaines (santé, agriculture, environnement, gestion des points d'eau, etc.) et la réalisation d'un ensemble d'infrastructures socio-économiques, avec l'appui principal dans cette phase de la FAO et de l'UNICEF (distribution d'intrants, distribution de plants forestiers, promotion de l'aviculture pour les groupes vulnérables, désenclavement de la commune Kountoiré, etc.). D'autres réalisations sont en cours de préparation comme l'aménagement de bas-fonds, l'exploitation du potentiel des ressources souterraines pour l'alimentation en eau potable et la promotion de plateformes multifonctionnelles.

L'expérience d'une année et demie du programme CM est déjà riche d'enseignements et de leçons à tirer pour les prochaines années. Au plan organisationnel les différents niveaux ou structures ne sont

pas au même rythme d'engagement dans la mise en œuvre des actions. L'appropriation par toutes les communautés villageoises et le ministère de tutelle (développement à la base) est encore insuffisant. Le deuxième constat est lié à la démarche et la stratégie de mise en œuvre du programme dans son ensemble. Les instruments de programmation locale sont insuffisamment développés et faiblement ancrés dans l'esprit des textes de la décentralisation (comité communal de développement). En résumé la stratégie opérationnelle actuelle soulève les problématiques suivantes à clarifier, surtout au niveau communal, dans la coordination et l'animation du développement local autour des CIVD et le niveau de prise de risques avec les différents comités dans le développement des capacités locales de maîtrise d'ouvrage.

Enfin, cette expérience soulève aussi la question de la très faible efficacité 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 dans le dialogue et la concertation permanente entre les différents responsables des agences.

Pour le développement des zones d'aménagements agricoles et la contribution à l'élaboration/opérationnalisation de la réforme foncière, le niveau de mise en œuvre n'est pas encore bien avancé. Ce volet, complexe, coûteux qui dépend parfois de certains projets régionaux (zones d'aménagement) dépasse les capacités financières et techniques du SNU.

Principales conclusions : le SNU a contribué à porter l'agenda des OMD au niveau opérationnel à travers les Communes du Millénaire. Mais sa programmation au niveau de 10 communes est trop ambitieuse. Il serait plus réaliste, d'ici la fin du cycle actuel de l'UNDAF, de se limiter uniquement aux deux communes pilotes. La stratégie opérationnelle mérite d'être plus approfondie et mieux partagée avec toutes les agences. Les mécanismes de coordination et de mise en œuvre devront être revus en vue d'avoir un véritable programme conjoint. Enfin, le plaidoyer auprès du gouvernement devrait être renforcé pour une meilleure appropriation nationale du concept de Communes du Millénaire, en cohérence avec les stratégies nationales de développement communautaires et locales. Au niveau des résultats escomptés au plan foncier et promotion de zones d'aménagement, le SNU devrait abandonner ce volet.

4. La sécurité alimentaire est renforcée

Le programme de sécurité alimentaire est finalisé et adopté. La dernière enquête nutritionnelle de 2009 indique que le taux de malnutrition a reculé. Des actions plus localisées ont été réalisées dans le cadre des communes du millénaire dans la région des Savanes.

Le SNU a appuyé le processus d'élaboration de la stratégie de prévention des crises et catastrophes naturelles qui a été validée. La plateforme nationale de prévention des catastrophes est redynamisée, la cartographie des zones vulnérables à inondation est réalisée et disponible. L'étude sur l'évaluation des besoins pour la mise en place d'un Système d'Alerte Précoce (SAP) a été également finalisé en 201 et le plan de contingence national élaboré. Tous les magasins régionaux sont approvisionnés en matériel anthropométrique et aliments thérapeutiques pour apporter une réponse rapide à une éventuelle situation d'urgence nutritionnelle. Au moins 80% des sinistrés ont été correctement pris en charge en 2009, avec des dons en couvertures, nattes, moustiquaires imprégnées et vivres aux sinistrés. Dans le domaine de la gestion de l'environnement et de l'eau, l'adoption et la soumission du Plan d'Action National d'Adaptation aux Changements Climatiques (CC) a créé des opportunités d'accès aux financements internationaux.

2.2.2 Insuffisances et contraintes

Les principales insuffisances en matière d'appui au processus DSRP réside dans la complexité du montage institutionnel du dispositif de suivi-évaluation du DSRP et du blocage institutionnel entre le Ministère de l'Economie et des Finances et le Ministère du Développement dans le non arbitrage sur l'ancrage institutionnel du dispositif de suivi et évaluation le plus efficace. Cette situation a rendu la lecture et la visibilité des appuis du SNU difficile. Une réflexion sur la simplification du montage institutionnel du système de suivi-évaluation du DSRP et l'articulation des fonctions/missions de plusieurs structures nationales (Cellule DSRP, SP/PRPF, direction Générale du développement, ministère du développement à la base, primature et direction nationale de la statistique) s'impose pour l'opérationnalisation du système de suivi-évaluation du DSRP.

Pour l'expérience pilote des Communes du Millénaire, les facteurs ayant réduit l'impact et les gains rapides dans la réalisation de certains objectifs des OMD sont l'insuffisance de dialogue sur la stratégie opérationnelle et le manque de financements pour accélérer la mise en œuvre des priorités identifiées dans le cadre des deux plans de développement de deux communes pilotes dans la région des Savanes. Le changement de tutelle entre deux ministères au cours du processus de mise en œuvre de cette expérience a rendu le pilotage difficile et porteur d'une faible appropriation par les structures nationales. Enfin, les faibles capacités humaines et techniques bien expérimentées dans ce domaine n'ont pas facilité le travail de coordination et de suivi de cette expérience pilote. La lourdeur des procédures des agences puis l'insuffisance d'une vision commune au plan conceptuel et de mise en œuvre d'une expérience centrée sur les OMD selon une vision temporelle réduite (5 ans) n'ont pas permis de créer les meilleures conditions de démonstration des bonnes pratiques de développement dans les deux communes pilotes.

2.2.3 Recommandations

Les principales recommandations sont :

- Reformuler l'effet 1 UNDAF pour le rendre plus cohérent avec les capacités du SNU pour contribuer à la réduction de la pauvreté en termes de processus, d'outils, de stratégies et de programmes qui innovent ;
- Revoir les Effets PP et les produits pour les rendre plus cohérents avec le DSRP complet et certaines stratégies sectorielles comme la nouvelle politique de coopération et la nouvelle vision du développement communautaire/local, tout en tenant compte de la nécessité de cibler les actions à gains rapides dans l'atteinte des OMD ;
- Lier les activités génératrices de revenus et de promotion d'emplois, surtout pour les jeunes à la micro-finance et au développement des capacités d'appui-conseil en milieu urbain et rural ;
- Développer les capacités de développement du système national de la statistique, en partenariat stratégique avec l'U.E, la BAD et la B.M, en vue de rendre le système de suivi-évaluation du DSRP opérationnel et Togo-Info plus interactif et utile dans le suivi des OMD et du DSRP ;
- Se limiter à deux communes actuellement appuyées dans la région des Savanes au lieu de 10 programmées par l'UNDAF en vue de concentrer les moyens sur des objectifs précis et démonstratifs en matière de bonnes pratiques de changements dans le cadre de vie des populations pauvres et des approches d'appropriation des populations de processus de développement local ;
- Développer plus de synergies et de mise en commun des outils et des stratégies opérationnelles pour les programmes conjoints phares comme les Communes du Millénaire, Togo-Info et le VIH/SIDA ;
- Supprimer les appuis prévus sur les questions foncières et de zones d'aménagement agricoles, compte tenu de la complexité de ce type d'actions et de faibles moyens du SNU pour des opérations exigeantes en ressources humaines et financières.

Synthèse des Effets UNDAF 1

Situation actuelle	Situation proposée	Remarques

Effet UNDAF 1 : *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 UNDAF 2 : la croissance économique est accélérée et pro pauvre intégrant les dimensions environnementales et l'aspect genre***	***Changement***
Effet PP 1 Les politiques publiques sont améliorées dans la perspective de l'atteinte des OMD	Effet PP 1 Les politiques publiques sont améliorées dans la perspective de l'atteinte des OMD	***Pas de changement***
Effet PP 2 Les conditions juridiques, institutionnelles et économiques sont mises en place pour la création d'emploi et l'amélioration des revenus	Effet PP 2 Les conditions juridiques, institutionnelles et économiques sont mises en place pour la création d'emplois et l'amélioration des revenus	***Pas de changement***
Effet PP 3 L'accès des pauvres, notamment les femmes, aux ressources productives est amélioré	Effet PP 3 L'accès des pauvres, notamment les femmes, aux ressources productives est amélioré	***Pas de changement pour l'effet pays mais suppression de certains produits***
Effet PP 4 La sécurité alimentaire est renforcée	Effet PP 4 **Suppression**	***Suppression de l'EP et les produits revisités à reverser dans l'EP 1***
Effet PP 4 **Nouveau**	**Effet PP 4** **Les capacités des structures nationales sont renforcées en vue d'assurer une mobilisation et une gestion efficiente de l'aide au développement**	***Nouveau***
Effet PP 5 **Nouveau**	**Les capacités nationales sont renforcées pour une gestion durable des ressources naturelles prenant en compte les effets des changements climatiques**	***Nouveau***

2.3. Domaine prioritaire 2 : le développement des secteurs sociaux

L'effet UNDAF 2 est décliné en 4 effets PP à savoir : (i) l'accès et le maintien des enfants (filles et garçons) de 5 à 15 ans jusqu'à la fin du cycle primaire sont améliorés, (ii) l'accès des populations à des services de santé de qualité est amélioré, notamment en milieu rural et périurbain , (ii) les services de prévention, de traitement, de soins et d'appui en matière de VIH/SIDA sont intensifiés, (iv) la prévention et la protection des plus vulnérables contre les violences, abus et exploitations sont renforcées.

Ces quatre effets PP attendus restent pertinents au regard des grands choix et priorités nationaux de développement du moment définis dans le DSRP C 2009-2011 (notamment le troisième pilier concernant le Développement du capital humain) dont les axes stratégiques sont centrés sur la réalisation des OMD.
La matrice des résultats pour ce qui concerne le développement des secteurs sociaux reste donc pertinente et ne nécessite pas une réorientation majeure à mi- parcours.

Au niveau programmatique, il ressort de l'analyse des CPAP 2008-2009 des Agences qui a pu être menée (UNICEF, UNFPA et PNUD), une cohérence avec la matrice des résultats de l'UNDAF. Les différentes composantes de ces CPAP sont structurées autour des 4 effets escomptés de l'UNDAF n°2 ; cette articulation peut aller même au-delà de l'effet UNDAF n° 2.
Mais l'étude a montré qu'il n'y a pas toujours de cohérence (absence de conformité) des produits PP des CPAP avec ceux définis dans la matrice des résultats de l'UNDAF auxquels les agences doivent contribuer à réaliser. Les produits des CPAPs et les activités y afférentes sont définis beaucoup plus en adéquation avec le cadre stratégique propre à chaque Agence ; ce qui ne permet pas d'apprécier

aisément le niveau de réalisation des produits UNDAF à partir des rapports des Agences. Par exemples :

- la mise en place d'un cadre de référence de gestion des RHS, un des 8 Produits devant contribuer à la réalisation de l'effet UNDAF nº 2.2, n'est pas repris dans le CPAP de l'Unicef,
- le produit PP« le PNDS est élaboré et mise en œuvre » n'est pas systématiquement repris au niveau des Agences concernées selon leur mandat.

2.3.1 Acquis

Au cours de la période 2008-2009, l'avantage comparatif du Système des Nations Unies au Togo au niveau des secteurs sociaux a été surtout marqué par un appui technique soutenu en termes, de formulation des politiques et stratégies sectorielles, de la réforme législative et institutionnelle, du renforcement des capacités pour l'exécution, le suivi et l'évaluation des programmes de coopération.

1. *L'accès et le maintien des enfants (filles et garçons) de 5 à 15 ans jusqu'à la fin du cycle primaire sont améliorés*

La Contribution du SNU au développement humain à travers plusieurs activités dans le secteur de l'éducation est très significative, malgré le contexte socio-politique difficile des années 2008 et 2009. La politique nationale d'éducation et son plan sectoriel ont été développés et approuvés pour appuyer gouvernement/bailleurs en éducation pluriannuelle pour toute la programmation. L'abolition des frais scolaires pour tous les enfants des Écoles Primaires Publiques est intervenue en 2008.

Le SNU a apporté un accompagnement au Gouvernement par rapport à la mesure de gratuité de l'enseignement primaire dans les écoles publiques à travers : l'Étude sur l'impact de la Mesure d'abolition des frais scolaires pour tous les enfants des Écoles Primaires Publiques, le financement de la participation d'une équipe pays composée de fonctionnaires de différents ministères à l'atelier régional de l'UNCEF sur la gestion de l'initiative d'abolition des frais scolaires.

Des appuis ont été apportés également aux initiatives préscolaires comme la poursuite des interventions antérieures visant l'encadrement des communautés pour conduire et gérer les centres d'éveil précoce des enfants.

Au niveau de l'amélioration du système de rétention des enfants dans le système éducatif, le SNU a renforcé les capacités du comité de planification stratégique du ministère pour conduire le processus consultatif de définition des éléments du paquet essentiel d'Education (PEE) et celles de 482 enseignants de 100 écoles, en mettant l'accent sur le genre et l'éducation des jeunes filles.

Le SNU a aussi accompagné le Ministère de l'Education pour mettre en place un mécanisme de coordination des partenaires. L'AFD assure le leadership. Par ailleurs, le SNU a contribué à l'élaboration du CDMT éducation, en coopération avec la Banque Mondiale et l'AFD.

En revanche, le plan de formation des éducateurs n'est pas encore en place. Mais des actions ponctuelles de renforcement des compétences des cadres du MEPSA ont été menées en 2008 et 2009. Au niveau du volet alphabétisation, les actions d'envergure pour améliorer le programme d'alphabétisation ne sont pas encore en place.

Principales conclusions : la contribution la plus importante du SNU a été le renforcement des actions pour retenir les enfants dans le système scolaire leur permettant d'échapper à toutes les formes de travail précoce et de trafics. L'existence d'un partenariat financier au sein du ministère de l'Education a permis le développement d'un système de programmation conjointe pour le plan d'actions du secteur. Le SNU a pris part à tout ce processus pour que tous les financements des partenaires soient complémentaires.

2. *L'accès des populations à des services de santé de qualité est amélioré notamment en milieu rural et périurbain*

Le SNU, dans le rôle de leadership, a joué un rôle important malgré certaines faiblesses constatées en 2008. Le Ministère de la Santé s'est doté d'un dispositif de coordination opérationnel :

- le Comité de Coordination du Secteur de la Santé [1] :
- le CCM du Fonds Mondial
- le Comité de Coordination Inter Agences pour le PEV
- le Comité Technique Sectoriel santé

De l'avis de plusieurs partenaires, ces mécanismes doivent être simplifiés et redynamisés pour plus d'efficacité.

L'autre résultat à mettre à l'actif du SNU est son accompagnement de façon constante et dynamique dans le processus d'élaboration du PNDS 2009-2013 qui est devenu le cadre de référence d'appui pour tous les partenaires. Cette action a permis au gouvernement d'accéder plus rapidement à des mécanismes de financement internationaux pour le secteur de la santé. Ainsi, le Ministère de la Santé a pu intégrer plus facilement l'initiative ITH Plus. Le PNDS a également permis au Ministère de la Santé, avec l'appui technique du SNU, d'élaborer plus facilement son CDMT. Par ailleurs, un plan de développement et de gestion des ressources humaines de la santé (PDGRH) a été adopté en conseil des Ministres ; mais sa mise en œuvre n'est pas encore effective.

Au plan opérationnel, les capacités des centres de santé ont été renforcées en termes de formations, de dotation en intrants, en médicaments et de matériel anthropométriques pour le développement du « paquet d'activités essentielles », avec un ciblage sur des personnes vulnérables notamment les enfants de moins de cinq ans et les femmes enceintes. La surveillance nutritionnelle, la prévention et la prise en charge nutritionnelle des enfants malnutris aigus sont parmi les plus importantes de la contribution du SNU. Près de 300 nouveaux centres ont été équipés et fonctionnels pour assurer une prise en charge adéquate des malnutris aigus. Les taux de vaccination sont proches de 90 % (Couverture vaccinale en DTC3 de 85% et Rougeole de 83 %). L'appui du SNU a permis cette mise en œuvre à échelle de la PCIMNE communautaire. A cela s'ajoutent les actions en direction des communautés de base dans le cadre de renforcement des capacités de 460 villages (Community Thérapeutique Care) et la formation de 93 groupes de soutien (agents de santé, leaders religieux, groupements, etc.). Le SNU a contribué à améliorer le niveau de nutrition, avec la baisse de la malnutrition entre 2006 et 2009 (MICS et SMART).

Les capacités de coordination et de gestion institutionnelles des programmes SR ont été renforcées. Le Plan stratégique de sécurisation des produits SR validé est diffusé depuis 2008. La Politique, les normes et les standards en SR, le PF et la lutte contre les IST sont actualisés.

En matière de plaidoyer pour augmenter les moyens du Ministère de la Santé, les actions appuyées fortement par le SNU sont i) le plan stratégique de sécurisation des produits SR, ii) l'accroissement de l'offre de soins de qualité pour la mère et le nouveau-né et de services PF, iii) la construction et l'équipement d'un bloc opératoire dans un Hôpital de district pour offrir les SONU et iv) le plaidoyer auprès des parlementaires pour augmenter le budget du MS dans les prochaines années, surtout pour le Plan RMMNIJ notamment la gratuité de la césarienne.

Enfin, en matière d'eau potable et d'assainissement, les principales contributions du SNU ont porté sur le renforcement du cadre législatif et institutionnel (Code de l'Eau revu et finalisé, Code d'Hygiène

[1] Le CCSS a été jugé peu fonctionnel par une bonne partie des partenaires rencontrés (réunions épisodiques et parfois uniquement motivées par la nécessité de prises de décisions sur un programme spécifique, par exemple le GAVI ; discussions plus opérationnelles que stratégiques) l'absence d'un règlement intérieur et d'un secrétariat technique est un handicap majeur au fonctionnement de cette structure de coordination

intégré au Code de la Santé adopté et diffusé) et l'élaboration du Plan d'Action National du Secteur de l'Eau et de l'Assainissement (PANSEA) pour la période 2010-2015. Dans les principales zones d'interventions du SNU, plusieurs ouvrages d'eau, d'hygiène et d'assainissement ont été réalisés (102 points d'eau, 525 postes d'eau potable, 75 latrines, 525 dispositifs de lavage des mains, urinoirs, 60 incinérateurs, etc.).

Principales conclusions : le SNU et le gouvernement ont bien collaboré pour l'élaboration du PNDS qui a permis l'accès à des facilités de financements internationaux (HTP+). Les résultats des campagnes de vaccination sont encourageants.

3. *Les services de prévention, de traitement, de soins et d'appui en matière de VIH/SIDA sont intensifiés.*

Le SNU a contribué à l'élaboration des plans sectoriels VIH/SIDA des départements ministériels : 5 plans sectoriels/sur 6 planifiés sont disponibles (Enseignement Technique, Action Sociale, Santé, Enseignement primaire et secondaire, Eglise catholique, Jeunesse sauf celui de la Défense). La contribution est effective dans la promotion du dépistage volontaire du VIH en milieu scolaire et en milieu jeune extrascolaire. En 2008, 1 jeune de 15 à 24 ans sur deux a fait le dépistage volontaire du VIH et connait son statut sérologique. Trois centres conviviaux pour jeunes et adolescents sont aménagés et équipés à travers le pays. A cela s'ajoutent i) les 125 sites PTME qui sont aujourd'hui fonctionnels avec la contribution du SNU (approvisionnement en intrants et formation des prestataires la PTME/PECP) et ii) les 115 centres sont accrédités sur l'ensemble du pays pour la prise en charge médicale et psychologique des PVVIH (15 600 personnes sont actuellement sous ARV sur 25 000 éligibles). Les curricula, intégrant le VIH/SIDA dans l'Enseignement secondaire, les écoles de formation des enseignants et des personnels de la santé sont disponibles. Des enseignants notamment les inspecteurs et les conseillers pédagogiques sont formés à l'enseignement du VIH/SIDA

Le SNU 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. L'année 2010 marque le début de la mise en œuvre des principales activités par le renforcement des capacités de 80 OSC.

Principales conclusions : le SNU joue efficacement son rôle de coordination à travers ses multiples appuis au niveau sectoriel et au niveau transversal. Une expérience innovante est en cours à travers le PACI pour promouvoir le rôle de la société civile dans la lutte contre le VIH/SIDA. Ce projet va ouvrir de nouvelles perspectives surtout que le gouvernement à augmenter les ressources budgétaires du CNLS. Une implication encore plus forte du SNU sera nécessaire dans les prochaines années pour en faire un modèle dans la prise en charge de toutes les dimensions du développement par les populations elles-mêmes à travers un réseau d'OSC bien structurées et formées.

4. *La prévention et la protection des plus vulnérables contre les violences, abus et exploitations sont renforcées*

Le SNU a contribué principalement à l'amélioration du cadre législatif de protection des enfants contre les violences et les abus à travers l'élaboration du projet de loi qui doit être voté par le Parlement et la définition d'un paquet minimum de services pour les enfants vulnérables. La ligne verte pour le report et la réponse aux violations des droits de l'enfant a été établie en 2009. Son utilisation a atteint un niveau de 600 appels par jour dès sa mise en place. Les commissions spécialisées Protection, lancé par le SNU, sont aujourd'hui adoptées par le gouvernement comme un modèle pour tous les autres acteurs. Elles sont établies et fonctionnent dans près de 500 villages et ont pour responsabilités la détection précoce, l'identification et le référencement des cas de violations de

droits de l'enfant au niveau des communautés. Dans le cadre de la prise en charge des personnes victimes de violence, 13 anciens centres d'écoute ont été appuyés et équipés

Principales conclusions : l'appui le plus important du SNU a été le renforcement du cadre juridique de l'enfance et la prise en charge des victimes des violences.

2.3.2 Insuffisances et contraintes

- **Liées à la conception**

On peut constater que les axes stratégiques retenus ne sont pas en adéquation avec la matrice des résultats : par exemple, l'amélioration de l'accès des populations à des services d'eau potable et d'assainissement de qualité retenue comme axe stratégique ne s'est pas traduite en termes d'effets du programme dans la matrice des résultats de l'UNDAF.

Les indicateurs définis par rapport aux produits de l'UNDAF ne sont toujours pas pris en compte au niveau des CPAP pour permettre à chaque Agence du SNU de clarifier aisément sa contribution à l'UNDAF. Ces indicateurs sont de surcroit trop nombreux pour rendre opérationnel le système de suivi évaluation.

Le manque d'information sur le niveau de référence de certains indicateurs de performance de l'UNDAF constitue également un handicap à l'appréciation des Effets.

- **Liées à la mise en œuvre :**

Les agences du Système des Nations Unis n'ont pas toutes les mêmes stratégies d'intervention, les mêmes unités spatiales d'intervention ni les mêmes moyens d'intervention.

L'absence d'harmonisation dans le dispositif de programmation des différents CPAP (les cibles annuelles ne sont pas systématiquement définies ce qui limite l'appréciation année par année les progrès réalisés vers l'atteinte des résultats escomptés à terme –voir CPAP Unicef)

La faible fonctionnalité des mécanismes de coordination, de mise en œuvre et de suivi évaluation prévues dans le cadre de l'UNDAF n'a pas permis de consolider la cohérence et la synergie des actions dans la mise en œuvre des différents programmes conjoints (l'adhésion des Agences à travers la signature de protocoles inter-agences n'est pas toujours matérialisée dans la mise en œuvre des programmes conjoints).

- **Liées au contexte institutionnel :**

La faiblesse du cadre institutionnel national (fréquents changements des Partenaire d'Exécution (PE), absence du cadre institutionnel du DSRP, insuffisance quantitative et qualitative des ressources humaines) entraine des difficultés d'avoir de bons interlocuteurs.

La non opérationnalisation de la Stratégie Nationale de développement de la Statistique (SNDS) 2009-2013 entraine une faiblesse du système national de la statistique et par conséquent du mécanisme de suivi évaluation des programmes.

- **Liées à d'autres facteurs (organisation interne, financement, etc.) :**

Le peu d'engagement des différentes contreparties ministérielles et le manque de coordination /information sur les interventions mises en œuvre et les ressources disponibles constituent des contraintes majeures.

2.3.3 Recommandations

- ***Rcommandations générales : effet globale UNDAF***

1. Réviser la matrice des résultats de l'UNDAF pour prendre en compte des produits développés au niveau des différentes Agences du SNU selon leur mandat et pertinents par rapport aux Effets de l'UNDAF.

2. Réviser la matrice des indicateurs de suivi évaluation de l'UNDAF : rechercher la simplification et la quantification des indicateurs tout en identifiant les agences responsables de leur production ; cela devrait permettre un suivi efficace et de juger d'années en années les progrès réalisés vers l'atteinte des produits.

- ***Recommandations spécifiques liées aux agences de mise en œuvre***

1. Réviser les CPAP pour prendre en compte les indicateurs de produits harmonisés de l'UNDAF.

2. Les agences doivent procéder constamment à l'évaluation des capacités de mise en œuvre des structures d'exécution nationale et développer un plaidoyer afin que la désignation des Points focaux/Coordonnateur au sein des ministères concernés tienne compte des enjeux d'appropriation et de pérennité des activités des différents programmes. Les critères de cette grille peuvent être :

    - le taux de consommation des fonds alloués ;
    - la qualité des rapports de progrès ;
    - le degré d'analyse des indicateurs ;
    - le respect des délais ;
    - le nombre de mission de supervision effectué ;
    - la fréquence de feedback aux bénéficiaires ;
    - etc.

2.4. Domaine prioritaire 3 : la promotion de la bonne gouvernance et des droits humains

Les actions du SNU ont été engagées dans un environnement national marqué par la signature de l'Accord Global Politique entre toutes les forces politiques et le processus d'organisations des élections présidentielles de février 2010. La situation nationale était marquée par un début d'apaisement politique et la volonté de réconciliation nationale à travers la mise en place de la Commission Vérité, Réconciliation et Justice. Au niveau de la société civile, les nombreuses organisations ne sont pas suffisamment structurées et sont faiblement dotées de moyens pour jouer efficacement leurs rôles. L'environnement des affaires est marqué par le climat ambiant de manque de transparence dans la gestion des affaires publiques et les contraintes juridiques, économiques et institutionnelles dans le développement du secteur privé qui a subi de plein fouet le marasme économique qu'a connu le pays depuis plusieurs années. Ce contexte politique mouvant a beaucoup influencé le rythme et la qualité de mise en œuvre des activités du SNU visant la consolidation de la paix et le renouveau politique au Togo.

L'UNDAF a ciblé des actions en vue de réaliser les trois effets suivants :

- Renforcement des institutions garantes de l'Etat de droit
- Amélioration du processus de décentralisation
- Développement des capacités des principaux acteurs de la gouvernance

2.4.1 Acquis

1. *Les institutions et les principes de gestion démocratique sont renforcés en tenant compte de l'équité genre*

La contribution du SNU au développement des capacités des institutions nationales en charge des processus électoraux et de développement des règles démocratiques a été importante au niveau du :

- Processus électoral visant à rendre le système performant et transparent garantissant des résultats électoraux irréprochables et favorisant la stabilité du pays;
- Parlement en vue de renforcer et d'améliorer le travail du pouvoir législatif et de contrôle de l'action gouvernementale ;
- La prise en compte de la question Genre dans toutes les politiques sectorielles ;
- La consolidation des acquis de la modernisation de la justice.

Les appuis du SNU au système électoral ont été jugés par le gouvernement et les PTF pertinents et décisifs dans le succès des dernières élections (législatives et présidentielles) à travers l'appui à la Commission Electorale Nationale Indépendante. Ce succès reconnu a été le couronnement d'un travail de plaidoyer constant pour un scrutin présidentiel en 2010 inclusif porteur d'effets de stabilisation des institutions démocratiques et de consolidation de la paix. Le dialogue constant et rapproché par l'Equipe Pays avec le gouvernement, les partis politiques, les membres de la CENI et les Partenaires Techniques et Financiers ont incontestablement crées des bonnes conditions de confiance entre toutes les parties prenantes dans l'organisation du scrutin présidentiel de mars 2010. 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. 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.

Dans le cadre de l'appui aux institutions du pays et du renforcement du pouvoir législatif, le SNU 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. Le choix 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 sous la forme actuelle de l'assistance technique ne sont pas à la hauteur des exigences des défis à relever. Des efforts sont encore à faire pour une assistance technique plus efficace et un système de suivi de performances plus rigoureux.

En matière de droits de l'homme, le dialogue constant avec toutes les parties nationales 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. Cette dynamique d'apaisement et du retour progressif de la confiance en la capacité de l'impartialité du système politique et des institutions républicaines devrait s'insérer plus visiblement dans une vision globale de la gouvernance et du processus de refondation de l'Etat togolais qui est en crise depuis plusieurs décennies. Par ailleurs, l'appui du SNU au Ministère des Droits de l'Homme, de la Consolidation de la Démocratie et de la Formation Civique a permis 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. Un travail d'approfondissement dans le sens d'une approche programme et de développement de synergies entre les agences du SNU sur les questions des droits humains est encore à faire articulant à la fois les approches sectorielles et les approches transversales.

Enfin, en matière de modernisation du système judiciaire, le SNU a prolongé son appui au système judiciaire dans le processus de consolidation des appuis antérieurs. Plusieurs acquis sont à mettre à l'actif de la contribution du SNU 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 judicaires, 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. 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 SNU a contribué, de façon substantielle à la mise à niveau du système judiciaire et au changement de l'image des services des tribunaux. Le SNU, à travers ses appuis, a bien joué son rôle de catalyseur puisque l'U.E et la France ont pris le relais pour la modernisation du système judiciaire. Toutefois, il est regrettable que les acquis du SNU n'aient 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.

Principales conclusions : le SNU a contribué efficacement à la réussite du processus électoral et aux efforts de réconciliation nationale à travers ses appuis à la CENI et la CVRJ ainsi qu'à la modernisation du système judiciaire. Des résultats similaires pourraient être atteints pour les prochaines années dans le domaine des droits humains au prix d'un effort de conception d'un programme conjoint plus cohérent et mieux ancré dans les mécanismes nationaux (Ministère des droits de l'Homme, CNDH, CVRJ, etc.).

2. *Le processus de décentralisation est amélioré et accéléré*

Compte tenu du retard du processus de décentralisation et de la non-tenue des élections locales, le SNU n'a pas engagé les actions prévues dans l'UNDAF. En revanche d'autres appuis ont été apportés dans des domaines moins stratégiques et peu pertinents. Le positionnement du SNU à travers la matrice de l'UNDAF est peu pertinent et faiblement aligné aux vrais enjeux de la décentralisation. Cela semble découler de l'absence d'une feuille de route claire en matière de gouvernance dans toutes ses composantes (politique, institutionnelle, économique et locale).

Principales conclusions : les appuis à la décentralisation inscrits dans l'UNDAF sont très insuffisamment inscrits dans une vision politique claire en termes de processus et d'étapes pour la mise en place des collectivités locales. Les actions réalisées ont peu d'effets sur le processus de mise en œuvre de la décentralisation.

3. *Les capacités de gestion économique de l'Etat, du secteur privé et de la société civile sont accrues*

Le SNU devait intervenir pour améliorer le cadre légal et institutionnel pour renforcer la gouvernance économique (Cour des Comptes, système de passation de marchés, etc.), la modernisation de l'administration publique et la promotion du partenariat public-privé. Le système d'information statistique était également retenu comme priorité en vue d'améliorer les données socio-économiques de base pour l'élaboration et le suivi de façon plus rigoureuse des politiques publiques. Les appuis engagés depuis 2008 n'ont touché que la modernisation de l'administration publique. Peu d'initiatives ont été mises en avant dans les autres domaines, en dehors des actions conjointes des agences du SNU pour le recensement de la population de 2010 et Togo-Info.

Le SNU 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. Les interventions du SNU 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 de l'administration publique est pertinent et positionne le SNU à des niveaux stratégiques dans la conception et la mise en œuvre des politiques de développement. Ce choix ouvre de réelles perspectives d'approfondissement de la réforme de l'Etat sans laquelle les réformes actuellement en cours risquent d'avoir des impacts limités sur le mode de fonctionnement de l'Etat.

Depuis la fin de l'année 2008, l'appui du SNU 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 SNU de sept audits organisationnels a crée un effet catalyseur, avec l'engagement d'autres partenaires de développement (U.E, BAD, UNICEF et AFD) à s'associer à ce processus. Les appuis du SNU ont contribué à :

- Institutionnaliser 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 ;
- Elaborer et mettre en œuvre 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 ;
- Elaborer les textes réglementaires sur le statut général de la fonction publique, le code des pensions-retraites et le système de protection et de sécurité sociale ;
- Réaliser des audits techniques et organisationnels dans sept institutions publiques : le Secrétariat Général de la Présidence, le Cabinet civil de la Primature, le Secrétariat Général du gouvernement, le Ministère de la Fonction publique et la réforme administrative, le Ministère Délégué auprès du Premier chargé du Développement à la Base, le Ministère des Affaires Etrangères et le Secrétariat d'Etat à la Jeunesse ;
- Equipement et connexion internet au niveau de certaines institutions.

Principales conclusions : la contribution du SNU à la réforme et à la modernisation de l'administration publique a crée un effet déclencheur non négligeable dans l'amorce d'une meilleure coordination du travail gouvernemental et la prise de conscience de la nécessité de renforcer les capacités de certains ministères clés à travers le recrutement des jeunes et la dotation des ministères de nouveaux outils de travail. Les différents appuis ont permis de mettre en exergue l'importance du rôle de l'administration publique qui est au cœur des politiques publiques dans le renouveau des politiques publiques. Toutefois, ce processus, certes complexes, n'a pas permis l'initiation des autres volets inscrits dans l'UNDAF comme la gouvernance économique et le renforcement du système d'information statistique.

2.4.2 Insuffisances et contraintes

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 du 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 de 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.

Au niveau du SNU, les principales difficultés ou insuffisances sont liées 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 les différents responsables des projets opérationnels ont toute leur importance pour pallier aux insuffisances dans le montage des projets en termes d'approche programme. 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 humaines, de l'accès des pauvres à la justice et de la coordination avec la Commission Nationale des Droits de l'Homme et d'autre part 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.

2.4.3 Recommandations

Les principales recommandations se résument à :

- Une cohérence des produits de la matrice de l'UNDAF liés au système de suivi-évaluation du DSRP (effet 1 UNDAF) et au système de gestion de l'information (Effet 2 UNDAF) ;
- Une révision des effets pays pour mieux aligner les produits sur les enjeux de la gouvernance au regard des évolutions récentes, surtout en matière de gouvernance économique et de gouvernance locale ;
- l'adoption d'une approche programme dans la conception des produits de l'effet 3 de l'UNDAF en vue d'avoir un positionnement stratégique sur des processus et mécanismes porteurs d'effets catalyseurs et déclencheurs de nouvelles pratiques dans la gestion des affaires publiques selon les principes de transparence et de la culture de rendre des comptes ;
- L'accélération du processus de lancement des activités clés pour promouvoir le cadre de dialogue et de partenariat Public-Privé ;
- La suppression des produits relatifs aux schémas régionaux et le renforcement des capacités des élus locaux, compte tenu des coûts onéreux de ce type d'actions et du retard pris dans l'organisation des élections locales ;
- une meilleure coordination et des synergies entre les agences du SNU sur les questions des droits humains et de la gouvernance démocratique ;
- une autre forme d'organisation et de méthodes de travail de la Cellule d'Analyse Budgétaire en appui à l'Assemblée Nationale ;
- la clarification des points d'ancrage du PNUD pour mieux situer les appuis dans au moins quatre domaines stratégiques pour les thèmes transversaux : Droits de l'Homme, OMD, protection des droits des enfants et des femmes ainsi que la gouvernance locale ;
- la réorientation des actions d'appui à la décentralisation 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 ;
- 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) ;

Synthèse des Effets UNDAF 3

Situation actuelle	Situation proposée	Remarques
Effet UNDAF 3 : *D'ici 2012 la gouvernance et les droits de l'homme sont améliorés à tous les niveaux*	***Effet UNDAF 3 :***	***Pas de changement***
Effet PP 1 Les institutions et les principes de gestion démocratique sont renforcés en tenant compte de l'équité genre	Effet PP 1 Les institutions et les principes de **gouvernance** démocratique sont renforcés en tenant compte de l'équité genre	***Léger changement***
Effet PP 2 Le processus de décentralisation est amélioré et accéléré	Effet PP 2	***A supprimer***
Effet PP 3 Les capacités de gestion économique de l'Etat, du secteur privé et de la société civile sont accrues	Effet PP 3	***Pas de changement mais les produits sont à revoir***

III. ANALYSE DES MECANISMES DE COORDINATION ET DU SYSTEME DE SUIVI-EVALAUTION

3.1 Forces et faiblesses des mécanismes de coordination

Les mécanismes internes de coordination de mise en œuvre de l'UNDAF tels que décrits dans l'UNDAF incluent : l'Equipe Pays des Nations Unies, le Comité de Pilotage des Programmes, l'Equipe de Gestion des Opérations, le Comité Communication-Plaidoyer SNU, le Comité des Programmes et le Comité Suivi-Evaluation. Ce dispositif, sous la supervision de l'Equipe Pays (UNCT), est appuyé par une Cellule d'appui à l'UNCT. Le comité des programmes comprend trois Groupes Thématiques (lutte contre la pauvreté, secteurs sociaux et gouvernance).

Avec une instance dirigeante, une structure de pilotage, 4 comités, 3 groupes thématiques, 1 cellule d'appui à la Coordination, le SNU au Togo possède en son sein 9 structures de coordination interne. Ce dispositif n'est pas complexe et offre de perspectives de fonctionnement simples et efficaces. Cependant, les outils de ces différents comités et groupes thématiques manquent de clarification et d'approfondissement.

Le travail effectué a consisté en une revue du fonctionnement et des résultats de chacun des groupes et comités afin d'en dégager leur pertinence, forces et faiblesses dans le cadre du travail des Nations Unies au Togo.

3.1.1 Equipe Pays

Les entretiens menés ont montré que, de façon générale, l'Equipe Pays a bien fonctionné. Elle a montré tout au long des années 2008 et 2009 sa disponibilité et son engagement dans le travail du plaidoyer et pour réunir les meilleures conditions afin que le Togo réussisse la normalisation de sa coopération internationale. Plusieurs initiatives non programmées dans l'UNDAF comme l'appui à l'organisation de la Conférence de Bruxelles et des tables rondes sectorielles (agriculture et eau potable) ont été entreprises pour permettre au Togo de consolider son processus de réconciliation nationale et accéder rapidement aux sources de financement pour son développement. Le fait que l'Equipe Pays soit composée que d'un nombre relativement restreint d'agences et que le nombre des PTF soit également limité (Allemagne, UE et France) a été une force pour mettre le SNU au devant de la scène pour contribuer à des réponses urgentes au niveau du processus électoral et du travail technique à permettre au Togo d'atteindre le point d'achèvement. L'Equipe Pays s'est beaucoup investi dans l'opérationnalisation d'initiatives conjointes fortes comme le programme des Communes du Millénaire qui a été une occasion de rapprochement dans le travail de réflexion sur les stratégies et les modalités de mise en œuvre d'une expérience pilote centrée sur les OMD dans deux communes dans la région des Savanes. Cela s'est traduit par un atelier de lancement commun de toutes les agences et la mise en place d'un groupe de coordination et de suivi de l'expérience.

Les entretiens menés et l'analyse des rapports des groupes thématiques ont révélé quelques pistes d'amélioration du fonctionnement de l'Equipe Pays. Ainsi, il a été constaté que le Comité Programme de l'UNDAF, présidé dès le départ par l'UNFA, n'a jamais réellement fonctionné pour donner une vision globale des programmes du SNU et faciliter le suivi de l'UNDAF. L'Equipe Pays aurait pu prendre de dispositions dès 2008 pour pallier à cette situation en responsabilisant une autre agence ou prendre d'autres décisions. Il faudrait que l'animation du Comité Programme soit placée au moins du chef d'agence pour garantir son fonctionnement et son dynamisme. Le seul mécanisme le plus important, outre les rencontres mensuelles des chefs d'agences, de mise en commun sur le niveau de performances des programmes du SNU semble être la rencontre annuelle des agences lors de la « retraite annuelle des chefs d'agences ». Les débats de cette rencontre qui dure, en général deux

journées sont animés sur la base d'un rapport documenté par les informations reçues séparément des trois groupes thématiques de l'UNDAF. Les travaux de la revue de 2008 ont porté sur les points suivants :

- Le Rapport de la retraite de 2007 : faible participation des membres des agences aux travaux des groupes thématiques, faible participation des partenaires nationaux,
- Le Bilan à mi-parcours 2008 : coordination de l'aide aux victimes des catastrophes, accord de partenariat avec les médias, visibilité des activités information et communication, projets conjoints, etc.
- Les Actions sectorielles prioritaires pour les six prochains mois.

Pour l'année 2009, la rencontre annuelle des chefs d'agences portait sur :

- Le renforcement du processus partenarial entre les différentes agences dans le cadre de la réforme des Nations Unies ;
- les bilans finaux des plans de travail annuel du Bureau du Coordonnateur Résident, des groupes thématiques et comités opérationnels et planifier les activités de l'exercice 2010 ;
- les questions de renforcement des capacités de l'Equipe-Pays sur le concept de Delivering as One et de dégager si possible une proposition de plans d'actions pour le Togo.

3.1.2 Comité des Programmes SNU

Le Comité des Programmes SNU a essentiellement pour objectif de coordonner les activités des trois groupes thématiques dans le cadre du S&E de l'UNDAF et de suivre leurs PTA. Le comité est également l'instance de discussion des questions d'intérêt commun en matière de programme. Il regroupe toutes les agences et représente une structure charnière de coordination et de mise en commun des leçons apprises par toutes les agences.

Le chef de file du comité est l'UNFPA. Ce comité ne s'est jamais réuni et par conséquent le travail de coordination des trois groupes thématiques n'a jamais été assuré à ce niveau. L'impulsion et la dynamisation des trois groupes thématiques était plutôt assurée par l'UNCT, avec l'appui de la Cellule d'appui à l'UNCT. L'instabilité du leadership du chef de file et son faible engagement à assurer le rôle de coordination a joué en défaveur de ce comité. L'Equipe Pays aurait pu changer le chef de file au profit de l'UNICEF qui avait plus de capacités et d'expériences dans l'animation de ce type de structures. Cette situation a favorisé une certaine centralisation des activités et une surcharge de travail pour l'UNCT.

En termes de pistes d'amélioration, il est urgent de redynamiser ce comité en définissant ses termes de références et ses relations avec les groupes thématiques et en donnant la responsabilité à l'UNICEF dans la restructuration des groupes thématiques et la dynamisation du comité.

3.1.3 Groupes thématiques

Les groupes thématiques, prévus par l'UNDAF au nombre de trois (Lutte contre la pauvreté, Développement des secteurs sociaux et promotion de la bonne gouvernance) devaient regrouper les membres suivants : les partenaires du gouvernement, les agences du SN, la société civile et les autres partenaires au développement. Ces trois groupes thématiques avaient pour mission selon leurs attributions :

- « assurer l'harmonisation et l'articulation des activités sur le plan technique »
- « mettre en œuvre le plan de suivi-évaluation »
- « faire circuler les informations»
- « entretenir le dialogue avec les partenaires»
- « élaborer les rapports périodiques »

Lors de la mise en œuvre et surtout devant la faible implication de la partie nationale dans la coordination des programmes de l'UNDAF, l'Equipe Pays a pris l'initiative au cours du premier semestre 2008 de susciter la création d'une Coordination Nationale suivant un schéma similaire à celui prévu par l'UNDAF avec un dispositif supplémentaire pour une meilleure coordination des activités sectorielles. Ce nouveau dispositif national est basé sur trois niveaux :

- Niveau 1 : Comité d'Orientation stratégique (COS) : orientations et impulsions des programmes inscrits dans l'UNDAF ;
- Niveau 2 : Groupes de Travail Thématique (GTT) : suivi des impacts des programmes de l'Equipe Pays conformément aux effets attendus de l'UNDAF ;
- Niveau 3 : Comités Techniques Sectoriels (CTS) : revue de tous les mécanismes de coordination au niveau sectoriel.

Ces trois niveaux sont appuyés par une Unité de Gestion et Coordination des Programmes (UGCP), placée directement au niveau du Cabinet du Ministre du Développement et de l'Aménagement du Territoire.

Au plan opérationnel, on a assisté au fonctionnement de deux mécanismes parallèlement, même si les actions de chacun ont eu toujours le souci de mieux coordonner l'exécution des programmes du SNU.

Au niveau du SNU, les Groupes Thématiques réunissant uniquement les agences du SNU ont fonctionné avec beaucoup de difficultés. Une prise de conscience de cette faiblesse a été constatée en 2010, avec l'élaboration des termes de référence spécifiques à chacun des trois groupes et la tenue des réunions de façon plus régulières. Les forces et acquis communs à tous les groupes sont les suivants:

- Ils représentent des instances de rencontre et d'échange favorables au développement d'un esprit de collaboration entre les agences ;
- Ils constituent des pôles d'expertise thématiques, potentiellement propices à des discussions fructueuses en matière de stratégies de développement et d'approches sectorielles ;
- Ils constituent potentiellement les instances idéales pour mener des activités programmatiques communes.

Tous les groupes participent au suivi de l'UNDAF, en ce qu'ils ont tous rendu un rapport lors de la retraite annuelle des chefs d'agences. Dans l'ensemble, le travail des trois groupes thématiques est moins analytique et stratégiques pour aider l'Equipe Pays à des niveaux de dialogue de haut niveau sur l'appropriation et l'impact des programmes du SNU.

Les faiblesses communes à tous les groupes sont :

- La participation irrégulière des agences aux groupes thématiques. Les raisons identifiées pour cela sont : une surcharge de travail des points focaux de chaque groupe, l'absence de prise en compte dans l'évaluation des staffs de leur contribution aux activités du SNU, des dysfonctionnements dans le leadership de certains groupes et enfin, la défaillance du Comité des Programmes qui aurait pu jouer son rôle d'impulsion et de mise en commun des travaux des trois groupes thématiques.
- L'absence de missions conjointes de visites de terrain au niveau des groupes thématiques n'a pas aidé à renforcer l'esprit de collaboration et de suivi commun des programmes de l'UNDAF, surtout pour les projets conjoints.
- La difficulté pour les groupes à s'acquitter de leur tâche de suivi évaluation de l'UNDAF : à la décharge des groupes, le document UNDAF actuel rend difficile son suivi.
- Concernant les rapports des GT à la présente revue, l'analyse faite par les groupes dans leur rapport se concentre trop souvent sur l'évolution des activités des programmes plutôt que sur l'analyse de résultats contribuant à l'atteinte des effets. Cela est dû, entre autres, aux insuffisances du document UNDAF en matière de S&E et aux capacités des groupes.

En résumé, les groupes thématiques n'ont pas pu accomplir leur mission principale de suivi des résultats de l'UNDAF en identifiant la contribution précise des agences à l'atteinte des effets. Les raisons majeures de leurs difficultés sont la défaillance du Comité des Programmes, la faible appropriation des membres des groupes thématiques des objectifs de leurs missions et le manque d'initiatives conjointes entre les agences dans le suivi opérationnels des programmes conjoints ainsi que les difficultés de rendre le système de suivi-évaluation de l'UNDAF opérationnel.

3.1.4 Comité Suivi-Evaluation

Depuis 2008, le comité de Suivi-Evaluation dont la présidence a été assurée respectivement par l'UNICEF et le PNUD est en place. Les points focaux suivi-évaluation au sein de chaque agence du SNU sont les principaux membres du comité. Plusieurs réunions d'échanges ont été organisées par le comité, mais sans résultats tangibles. Le comité ne s'est jamais doté de stratégies et de moyens pour développer un système de suivi et évaluation de l'UNDAF.

Les principales insuffisances du système Suivi et Evaluation :

- L'existence de deux matrices (une de résultats et une de S&E) rend la tâche pratique de S&E plus compliquée ;
- La crise que traverse, depuis plusieurs années, le système national de la statistique et l'absence d'enquêtes et recensement (le dernier recensement de la population date de 1981) ;
- L'absence de données de référence, de cibles à atteindre et d'indicateurs SMART pour nombre de produits et d'effets ;
- Le nombre important d'indicateurs, environ 130 indicateurs à renseigner ;
- L'absence au niveau du système statistique national des données pour remplir la majorité des indicateurs UNDAF.

D'autres insuffisances sont imputables à :

- L'absence de reconnaissance formelle, dans les évaluations annuelles des personnels, du travail important fourni dans le cadre des travaux de groupe ;
- L'absence de rapports périodiques du comité de suivi et évaluation sur au moins quelques indicateurs clés montre la faible prise de conscience de la nécessité d'avoir ce type de dispositif ;
- Le système actuel est démotivant pour les personnels, qui ne sont pas outillés pour réaliser la tâche demandée.

3.1.5 Comité de gestion des opérations

Le chef de file du comité était assuré par l'OMS entre mars 2008 et mars 2010 date à laquelle le PNUD a pris le relais pour assurer la coordination. Le comité s'est réuni régulièrement cette année et possède un plan de travail 2010. La revue des travaux et des résultats du comité ont permis de constater un fonctionnement satisfaisant concernant la mise en commun des services entre les différentes agences. Il apparaît que le comité joue un rôle de partage d'expériences sur les problèmes d'opérations que rencontre individuellement chaque agence.

Les principales contraintes du comité sont liées aux procédures très diverses des agences et l'éparpillement physique des agences ; ce qui ne facilite pas les rencontres et les disponibilités des personnels. Le comité de gestion des opérations est un outil pertinent, utile et fonctionnel dans le cadre de mise en œuvre de l'UNDAF. Son renforcement est important pour mieux mutualiser les principales fonctions liées aux services généraux, à la sécurité, aux voyages, aux appels d'offres communs et l'harmonisation de certaines procédures d'appel d'offres.

3.1.6 Comité Communication Plaidoyer SNU

Une analyse du plan annuel de 2008 et de celui de 2009 du comité de Communication et Plaidoyer du SNU montre que des progrès ont été enregistrés dans le travail du plaidoyer avec un leadership réel

dans sa mission de communication. La très grande majorité des activités planifiées se réalise effectivement. On note le succès réel à mettre à l'actif de l'UNCT et du comité Communication et Plaidoyer dans les efforts de mise en commun des moyens de communication (stratégie commune formalisée, centres de documentation virtuel, bulletins de communications communs, émissions de radiophoniques bi-mensuelles, télévision, etc.). Le site web du SNU qui a été crée en 2008 est régulièrement mis à jour. Des conférences de presse sur des thèmes majeurs ont été animées. Des stratégies de Communication et de mobilisation des ressources ont été élaborées. Les principales difficultés rencontrées sont :

- Faiblesse des moyens budgétaires pour continuer la production du Bulletin des Nations Unies (suspendue depuis septembre 2009) ;
- Les faibles visites de projets conjoints pour mieux communiquer sur les meilleures pratiques de développement et de changements de comportements ;
- Une faiblesse en matière d'outils et de financement de la communication interne au SNU dû à un manque de ressources financières et humaines.

En résumé, l'équipe d'évaluation estime que le comité Communication et Plaidoyer du SNU est un outil pertinent, utile et fonctionnel pour le travail du SNU au Togo.

3.1.7 Cellule d'Appui à l'UNCT

La mission de la Cellule d'Appui à l'UNCT vise essentiellement le soutien à la coordination et à l'harmonisation du travail des agences des Nations Unies au Togo à travers des activités principales suivantes : faciliter les flux d'informations et de communication entre les agences, faciliter le Cycle programmatique UNDAF, appuyer le travail des différents comités de l'UNDAF, gérer le budget de la coordination, soutenir les initiatives et événements communs aux agences des Nations Unies au Togo, et promouvoir la réforme du Système des Nations Unies.

La Cellule joue un rôle crucial dans le mécanisme de coordination du SNU. Elle est tout à la fois une cheville ouvrière, qui facilite les processus de coordination et d'harmonisation interne et une structure de suivi des décisions de l'Equipe Pays ainsi qu'une interface importante avec la Coordination Nationale (UGCP/SNU). Dans l'ensemble, la Cellule fonctionne normalement, malgré ses faibles moyens humains. Elle manque de compétences en matière de planification stratégique et de spécialiste en suivi et évaluation. Les principales difficultés décelées sont :

- Une confusion de rôles avec la coordination nationale (UGCP) dans l'animation des groupes thématiques et les activités de suivi de l'UNDAF ; ce mode d'organisation pose des problèmes de circulation de l'information et de répartition des tâches. Une clarification des rôles et responsabilités est nécessaire.
- Le système de reporting mis en place par la cellule d'appui à l'UNCT pour mieux consolider les rapports des trois groupes thématiques et des différents comités manque de formalisation et de transparence dans la lecture des principaux problèmes soulevés par l'UNDAF.
- L'absence d'un système de suivi et évaluation au sein de la Cellule d'appui à l'UNCT rendant difficile l'appréhension du suivi des recommandations des réunions annuelles des chefs d'agences.
- La faiblesse des documents stratégiques de plaidoyers pour une mobilisation plus accrue des ressources dans le financement de l'UNDAF, surtout pour les programmes conjoints comme le programme des Communes du Millénaire.

3.1.8 Coordination Nationale

La coordination nationale est assurée par un Comité d'Orientation Stratégique (à la place du Comité de Pilotage des Programmes prévu initialement par l'UNDAF) qui s'appuie sur un dispositif de groupes de travail et de comités techniques sectoriels. Une Unité de Gestion et de Coordination des Programmes de coopération Gouvernement-Système des Nations Unies (UGCP/SNU) a été mise en

place en avril 2008 pour la coordination et le suivi des programmes inscrits dans l'UNDAF. Cette unité n'a pas été prévue par le document original de l'UNDAF.

L'Unité de Gestion et de Coordination des Programmes a été mise en place, en juin 2008, pour au moins deux raisons.

La première vise à permettre au gouvernement de jouer son leadership dans la :

- Vérification de la cohérence des actions menées par le SNU avec les priorités nationales ;
- Coordination de la coopération en vue d'une meilleure articulation de l'UNDAF avec les autres cadres de coopération ;
- Cohérence avec les principaux engagements du pays au plan international (OMD, Déclaration de Paris, etc.).

La deuxième raison réside dans l'impulsion par le gouvernement de la mise en œuvre de l'UNDAF. La mlise en place de cette unité s'inscrit dans une optique d'appropriation par tous les acteurs nationaux de tous les processus de mise en œuvre des programmes du SNU. Pour remplir sa mission, l'UGCP avec son coordonnateur national et son responsable de suivi et évaluation, est appuyée par trois Groupes Thématiques (GT) et 9 Comités techniques Sectoriels (CTS) :

- GT « lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire », ayant pour leader le Coordonnateur de la Cellule DSRP ; ce GT s'appuie sur deux CTS : i) promotion de l'emploi et de la croissance économique et ii) agriculture et sécurité alimentaire ;
- GT « Développement des secteurs sociaux », ayant à sa tête pour l'animation de différents CTS le Directeur Général de la santé ; ce GT s'appuie sur 4 CTS : i) Santé, ii) Protection, iii) Education et iv) VIH/SIDA ;
- GT « Promotion de la bonne gouvernance et des droits humains » ayant pour leader le Directeur Général de la Fonction publique ; ce GT s'appuie sur trois CTS : i) Réformes administratives et institutionnelles, ii) Promotion des droits de l'homme, réformes juridiques et iii) Urgences et catastrophes.

Le COS n'a eu à se réunir qu'une seule fois en 2008 afin de donner la première impulsion au nouveau mécanisme national de coordination des programmes du SNU sous le leadership du gouvernement. Ce niveau stratégique qui a regroupé le Ministre de la Coopération, du Développement et l'Aménagement du Territoire, le Coordonnateur résident du SNU et les chefs d'agences du SNU est pertinent et porteur de nouvelles pratiques de dialogue sur les effets et l'impact des actions du SNU au Togo. Force est de constater que ce dialogue ne s'est pas, malheureusement, poursuivi et a continué au niveau de l'UGCP qui s'est beaucoup investi dans le travail d'échanges et de validation des Plans de Travail Annuel de différents projets opérationnels. La qualité du dialogue à haut niveau a reculé au profit d'une gestion courante des problèmes d'animation des Comités Techniques Sectoriels.

Les entretiens menés avec la partie nationale ont par ailleurs montré que l'appropriation et le leadership du processus UNDAF restent faibles. Il aurait fallu continuer à utiliser le COS à l'occasion des moments clés de la vie de l'UNDAF (revues annuelles et revue à mi-parcours), tout en allégeant les missions de l'UGCP avec un ancrage institutionnel plus pertinent dans le cadre d'une vision de la dynamisation des structures de coordination de l'aide publique au développement.

3.2 Recommandations concernant une réorganisation des structures de coordination et de suivi de l'UNDAF

3.2.1 Recommandations générales

Par rapport à la situation actuelle, les changements proposés portent principalement sur la cohérence des mécanismes de coordination et de suivi propres au SNU et ceux de la coordination nationale (UGCP).

Tout d'abord, il y a nécessité de revenir à l'esprit du cadre original du système de mise en œuvre et de suivi de l'UNDAF à travers le rétablissement des fonctions principales du Comité des Programmes et des groupes thématiques. Les groupes thématiques, sous le leadership du SNU, devront comprendre les agences, les structures gouvernementales et les représentants des organisations de la société civile. La mission principale du Comité des Programmes SNU est de rendre compte annuellement du niveau d'atteinte des résultats et des processus de changements opérés par les différents programmes mis en œuvre à travers des rapports plus analytiques, avec des recommandations générales et sectorielles pour permettre à l'Equipe Pays d'effectuer un meilleur suivi.

Ensuite, l'UGCP devrait plus sur comment se concentrer à mieux assurer la vision d'ensemble des programmes du SNU dans l'organisation du dialogue sur la coordination, la synergie et le plaidoyer pour la mobilisation des ressources et massifier les moyens, surtout pour les projets pilotes et les programmes conjoints ayant une portée stratégique sur les programmes conjoints comme le programme des Communes du Millénaire et le projet de développement des organisations de la société civile en matière de lutte contre le VIH/SIDA. Les activités actuelles de l'UGCP, concentrées sur les PTA de différents programmes SNU, méritent d'être réduites pour laisser plus de temps au travail d'analyse et de dialogue dans le cadre de la nouvelle vision de renforcement des capacités de gestion de l'aide publique au développement et l'opérationnalisation du suivi et évaluation.

Enfin, les groupes thématiques et les CST mis en place par l'UGCP devront céder la place aux structures de suivi et évaluation du DSRP. Il s'agira d'éviter le doublon actuel, porteur de confusion et d'inefficacité dans le suivi de l'UNDAF.

Les structures de coordination à conserver telles quelles, en prenant en compte les recommandations d'amélioration faites pour chacune d'entre elles :

  - L'Equipe Pays
  - Le comité des opérations SNU
  - Le comité Communication et Plaidoyer
  - Le comité des Programmes SNU
  - La Cellule d'Appui à l'UNCT

- Les structures dont le fonctionnement interne doit profondément changer :
  - Les groupes thématiques

- Les structures de coordination qu'il est recommandé d'interrompre :
  - Le comité suivi et évaluation

3.2.2 Recommandations spécifiques

Concernant l'Equipe Pays :

- L'UNCT pourrait approfondir ses méthodes de coordination et de suivi des programmes en réactivant le Comité des Programmes SNU pour mettre en exergue les conclusions de différents groupes thématiques et rendre plus systématique le suivi de mise en œuvre des recommandations des retraites annuelles et de différents comités (Communication et Opérations) et laisser plus de temps à l'Equipe Pays pour s'investir dans le dialogue, le pilotage stratégique et les plaidoyers.
- L'UNCT devrait renforcer les capacités humaines et techniques de la Cellule d'appui à l'UNCT pour rendre le système de suivi et évaluation opérationnel et mieux assurer la circulation des informations entre les agences.
- Les agences devront redoubler d'efforts pour s'impliquer dans l'animation et le développement des activités des groupes thématiques et des comités de l'UNDAF.
- Les agences devront contribuer de façon substantielle au financement des activités de l'UNCT en vue de mettre en place un système de suivi-évaluation de l'UNDAF.

- L'UNCT pourrait prendre l'initiative de susciter la structuration du G5 (France, Allemagne, USA, Union Européenne et SNU) avec son élargissement à d'autres partenaires avec la reprise de la coopération internationale. Ce nouvel espace de coordination interne des Partenaires et Financiers pourrait être un nouveau mécanisme de dialogue concerté entre les PTF et le gouvernement dans le cadre d'une « nouvelle offre de la coopération internationale » avec le Togo.

Concernant le groupe Opérations:

- Afin de renforcer la crédibilité de la réforme des NU auprès des personnels et du gouvernement, l'UNCT et l'Equipe de gestion des opérations, pourraient :
    - Réaliser un tableau simple qui résume les services communs actuellement en place, les agences participantes, et les conditions négociées avec les entreprises (assurances, agences de voyage, etc.) pour une large diffusion auprès des personnels des NU et des projets.
    - Réaliser une quantification financière des économies réalisées grâce à la mise en commun des services et au travail du groupe. Ces résultats pourraient être ainsi un outil de communication ou de plaidoyer envers le gouvernement et les personnels des Nations Unies pour montrer les vrais progrès de la réforme des NU au Togo.
    - Montrer en quoi le SNU pourrait jouer son rôle de facilitateur dans le renforcement des capacités de gestion des partenaires nationaux d'exécution, compte tenu de leurs faiblesses.
- Des synergies à trouver dans un dialogue entre le comité des programmes SNU et l'équipe de gestion des opérations de l'UNDAF pour identifier comment les opérations pourraient mieux servir les projets et comment les projets pourraient mieux prendre en compte les obligations des opérations.

Concernant le comité de suivi et évaluation de l'UNDAF :

Le suivi évaluation des programmes du SNU est tributaire des forces et des faiblesses des dispositifs nationaux de suivi évaluation. Il est aussi influencé par le cadre logique et le mode d'organisation des activités propres au système de suivi et évaluation de l'UNDAF. La principale recommandation consistera à agir de façon concomitante sur le système national de la statistique à travers TogoInfo et le type d'indicateurs à renseigner pour les besoins de l'UNDAF.

Au niveau de l'UNDAF il s'agira de redimensionner l'UNDAF pour le rendre plus facile à suivre (matrices plus simples, qualité des produits, qualité des indicateurs, disponibilité des données) et en parallèle de s'assurer de la capacité de suivi-évaluation du SNU. Enfin, une action de renforcement des capacités en suivi-évaluation et d'autre part il s'agira de responsabiliser une personne au sein de la Cellule d'appui à l'UNCT pour assurer l'animation des activités de suivi et évaluation. En terme méthodologique, cette orientation pourrait inclure les étapes suivantes :

- Proposition de matrice des effets : Il s'agira de partir de la proposition de matrice générale des effets UNDAF proposée par la mission d'évaluation et après leur validation par l'UNCT ;
- intégration des produits les plus pertinents pour 2011 et 2012 et de ne garder que les produits qui contribuent réellement à l'atteinte de l'effet, en s'assurant qu'ils seront mesurables dans deux ans ;
- intégration des produits des CPAPs et de ceux pertinents de l'UNDAF après la relecture critique, pour en faire le nouveau document cadre UNDAF ;
- Responsabilisation des points focaux des agences en i) instaurant un « Objectif annuel U.N. » pour chaque personnel en vue de créer une stimulation à participer à ces activités, ii) définissant à chaque groupe une liste d'indicateurs à fournir.
- Confirmation des chefs de file de chaque GT ;
- renforcement de capacités du SNU en matière de gestion du cycle de projet (planification, mise en œuvre, suivi-évaluation), d'approché axée sur les résultats (cadre logique, formulation de produits/effets, indicateurs SMART, etc.).

Concernant le comité communication plaidoyer SNU:

- Le fonctionnement du comité pourrait être optimisé grâce à la possibilité d'augmenter le financement des activités de communication par financement sur le budget des projets (à un pourcentage très faible de ces budgets, permettant de donner au CINU le mandat de faire la communication des projets, avec pour objectif d'accroître la visibilité du SNU).
- Les indicateurs pour les produits de la stratégie de communication méritent d'être mieux ciblés pour éviter la dispersion et l'inflation des émissions radiophoniques faiblement ciblées
- Les activités de communication méritent d'être évaluées en termes d'impact de la communication onusienne, notamment en matière de perception du travail de l'ONU et en matière d'évolution dans les changements de comportements sur les grands thèmes d'intervention liés aux OMD et aux droits humains.
- L'amélioration de la visibilité à travers une stratégie de communication définie par l'Equipe Pays autour de messages-clés de développement (« policy messages ») dans chacun des thèmes de prédilection des agences.

Concernant le comité des Programmes SNU :

- Le comité devrait être redynamisé, sous l'impulsion de l'Equipe Pays, en responsabilisant, au cours de la première année, l'UNICEF pour animer les travaux des groupes thématiques. Il devra assurer également le suivi des recommandations des GT et en faire un suivi systématique auprès de l'UNCT pour s'assurer de leur prise en compte.
- Le comité programme devrait jouer aussi un rôle dans un dialogue substantif entre les agences sur des thématiques transversales aux trois groupes (Genre, Droits humains, renforcement de capacités, efficacité de l'aide, déclaration de Paris, gestion axées sur les résultats, etc.).
- Le comité devra s'assurer de l'implication de tous les acteurs concernés (agences, gouvernement et société civile).
- Le comité devra produire annuellement un rapport unique des travaux des trois groupes thématiques selon un format qui respecte les effets et produits de l'UNDAF ainsi qu'une section de recommandations de tableau de suivi des recommandations de l'année précédente.

Concernant la Cellule d'appui à l'UNCT :

- Il est urgent de revoir la composition et les attributions de la Cellule d'appui à l'UNCT en vue de permettre un appui conséquent et de qualité aux différents comités de l'UNDAF et à l'Equipe Pays. Cette cellule devra jouer son rôle plus efficacement dans l'animation et la coordination des activités des différents comités de l'UNDAF.
- La fonction de suivi-évaluation devra être assurée par la Cellule d'appui à l'UNCT à la place du comité de suivi et évaluation.
- La Cellule devrait avoir plus de capacités humaines et techniques à travers un responsable de la Cellule et un spécialiste en suivi et évaluation du développement des instruments de suivi et évaluation de l'UNDAF.

Concernant les structures de coordination nationale :

- L'UGCP, avec un ancrage institutionnel plus pérenne au sein d'une des directions techniques du ministère du développement, devrait plus jouer son rôle de mise en commun des leçons apprises par les différents programmes, de coordination des programmes SNU et de dialogue sur les positionnements stratégiques ainsi que sur les plaidoyers de mobilisation des ressources que la concentration de ses activités sur le PTA. Son avantage comparatif résiderait dans les actions d'accompagnement des structures nationales pour une appropriation et capitalisation des outils et des résultats de programmes de développement ainsi que le plaidoyer sur les thématiques liées à certains objectifs des OMD et du développement durable.
- Le système des Nations Unies doit se concentrer sur la participation aux cadres de concertation gouvernementaux, dans le cadre de la restructuration des mécanismes de suivi du

DSRP, plutôt que de continuer son appui aux mécanismes crées au sein de l'UGCP qui ne sont pas très efficaces et sources de confusion et de doublon.

- Le dialogue annuel entre le SNU et le gouvernement sur le bilan de mise en œuvre et de suivi de l'UNDAF devrait se situer au niveau du COS. L'UGCP qui devra être une structure légère (sans groupes thématiques et CTS), suffisamment ancrée dans le nouveau dispositif gouvernemental en lien avec le nouvel organigramme d'organisation de la fonction de gestion de l'aide publique au développement jouera le rôle de facilitation et d'organisation de ce dialogue en se concentrant sur les missions suivantes :

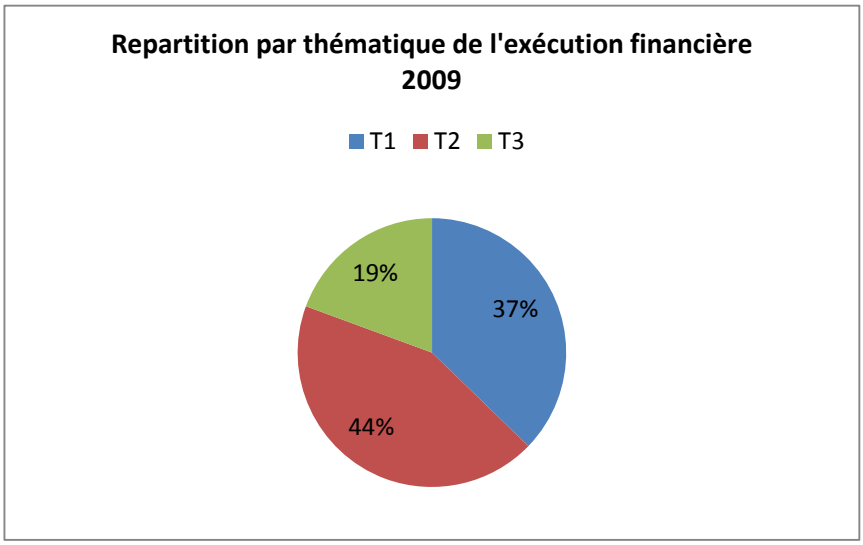
    - Vérifier la cohérence des actions menées par le SNU avec les grands choix nationaux (DSRP, OMD, etc.) ;
    - Impulser la coordination des programmes du SNU pour une meilleure synergie des actions des agences du SNU ;
    - S'assurer de l'implication des principales structures nationales dans le travail des groupes thématiques de l'UNDAF ;
    - S'impliquer dans la facilitation de mise en œuvre des programmes inscrits dans l'UNDAF ;
    - Organiser les travaux de capitalisation de meilleures pratiques de développement et de changement de comportements initiées par les différentes agences du SNU ;
    - Elaborer annuellement une note analytique des principaux résultats et des leçons apprises par les programmes mis en œuvre dans le cadre de l'UNDAF ;
    - Organiser la réunion annuelle du COS.

IV. RESSOURCES UTILISEES

Le niveau d'exécution financière des ressources allouées par les différentes agences du SNU pour l'année 2009 a été de 65 %. Le plus faible taux a été enregistré au niveau de la thématique 1, 36 %. Les ressource globales dépensées en 2009 ont été de 16 Millions $ dont 44 % pour la thématique 2 (secteurs sociaux) suivis par les actions de réduction de la pauvreté. Les données financières indiquent que le secteur de la sécurité alimentaire a mobilisé plus de 7 millions $; mais le taux d'exécution est le plus faible. Plusieurs activités en matière de sécurité alimentaire seraient réalisées dans le cadre des Communes du Millénaire.

Niveau d'exécution des ressources pour l'année 2009 (en millions $)

Thématiques	Ressources allouées	Ressources dépensées	Taux d'exécution
T1 : Pauvreté	9,2	3,3	36 %
T2 : Secteurs sociaux	10,7	8,7	81 %
T3 / Gouvernance	4,7	4,1	87 %
Total	**24,6**	**16,1**	**65 %**



V. LECONS TIREES

5.1 Pertinence thématique

Les principales thématiques retenues par l'UNDAF sont pertinentes, avec un effort de conceptualisation au niveau de certains programmes conjoints comme ceux du VIH/SIDA et des Communes du Millénaire. Cependant, le SNU semble ne pas avoir échappé, par souci de capter des financements régionaux, à la tentation d'inscrire des problématiques de projets sous-régionaux comme celle liées au développement de l'agro-bisness à travers les opérations d'aménagement des zones agricoles pour la promotion de l'emploi de jeunes. Ce type de programmes est complexe et exigent des moyens financiers conséquents. Par ailleurs, l'objectif de toucher 10 communes selon la nouvelle approche de développement basée sur les OMD est trop ambitieux pour servir de catalyseur.

Pour les secteurs sociaux, le ciblage des secteurs est jugé judicieux, malgré la faiblesse par certains moments des capacités du SNU de jouer plus efficacement son rôle de leadership au niveau du secteur de la santé. Cette situation semble avoir changé depuis 2010, avec des efforts de renforcement du

dialogue avec les différents niveaux stratégiques à l'échelon du gouvernement pour rendre le PNDS plus opérationnel et fédérateur de toutes les interventions dans le secteur. Pour le secteur éducatif, les actions en direction de la retenue des enfants dans le système éducatif et de l'éduction des jeunes filles sont très pertinentes et répondent parfaitement au souci de la lutte contre l'exploitation des enfants et la violence envers cette catégorie la plus vulnérable de la population togolaise.

En matière de gouvernance, le positionnement du SNU au niveau des processus électoraux répond bien aux enjeux nationaux en matière de recherche de stabilité politique et de réconciliation nationale, après plusieurs années d'instabilité socio-politiques et de marasme économique. En revanche, les interventions au niveau des institutions démocratiques sont moins visibles et manquent encore de ciblage sur des processus porteurs de changement dans le mode de fonctionnement des institutions, des pratiques de gouvernance économique et de respect des droits humains.

5.2 Thèmes transversaux

5.2.1 Genre

La problématique du Genre a bien été prise en compte dans la mise en œuvre des programmes de développement des secteurs. Il est noté une prise de conscience de plus en plus aigue et visible de l'approche genre dans les politiques de développement.

Les actions engagées visent le renforcement des cadres juridique et institutionnel pour la promotion de l'équité et de l'égalité entre les sexes et pour l'autonomisation et la participation des femmes à la prise de décision ainsi que l'amélioration des mécanismes de lutte contre les violences basées sur le genre y compris la prise en charge psychologique des victimes.

Les résultats obtenus à mi parcours se résument comme suit :

- La contribution à l'élaboration de la politique Nationale d'Equité et d'Egalité de Genre (PNEEG) validée et qui doit être adoptée par le Gouvernement ;
- L'appui aux réseaux/groupements des femmes opératrices économiques dans la région des Savanes en terme de formation et dotation en équipements de production et de transformation ayant permis selon les déclarations des femmes une amélioration de leurs revenus et la scolarisation de leurs enfants à travers la mise en œuvre des AGR porteuses ;
- L'intégration des violences domestiques et émergentes (le viol, la pédophilie, le harcèlement sexuel, etc.) dans le code pénale en 2009.

Par ailleurs, le programme « Education de base et Equité des genres et Protection de l'enfant » a appuyé la formulation de politiques et stratégies sectorielles centrées sur le genre et la protection des personnes vulnérables, ainsi que le développement d'un paquet de services pour l'équité des genres et la protection surtout des enfants vulnérables.

Mais, on devra encore veiller à la transversalité du genre dans la mise en œuvre de certains programmes comme le VIH/SIDA, les droits humains et l'appui à l'Assemblée Nationale.

5.2.2 Renforcement des capacités

La question du renforcement des capacités a été une constante préoccupation du SNU, surtout dans le contexte togolais. Le SNU a contribué à faire émerger un programme prioritaire de renforcement des capacités au niveau de certains ministères clefs. Malheureusement, ce programme n'a pas mobilisé beaucoup des ressources financières. Les appuis du SNU, à travers les projets sectoriels, ont ciblé les fonctions de planification et de coordination. Les fonctions de suivi et évaluation n'ont pas été appuyées de la même façon. Certains programmes ont été plus intensifs que d'autres en matière de mise à niveau des outils et de capacités de conception et de mise en œuvre des politiques publiques.

Les efforts reconnus par les PTF et le gouvernement ont surtout touché la Santé, la modernisation de l'administration publique, le secteur de la justice et le Ministère du Développement, de la Coopération et de l'Aménagement du Territoire. Mais de nombreux défis restent à relever surtout en matière de coordination des politiques publiques, de suivi/évaluation et des capacités des partenaires d'exécution.

5.2.3 Programmes conjoints

1 *Secteurs sociaux*

Deux programmes sont à signaler comme programme conjoints qui pourront développer plus de synergies et de potentialités de mobilisation des ressources. Il s'agit du VIH/SIDA et de la Santé Maternelle.

- *VIH/SIDA* : Programme d'appui aux OSC impliquées dans la riposte au VIH (PASCI) : dont la mise en œuvre a démarré en 2009 avec certaines agences du SNU leaders. Des efforts d'intensification des actions de coordination sont encore nécessaires pour donner plus de visibilité et d'impacts à ce type de programme porteur de changements de comportements et d'attitudes vis-à-vis du VIH/SIDA.
- *Santé Maternelle* : Programme conjoint de renforcement des soins maternels, néonatals et Infantiles dans le District Sanitaire de Vo impliquant trois agences du SNU (UNFPA, UNICEF et OMS)

2 *Communes du Millénaire*

Le SNU a su mettre en place un programme conjoint ambitieux et porteur d'effets multiplicateurs sur les économies locales dans la région des Savanes, selon une démarche originale en mettant en place des stratégies sectorielles et transversales autour des OMD. La conception et le lancement de ce programme ont été conduits de façon coordonnée entre toutes les agences du SNU et le gouvernement. Au niveau de la mise en œuvre, cet enthousiasme et élan n'ont pas été suivis pour diverses raisons. Sa réussite et son extension sont confrontés aux problèmes opérationnels et à la mobilisation des ressources. Son appropriation par la partie nationale (gouvernement et population) se heurte à la confusion des approches au niveau gouvernemental (développement local, développement communautaire, développement villageois, etc.) et aux faiblesses des capacités nationales pour conduire ce type d'expérience.

5.3 Efficacité

Le SNU a réalisé ses principaux objectifs, selon un rythme de mise en œuvre honorable, au niveau des processus électoraux, des secteurs sociaux, de la gestion des crises et d'appui au processus DSRP permettant au Togo de retrouver le chemin de la coopération internationale et de la croissance économique. Pour les autres volets comme l'appui au développement des capacités des institutions démocratiques, à la décentralisation, aux Communes du Millénaire, l'emploi des jeunes et l'alphabétisation, les résultats atteints à ce stade ne sont pas à la hauteur des enjeux et manquent parfois de réalisme et de ciblage.

Les principales forces du SNU à travers ses contributions aux priorités nationales sont sa proximité et sa présence continue aux moments les plus difficiles du contexte politique en proposant ses appuis au gouvernement et aux populations. Sa force réside également dans sa capacité d'écoute de tous les acteurs nationaux et internationaux, de coordination et de rapidité dans la mobilisation des expertises pour mettre en œuvre les actions convenues. Cela a été très apprécié pour les élections, les plaidoyers et l'accompagnement du gouvernement à organiser la conférence de Bruxelles en 2009 et pour permettre au Togo de renouer le dialogue avec les partenaires techniques et financiers. C'est dans ce cadre que certaines actions non prévus dans l'UNDAF ont été initiées pour relever de nouveaux défis. Parmi ces actions, on citera l'appui aux travaux préparatoires puis à l'organisation de la rencontre de

Bruxelles et les initiatives prises sur les questions de changements climatiques pour permettre au Togo d'être dans le circuit des engagements internationaux au plan environnemental.

Certaines faiblesses ont réduit l'impact de certains programmes conjoints à toutes les agences. Elles se résument à l'insuffisance de la coordination pour la mise en œuvre des actions convenues au niveau des deux Communes du Millénaire et l'ancrage institutionnel le plus efficace sur les questions des droits de l'homme. A cela s'ajoutent les difficultés à la mobilisation des ressources financières pour massifier les actions au niveau du programme des Communes du Millénaire. Parmi les autres contraintes rencontrées qui ont eu des incidences sur le rythme d'exécution des programmes du SNU, il y a la diversité des stratégies opérationnelles des agences du SNU (unités spatiales, outils de mobilisation des ressources, unités de gestion, etc.) et le manque de leadership au niveau gouvernemental dans la définition, l'exécution et le suivi évaluation des programmes de développement ainsi que la non opérationnalisation de la Stratégie Nationale de développement de la Statistique (SNDS) 2009-2013 entrainant une faiblesse du mécanisme de suivi évaluation des programmes.

5.4 Efficience

Des nombreux résultats ont été positifs grâce aux interventions du SNU. Des projets importants au niveau des processus électoraux et des secteurs sociaux ont attiré des financements additionnels non négligeables. Mais l'absence du système de suivi et évaluation de l'UNDAF rend l'exercice d'appréciation de l'efficience des appuis difficiles. Les ressources humaines insuffisantes au niveau de certaines agences du SNU réduisent les possibilités du SNU de jouer plus efficacement son assistance et son appui conseil aux acteurs nationaux.

L'analyse du dispositif de suivi et évaluation de l'UNDAF et l'absence d'indicateurs clés renseignant le niveau de contribution des effets des programmes des agences du SNU ainsi que l'absence des visites de terrain par les chargés de programme au niveau des agences au moins pour les programmes conjoints ont mis en évidence la faiblesse du suivi des effets et impacts des programmes. Ceci réduit les possibilités d'apprécier les progrès et d'identifier les problèmes opérationnels de façon conjointe.

La pression sur les personnels des agences du SNU, compte tenu d'une part de la diversité des tâches et de l'étendue de l'exigence de certaines expertises et d'autre part de nombreuses missions de supervision sectorielle, laisse peu de temps à la fonction d'analyse coût/efficacité des programmes. Les nombreux Plans de Travail Annuel au niveau de chaque projet, avec souvent un retard de deux à trois mois, sont souvent sources de mobilisation des personnels des agences pendant plusieurs semaines au détriment d'autres activités de coordination et de pilotage stratégique pour de meilleures stratégiques opérationnelles des projets. La priorité est souvent donnée à beaucoup de tâches internes qui prennent le pas sur la gestion des programmes, de suivi de terrain et la vie familiale. Une économie de temps, d'argent et d'énergie est nécessaire pour simplifier certaines procédures dans le sens d'une approche programme et d'une responsabilisation plus poussée, avec un système d'appui technique plus efficace aux partenaires d'exécution.

5.5 Durabilité

Pour garantir la durabilité des acquis et des résultats des interventions, plusieurs mesures d'accompagnement sont souvent nécessaires aussi bien au moment de la formulation que lors de l'exécution des projets. L'analyse de certains programmes révèle des carences dans la planification de l'après-projet, la définition des conditions et des indicateurs de pérennisation. Parmi les réalisations qui reflètent cette perception, il y a le programme des Communes du Millénaire et le PASNAM (micro-finance). En effet, l'ancrage institutionnel du cadre de pilotage du programme des Communes du Millénaire n'est pas suffisamment aligné sur les dispositions des textes de la décentralisation et le niveau de responsabilisation des comités inter villageois mis en place est encore très faible. Au niveau du PASNAM, le transfert de l'unité de gestion du programme n'est toujours pas effectif. Pour ces

deux programmes, l'absence d'une feuille de route qui précise les stratégies de sortie avec toutes les mesures d'accompagnement ne favorise pas le développement d'un partenariat technique et financier viable entre la partie nationale et le SNU.

L'évaluation du PNMJ (justice) a montré l'impact et la qualité des effets de durabilité de la restructuration du ministère de la justice et la dissémination juridique (mise à jour de certaines lois, formation des magistrats, etc.) qui est très appréciée par les praticiens du droit et de la justice. L'appui du SNU a contribué à rendre plus visible et prévisible certains services juridiques aux yeux des praticiens du droit et des populations.

5.6 Plaidoyers

Le SNU a joué un rôle pionnier pour créer les meilleures conditions de reprise de la coopération internationale du Togo à travers les appuis apportés à l'organisation de la Conférence de Bruxelles de 2009, l'accompagnement du processus des élections présidentielles de 2010 et l'organisation des Tables rondes sectorielles (Agriculture et Eau) dans le cadre des priorités sectorielles. Toutefois, les activités de suivi de ces initiatives sont très faibles. Les impacts auraient pu être plus importants si des mesures d'accompagnement avaient été mises en place dans le cadre d'une feuille de suivi et évaluation annuelle concernant les résultats de la rencontre de Bruxelles et des tables rondes sectorielles.

VI. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

6.1 Principales conclusions

L'analyse des principales matrices de l'UNDAF et des priorités du DSRP intérimaire ainsi que la stratégie nationale des OMD en 2007 a montré que les secteurs de concentration retenus sont, dans l'ensemble, pertinents et correspondent bien aux mandats des agences du SNU qui ont essayé de les traduire dans leurs documents programmatiques (CPAP et autres documents), tout en veillant à intégrer certains thèmes transversaux comme les droits humains et la question genre. Toutefois, dans le domaine de la décentralisation, les produits visés sont moins stratégiques par rapport aux enjeux du processus qui étaient à la recherche de la meilleure voie pour la mise en place de nouvelles collectivités locales. Dans certains domaines comme les Communes du Millénaire les objectifs ont été trop ambitieux en se fixant de couvrir les 10 communes les plus pauvres du Togo en l'espace de cinq ans. Par ailleurs, des actions ont été envisagées (réforme du foncier, aménagement des zones d'aménagement agricoles et la promotion de l'agro-business) selon une vision trop optimiste compte tenu de la complexité de différentes problématiques à résoudre. Ceci dénote probablement l'influence de certains reflexes d'agences ou/et le positionnement de certains programmes sous-régionaux.

L'évaluation à mi-parcours s'est basée sur une analyse critique des matrices de départ et des résultats atteints ainsi que des résultats des entretiens avec tous les acteurs concernés par la mise en œuvre de l'UNDAF. L'absence d'un véritable système de suivi évaluation n'a pas facilité le travail de la mission. Mais, l'évaluation a permis de dégager les points forts et les points faibles des programmes et des mécanismes de coordination et de suivi du SNU.

Les principaux succès se résument aux efforts fournis pour accompagner, avec succès, des processus électoraux et des programmes conjoints dans le domaine du VIH/SIDA et des OMD (Communes du Millénaire). A cela s'ajoutent les initiatives conjointes pour le recensement de la population qui sera organisé en octobre 2010 (le dernier recensement date de 1981) et le développement du système de suivi des OMD à travers Togo-Info. Il y a aussi lieu de signaler le bon alignement des effets UNDAF avec les objectifs nationaux, même si pour certains objectifs spécifiques l'effort de ciblage sectoriel aurait pu être plus pertinent. La contribution au processus de mise en œuvre des principes de la

déclaration de Paris, hors UNDAF, est venue tardivement à travers l'appui au gouvernement pour élaborer sa nouvelle stratégie de coopération internationale.

Les capacités de mobilisation de l'expertise du SNU et de réaction face à certains chocs extérieurs, liés principalement, à la crise alimentaire, aux inondations, et à la précarisation de plusieurs couches de la population ont été à la hauteur des attentes du gouvernement.

Les principaux obstacles rencontrés se résument aux difficultés de suivi des effets de l'UNDAF et de son système de pilotage. En effet, en matière de suivi et évaluation de l'UNDAF, le problème du dysfonctionnement réside dans la confusion crée entre les structures propres du SNU et celles crées au niveau du gouvernement (UGCP). Les groupes thématiques du SNU sont organisés selon un mode de fonctionnement ne favorisant pas le développement d'une vision d'ensemble du niveau de mise en œuvre de l'UNDAF. Les structures du gouvernement (UGCP), dotées de faibles moyens, fonctionnement difficilement. L'ensemble de ce dispositif donne l'impression que des fonctions sont en doublon. Une relecture du dispositif SNU et gouvernemental lié à l'UNDAF s'impose en vue de sa simplifications et d'avoir un système de coordination et de suivi efficace et aligné sur les objectifs du système national. Aussi, l'action du SNU consistera d'une part à revoir la matrice des indicateurs de l'UNDAF et d'autre part de mettre en œuvre un système suivi-évaluation du SNU et des capacités nationales de coordination/dialogue SNU/gouvernement. La lourdeur des procédures et l'engagement timide au niveau de la programmation opérationnelle des agences ont ralenti le rythme de mutation du système de programmation conjointe. Le contexte politique et les faibles capacités nationales sont, dans une certaine mesure, responsables de certaines faibles performances des programmes (gouvernance et Communes du Millénaire).

Le contexte national du Togo a connu certaines évolutions ayant des implications sur la qualité et la portée de certains programmes des agences du SNU :

- La tenue des élections présidentielles et la formation d'un gouvernement de large union nationale axée sur l'accélération des mutations économiques et le processus de réconciliation nationale ;
- L'adoption du DSRP complet et la dotation du Togo d'une stratégie nationale de coopération internationale ouvrant de nouvelles perspectives de coopération pour le SNU aussi bien au niveau du volet d'appui aux politiques publiques qu'au niveau de l'appui à la gestion de l'aide publique au développement ;
- Les changements des méthodes de travail du gouvernement à travers les lettres de missions des ministères et la volonté de moderniser l'administration publique ;
- L'urgente nécessité de rendre le système de suivi-évaluation du DSRP opérationnel ;
- L'urgence dans la mise en place d'une plateforme de dialogue et de partenariat stratégique entre le gouvernement et les PTF sur les conditions de mise en œuvre des programmes de développement et l'amélioration de la gouvernance économique.

6.2 Nouveaux enjeux nationaux

Deux documents de référence constituent le point de repère des politiques publiques qui vont se mettre en place pour les prochaines années. Il s'agit d'une part du DSRP et de son plan d'actions et d'autre part le discours de politique général du premier ministre du mois de juillet 2010. Leur contenu et leur rythme de mise en œuvre vont influencer directement ou indirectement le type des appuis du SNU. L'actuel UNDAF devrait tenir compte des principaux changements au niveau des principaux choix et priorités nationales pour que les agences du SNU soient en phase avec les processus de développement du pays.

Le DSRP complet adopté par le gouvernement en septembre 2009 comprend quatre piliers :

- *Renforcement de la gouvernance* : quatre volets ont été retenus : i) le renforcement de la gouvernance politique (A.N, Conseil Constitutionnel, CNDH, etc.), ii) la promotion de la gouvernance institutionnelle (justice Cour des Comptes et CES), iii) la mise en œuvre de la réforme de l'administration (amélioration des services rendus aux usagers, aménagement du territoire et décentralisation) et iv) le renforcement de la gouvernance économique (lutte contre la corruption, etc.) ;
- *Consolidation des bases pour une croissance forte et durable* : ce pilier sera basé sur i) le renforcement des réformes structurelles (poursuite des réformes économiques et financières, stratégie de micro-finance, etc.), ii) l'amélioration du climat des affaires, iii) la promotion des sources de la croissance(amélioration des performances des secteurs économiques, exportations, etc.), iv) le développement des infrastructures économiques, v) le renforcement de l'intégration régionale, vi) la gestion efficiente des ressources naturelles, de l'environnement et du cadre de vie, vii) la distribution des fruits de la croissance, la création d'emplois et viii) la promotion de la recherche.
- *Développement du capital humain* : le développement du capital humain sera centré sur i) la promotion du système d'éducation et de formation, ii) le développement du système et des services de santé, iii) l'amélioration de la situation nutritionnelle, iv) l'amélioration de l'accès à l'eau potable et aux infrastructures d'assainissement, v) la promotion de l'équité et de l'égalité de genre et la protection sociale ;
- *Réduction des déséquilibres régionaux et le développement à la base* : ce pilier sera mis en œuvre à travers i) le renforcement de la gouvernance locale et ii) le développement des potentialités régionales et locales.

Les priorités du gouvernement pour les prochaines années, à travers le discours du premier ministre de juillet 2010, s'inscrivent dans une vision largement économique avec la nécessité d'une croissance économique forte de 7 % de croissance annuelle du PIB. L'objectif est d'accélérer le décollage économique en mettant en œuvre une stratégie d'attraction des investissements directs étrangers et en créant toutes les conditions pour rechercher les financements innovants. Quatre axes ont été déclinés :

- Le renforcement de la cohésion nationale et de la bonne gouvernance démocratique : l'accent est mis sur le travail de réconciliation nationale à travers les résultats de la Commission Vérité, Justice et Réconciliation, le renforcement de l'équité et la justice sociale ainsi que l'institutionnalisation d'un cadre régulier et pérenne de dialogue et de concertation Etat/Société civile. Les principales réformes en vue sont i) le toilettage de la loi fondamentale (mode de scrutin, code électoral, etc.), ii) l'organisation des élections locales et législatives, iii) la réforme de la justice (réforme du Conseil Supérieur de la Magistrature, lutte contre la corruption, etc.), iv) la réforme de l'administration publique, v) et la promotion des droits humains (HAAC, inventaire des textes, etc.).
- L'utilisation des principaux leviers économiques : l'accent sera mis sur les infrastructures (port de Lomé et routes), l'énergie, l'agriculture et le développement du secteur privé (Agence de promotion des investissements et des exportations, guichet unique, PME, etc.).
- Le développement solidaire : cet axe sera centré sur i) la décentralisation et la démocratie participative, ii) le système éducatif, iii) le développement à la base et l'emploi des jeunes (agence de développement à la base, Fonds national d'appui au développement à la base, amélioration des conditions de vie et de travail des femmes, développement du volontariat national, etc.), iv) la santé (budgets conséquents au Conseil National de lutte contre le VIH/SIDA, gratuité des Anti-Rétro-Viraux, élaboration d'une politique nationale et plan d'actions contre la drépanocytose, etc.), v) les ressources hydrauliques (1 300 forages équipés à motricité humaine, 25 adductions d'eau villageoises, 4 systèmes d'alimentation en milieu urbain, gouvernance du secteur de l'eau, etc.), vi) la gestion de l'environnement (reboisement, énergies renouvelables, lutte contre la pollution côtière, meilleure coordination des services de secours, etc.) et vii) la femme.

- Une diplomatie nouvelle permettant de réhabiliter l'image du Togo et sa réinsertion dans le concert des nations à travers l'élargissement du cercle des partenaires, le renforcement de la coopération avec les pays émergents et la consolidation de la place du Togo dans les organisations internationales et sous-régionales.

Ces quatre axes seront conduits sous l'impulsion de la Primature dans le cadre d'une démarche axée sur les résultats à travers les lettres de missions avec les ministères et la promotion de partenariats stratégiques avec les OSC et le secteur privé. La coordination des actions de développement dans le cadre de la mise en œuvre du DSRP sera assurée par la Primature dans le cadre de la mise en place d'un Secrétariat Permanent au niveau du Premier Ministre pour un meilleur suivi des programmes de lutte contre la pauvreté et la coordination de l'aide.

6.3 Recommandations

Un consensus semble se dégager au niveau du gouvernement et des PTF que la contribution des appuis techniques du SNU a été de qualité et visible au niveau des processus électoraux, des plaidoyers des OMD et concernant les appuis sectoriels comme la santé, le VIH/.SIDA et l'éducation. Les partenaires extérieurs (gouvernement et PTF) au SNU constatent des signes concrets des nouvelles pratiques et attitudes des agences, malgré l'existence de certaines poches de résistance aux changements opérés surtout pour les programmes conjoints. Mais ils sont également conscients des marges de manœuvres de l'Equipe Pays du fait que les procédures internes des agences limitent l'élan des initiatives locales et la concrétisation programmatique des programmes conjoints.

Les deux prochaines années seront exigeantes pour le SNU en capacités d'adaptation au contexte national en pleine mutation et à l'environnement des PTF qui vont être plus nombreux qu'auparavant. Cela va nécessairement exiger des efforts de changements dans les méthodes de travail et des mécanismes de coordination de la part de l'Equipe Pays dans le cadre d'un UNDAF ajusté au regard des nouveaux défis de développement et d'ancrage de meilleures pratiques de gouvernance.

Les nouveaux défis nationaux sont centrés principalement sur la relance économique et la réduction de la pauvreté ainsi que la poursuite de la réforme administrative et l'amélioration de la gouvernance nationale et locale. Aussi est-il important pour le SNU de bien cibler ses interventions futures selon une approche programme maximisant les avantages comparatifs et les effets catalyseurs. L'UNDAF devrait à la fois consolider les acquis avérés et s'ajuster aux nouveaux défis nationaux. Les domaines stratégiques les plus en vue sont :

- Approfondissement et massification de l'expérience pilote Communes du Millénaire au niveau des deux communes dans la région des Savanes ;
- Opérationnalisation du système de suivi-évaluation du DSRP selon une démarche commune de toutes les agences du SNU en termes d'appuis conjoints au système national de la statistique ;
- Renforcement de la coordination et de l'efficacité des politiques publiques ainsi que la gestion efficiente de l'aide publique au développement à travers le Secrétariat Permanent de la lutte contre la pauvreté et la coordination en cours d'installation au niveau de la Primature ;
- Développement du capital humain : santé, éducation et alphabétisation ;
- Appui à la gestion durable des ressources naturelles ;
- Amélioration de la gouvernance politique (processus électoraux, institutions démocratiques et droits humains), économique (cadre incitatif pour l'emploi des jeunes, corruption, etc.) et locale (cadre stratégique de mise en œuvre de la décentralisation et les approches/outils de développement) ;
- Renforcement des thèmes transversaux : genre, renforcement des capacités et droits humains.

Pour le prochain UNDAF, le SNU pourrait se positionner sur les thématiques suivantes :

- La vision prospective du développement et l'élaboration d'un nouveau référentiel de développement qui mettrait en avant la question d'accélération de la croissance économique et le développement durable ;
- Le processus d'approfondissement des réformes économiques et financières en vue de faciliter la mise en œuvre de la déclaration de Paris et d'améliorer l'efficience des dépenses publiques dans le cadre d'une nouvelle de développement de la coopération internationale et de la gestion de l'aide publique au développement ;
- Le développement du capital humain en mettent en place une stratégie de réaliser des gains rapides dans les domaines de la lutte contre le VIH/SIDA, de la santé (santé maternelle et principaux déterminants de la santé), de l'éducation de base et secondaire ainsi que la formation professionnelle et une politique active en matière de santé de la reproduction ;
- La décentralisation et le développement local en ciblant la question de renforcement des capacités des principaux acteurs de la décentralisation et les mécanismes de financement des programmes régionaux/locaux de développement.

Pour l'actuel UNDAF, deux types de recommandations sont résumés : recommandations thématiques et recommandations organisationnelles.

6.3.1 Recommandations thématiques

- *Lutte contre la pauvreté*

- Renforcer l'approche programme en liant plus solidairement et fortement les activités génératrices de revenus et de promotion d'emplois surtout pour les jeunes à la micro-finance et au développement des capacités d'appui-conseil en milieu urbain et rural ;
- Se concentrer sur les deux communes actuellement appuyées dans la région des Savanes au lieu de 10 programmées initialement par l'UNDAF à travers des actions d'amélioration de la stratégie opérationnelle, l'implication effective de toutes les agences du SNU à travers de nouveaux mécanismes de coordination (présidence tournante entre les agences) et une meilleure implication du gouvernement dans le pilotage de l'expérience ;
- Revoir la stratégie d'appui au processus du DSRP en ciblant certaines fonctions stratégiques du processus comme les mécanismes de coordination des politiques publiques et le système de suivi-évaluation ; ce travail devrait s'inscrire dans la nouvelle vision de la Primature à coordonner les actions de lutte contre la pauvreté et la gestion de l'aide publique développement à travers le nouveau Secrétariat Permanent auprès du Premier Ministre ;
- Supprimer les appuis prévus sur les questions foncières et de zones d'aménagement agricoles, compte tenu de la complexité de ce type d'actions et des faibles moyens du SNU pour des opérations exigeantes en ressources humaines et financières.

- *Les secteurs sociaux*

- Concentrer les efforts sur les activités innovantes, structurantes à coût-efficacité élevé (comme par exemple l'offre intégrée de services en stratégie mobile en direction des populations, l'encadrement des prestataires en milieu de soins) en lieu et place des activités à faible valeur ajoutée (activités d'appui au fonctionnement des PE, ateliers de formation, etc.) ;
- Rendre disponible au niveau des Partenaires d'Exécution un manuel de procédures de gestion globale (technique, administrative et financière) du programme, définissant les procédures et outils de gestion, clarifiant les rôles et responsabilités des différentes parties prenantes dans la mise en œuvre du programme ;
- Renforcer la collaboration avec les intervenants non étatiques (ONG et autres OSC) en développant des approches contractuelles dans des domaines d'intervention du programme où

un avantage comparatif est relevé, tout en veillant au respect des contrats de performance signés ;
- Mettre en place un cadre de concertation entre les agences en vue de consolider la cohérence et la synergie d'actions dans la mise en œuvre des différents programmes conjoints ;
- Elaborer un plan de mobilisation de ressources additionnelles pour la suite de l'exécution du programme et mettre en place des conditionnalités pour le Gouvernement dans l'allocation des ressources de différents programmes sectoriels ;
- Capitaliser les bonnes pratiques et les rendre disponibles au niveau de tous les acteurs de la santé et de l'éducation.
- Activer le mécanisme de mobilisation des ressources financières de l'Etat pour porter à échelle les expériences réussies au niveau de la composante Genre et du programme des Communes du Millénaire
- Réviser les CPAPs pour prendre en compte les différentes reformulations de produits intervenues en cours d'exécution avec une harmonisation et simplification des indicateurs et cibles ;
- Améliorer la qualité du processus d'élaboration des PTAs ;
- Renforcer des fonctions de suivi et évaluation au niveau de plusieurs agences du SNU.

- *La gouvernance*

- Une révision des effets pays pour mieux aligner les produits sur les enjeux de la gouvernance au regard des évolutions récentes, surtout en matière de gouvernance économique et de gouvernance locale ;
- l'adoption d'une approche programme dans la conception des produits de l'effet 3 de l'UNDAF en vue d'avoir un positionnement stratégique sur des processus et mécanismes porteurs d'effets catalyseurs et déclencheurs de nouvelles pratiques dans la gestion des affaires publiques selon les principes de transparence et de la culture de rendre des comptes ;
- La suppression des produits relatifs aux schémas régionaux et le renforcement des capacités des élus locaux, compte tenu des coûts onéreux de ce type d'actions et du retard pris dans l'organisation des élections locales ;
- la réorientation des actions d'appui à la décentralisation sur les processus et le dialogue relatif à certains documents stratégiques comme l'élaboration d'un Cadre stratégique 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.

6.3.2 Recommandations organisationnelles

Pour les prochaines années, le SNU devra être en mesure de revoir les effets pays et les produits de UNDAF actuel et de jeter les bases des principales priorités à inscrire dans le prochain cycle de programmation du SNU. Cet exercice aura des implications sur la nécessaire révision des CPAP de principales agences du SNU. Un groupe de travail au sein du SNU peut être mis en place pour engager ces travaux, dès l'adoption et la validation des principales recommandations de la mission d'évaluation à mi-parcours de l'UNDAF. Avec le développement des politiques sectorielles bien structurées autour d'objectifs et de produits clairement identifiables, l'UNDAF pourrait évoluer progressivement surtout pour le prochain cycle vers un document court de cadrage des grands effets du SNU (Effets UNDAF et produits). Les CPAPs joueraient le rôle de documents opérationnels. L'UNDAF servirait de cadre de coordination et de dialogue qu'un système lourd de suivi des programmes. Dans ce cas, le suivi-évaluation de l'UNDAF se limiterait à une trentaine d'indicateurs simples pour évaluer la contribution du SNU à l'atteinte des effets pays.

- **Concernant la coordination et le pilotage de l'UNDAF**

Par rapport à la situation actuelle, les changements proposés concernent :

- La réactivation du Comité des Programmes SNU sous le leadership d'un chef d'agence pour animer et conduire les travaux des trois groupes thématiques ;
- La suppression de la Cellule de Suivi-Evaluation et le développement des capacités de suivi-évaluation de l'UNDAF au sein de la Cellule d'appui à l'UNCT à travers un spécialiste en suivi et évaluation ;
- Les groupes thématiques pourraient avoir pour rôle de i) être des groupes de concertation du SNU pour harmoniser les stratégies avant la participation aux instances de discussion des PTF et du gouvernement, sur la base des CPAPs ;ii) développer des programmes conjoints opérationnels ; iii) mobiliser des ressources pour le SNU et leur secteur et iv) suivre les effets UNDAF.
- La mise en cohérence des fonctions et missions de l'UGCP avec les structures nationales en charge des questions de suivi-évaluation du DSRP et de la gestion de l'aide au développement.

- **Concernant la coordination nationale (UGCP)**

La mission d'évaluation à mi-parcours de l'UNDAF a constaté le fonctionnement non efficient de l'UGCP, compte tenu de ses faibles moyens et d'une certaine confusion de rôles avec les mécanismes propres du SNU. Une clarification des rôles et des missions de l'UGCP s'impose pour à la fois faciliter le suivi de l'UNDAF et améliorer la qualité du dialogue entre le Gouvernement et le SNU pour les défis à relever sur la base d'une analyse matricielle des principaux enjeux de développement et d'améliorer les plaidoyers. L'UGCP, mieux ancrée dans le nouveau dispositif prévu par la Primature (Secrétariat Permanent de suivi du DSRP et de l'aide) et en cohérence avec le nouveau organigramme du Ministère auprès du Président de la République Chargé de la Planification, du Développement et de l'Aménagement du Territoire, devrait avoir pour mission principale :

- Avoir une vision globale du niveau des performances des programmes du SNU et de leur niveau de contribution aux priorités nationales en vue d'adresser des recommandations et suggestions utiles aux autorités nationales au SNU ;
- Participer annuellement aux travaux de mise en commun des groupes thématiques qui sont coordonnés au niveau du Comité des Programmes SNU de l'UNDAF ;
- Préparer annuellement un rapport d'analyse stratégique sur l'impact et les effets des programmes de l'UNDAF en vue de son examen par le COS ;
- Contribuer à la conduite et au succès des travaux de validation et appropriation de principales missions d'évaluation prévues par le SNU (CPAP et UNDAF) ;
- Préparer et participer aux travaux annuels du COS ;
- Suivre les recommandations issues des travaux du COS.

Sur la base de ces missions, l'UGCP se basera sur les différents rapports issus d'autres structures (comités UNDAF, mécanismes de suivi-évaluation du DSRP, ministères techniques, etc.) pour l'élaboration de ses différents rapports. Les groupes thématiques et les CTS ne seront plus nécessaires. L'opérationnalisation du système de suivi et évaluation du DSRP va faciliter grandement le travail de l'UGCP.

- **Concernant le système le cadre des résultats et du système de suivi-évaluation**

La principale recommandation est liée à la révision de la matrice S/E de l'UNDAF. La seconde réside dans la nécessite de se doter d'un document d'orientation opérationnelle pour chaque effet UNDAF permettant de mieux préciser et cibler les processus, les outils, les stratégies de partenariats et le cadre de coordination/dialogue SNU/Gouvernement. La troisième recommandation a trait au problème du système de suivi-évaluation qui devra être revu en mettant à jour la matrice des indicateurs à la lumière des amendements apportés à cette matrice par rapport aux effets pays de l'UNDAF. L'objectif est de redimensionner l'UNDAF pour en faire un instrument de dialogue, de travail vivant et facile à suivre en mettant en œuvre les étapes suivantes :

- Proposition de matrice des effets sur la base des principaux enseignements et nouveaux enjeux nationaux ainsi que sur certains engagements internationaux ;
- Actualiser des produits les plus pertinents pour 2011 et 2012 ;
- Proposition d'un nouveau cadre logique du système de suivi et évaluation, avec ses indicateurs et ses moyens de vérification ;
- Actualisation des CPAPs de différentes agences.

VII. ANNEXES

7.1 Calendrier des rencontres de la mission d'évaluation

Mission d'Evaluation à mi-parcours de l'UNDFAF 2008-2012
Personnes rencontrées du 22/06au 03/07/2010

Jour/Heure	Structures	Personnes rencontrées
	Mercredi 23/06	
09h00-10H30	Direction PNUD	Idrissa DIAGNE, Economiste Principal PNUD Kpati Komlan AGUEY, Chargé de Coordination Cellule d'Appui à la Coordination
10h30-12h00	Ministère des Finances, Unité de Coordination de Programmes	M. DOEVI Abbékoé Dodzi, Coordonnateur de l'Unité de Coordination de Programme
16h00-17h300	Comité Suivi-Evaluation UNDAF	Membres du Comité Suivi-Evlaution UNDAF
	Jeudi 24/06	
08h00-09h30	OMS	Dr. M'PELE K. Pierre, Représentant de l'OMS Togo
15h00-16h30	Ministère de la Coopération, du Développement et de l'Aménagement du Territoire	LAMBONI Mindi, Directeur Général Adjoint DGAT
	Vendredi 25/06	
09h00-10h30	ONUSIDA	Dr. GNAORE Emmanuel, Représentant ONUSIDA Togo
14h00-16h30	UNFPA	Koffi Afelete VIDRAKOU, Assistant au représentant Kossi Kanazogo MENSAH, Assistant au Programme Population/Développement Mme DOBONO A. Victoire, Responsable Genre
	Lundi 28/06	
8h00-9h00	UNICEF	Hanu Béatrice Vossah-Mooh, Administrateur Chargé de Suivi et Evaluation
9h00-11h00	Agences du Système des Nations Unies	Chefs d'agences : OMS, UNICEF, ONUIDI, FAO, PAM, UNFPA, HCDH
11h15-12h45	Ministère de l'Administration Territoriale, de la Décentralisation et des Collectivités Locales	Lardja DOUTI, Secrétaire Général
15h00-17h30	OMS	Equipes programmes OMS
	Mardi 29/06	
8h00-10h30	Ministère de la Santé	Dr DOGBE Koku Sika, Directeur Général de la Santé
11h00-13h00	Ministère des Enseignements Primaire et secondaire (MEPS)	Ayayi A. KUDJOH, Secrétaire Général
16h00-18h30	Ministère du Développement à la Base	Madame S.TOMEGAH-DOGBE, Ministre et Directeur de Cabinet de la Présidence
	Mercredi 30/06	
8H00-9H00	Ambassade d'Allemagne	M. Uwe Baumärther Premier secrétaire et chargé des affaires
9H15-10H30	Agence Française de Développement	Olivier CADOR, Directeur Adjoint
11H00-12h30	Union Européenne	M. GUIDO CARRARA
14H30-15H30	Ministère de la Fonction Publique	Tak Youssif GNONGBO, Secrétaire Général
16H00- 17H30	CNLS	TAGBA Abi Tchao, Coordonnateur National AMOUSSOU Kégnidé Damien, Coordonnateur National Adjoint
17H45-19H00	ONUDI	Outouloum Assèwessè SAMBO, Directeur National
19h30-21h00	Comité Information-Communication UNDAF	Michel Olabiré da CRUZ, Chargé d'information Centre d'information SNU

Jour/Heure	Structures	Personnes rencontrées
Jeudi 01/07		
8h30-9h30	HCDH	Michael OFFERMANN,
9h30-10H45	PAM	Madame Espérence NTEZUKOBAGIRA, Chef de Bureau
11h00-12h00	Ministère de l'Agriculture	Secrétaire Général
16H45-18H30	Debrefing mission Evaluation	Equipe Pays : Coordinatrice SNU, chefs d'agences (PNUD, UNICEF, PAM, UNFA, BIT, FAO, ONUDI)
Vendredi 02/07		
10h30-13h00	Présidence	Pascal-Firmin NIDMIRA, Conseiller Spécial Présidence de la République Madame Damien L. Tchintchibidja, Economiste Présidence de la République
15h00-16h30	Ministère auprès de la Présidence de la République, Chargé de la Planification, du développement et de l'Aménagement du Territoire	Madame Dédé Ahodéfa EKOUE, Ministre
Samedi 03/07		
10h00-11h30	SNU Cellule d'Appui à l'UNCT	Kapati Komlan AGUEY, Chargé de Coordination

7.2 Termes de référence de la mission d'évaluation

REVUE A MI-PARCOURS DE L'UNDAF 2008-2012

I - CONTEXTE ET JUSTIFICATION

Face aux défis multiples du Togo en matière de développement, le Système des Nations Unies (SNU) a élaboré et mis en œuvre avec le Gouvernement un Plan Cadre des Nations Unies pour l'Aide au Développement au Togo (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.

Cette approche de programmation conjointe de l'équipe pays s'inscrit également dans le processus de réforme enclenché au sein du SNU, laquelle réforme s'articule autour de quatre composantes clefs que sont : i) le renforcement de la vision commune et de la coordination ; ii) la restructuration du cadre institutionnel ; iii) la simplification/harmonisation des procédures de programmation des Agences/Fonds/Programmes ; iv) le développement de la coopération internationale. Le Plan Cadre des Nations Unies pour l'Aide au Développement (UNDAF) est la matérialisation de ces dimensions de la réforme et constitue de ce fait la réponse commune, coordonnée et intégrée du Système des Nations Unies aux priorités nationales.

L'UNDAF 2008-2012, élaboré suivant une approche participative par l'Équipe Pays des Nations Unies (UNCT) en collaboration avec les partenaires nationaux (Gouvernementaux et Acteurs non Etatiques) s'est appuyé sur l'analyse tirée de l'évaluation des besoins pour la réalisation des OMD et des études thématiques. Il vise à améliorer l'efficacité des interventions de l'UNCT en prenant en compte les priorités nationales de développement et les avantages comparatifs des diverses agences de l'UNCT. Trois (3) domaines prioritaires de coopération ont été retenus, notamment: (i) la lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire; (ii) le développement des secteurs sociaux ; (iii) la promotion de la bonne gouvernance et des droits de l'homme. 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 péri-urbaine, 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 ;
- Effets UNDAF 3 : D'ici 2012, la gouvernance et les droits de l'homme sont améliorés à tous les niveaux.

Le plan de mise en œuvre de l'UNDAF, inspiré par l'approche Droits de l'Homme et l'analyse causale, s'appuie sur : (i) un partenariat élargi ; (ii) un mécanisme de coordination interne à l'UNCT basé sur les Groupes Thématiques ; (iii) une programmation orientée vers les résultats ; (iv) une complémentarité renforcée des ressources de l'UNCT, (v) une mise en place progressive de l'Approche Harmonisée de Transferts de Fonds (HACT).

Un dispositif de suivi-évaluation a été également prévu pour permettre d'une part d'assurer la cohérence globale de tout le processus et d'autre part de permettre l'évaluation des progrès accomplis dans la réalisation des différents effets à tous les niveaux de résultats de l'UNDAF[2]

Au terme de deux (2) années de mise en œuvre de l'UNDAF 2008-2012, on note plusieurs évolutions tant au niveau de l'UNCT avec les efforts entrepris en matière du Delivering as One, qu'au niveau national marqué par la reprise de la coopération du Togo avec la communauté internationale,

[2] Les effets seront évalués annuellement selon le plan de revue et d'évaluation puis à mi-parcours (2010) et à la fin du cycle (2012).

l'apaisement du climat socio politique, la mise en œuvre des réformes démocratiques, institutionnelles et économiques et l'adoption du Document complet de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP-c).

Le Document Complet de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP-C) a été adopté en juin 2009. Le mécanisme de suivi-évaluation et le plan d'action prioritaire (PAP) sont en cours de finalisation. Un plan de communication a été également élaboré. Un rapport d'état d'avancement de la mise en œuvre du DSRP-intérimaire a été validé et est supposé prendre en compte les progrès accomplis dans la réalisation des résultats escomptés. Un rapport sur l'amélioration des outils de la procédure budgétaire et sur la mise en place d'un Cadre des Dépenses publiques à Moyen Terme (CDMT) global est réalisé. L'enquête 2008 de l'OCDE sur la Déclaration de Paris est réalisée et un plan d'action de renforcement des capacités de gestion de l'aide et d'opérationnalisation du mécanisme de coordination et de gestion de l'aide est formulé. Le système statistique est en cours d'amélioration à travers la mise en oeuvre de la Stratégie Nationale de Développement des Statistiques (SNDS) et le démarrage des travaux du 4ème Recensement Général de la Population et de l'Habitat.

L'apaisement du climat politique ainsi que l'engagement des partenaires nationaux d'exécution à participer avec l'UNCT à la mise en œuvre constituent des facteurs de succès potentiels dans la réalisation des progrès. Un mécanisme de coordination et de suivi de l'UNDAF impliquant les Agences du SNU, les services publics et les acteurs non étatiques a été mis en place en 2009. Il comprend le Comité d'orientation stratégique, les Groupes thématiques de travail et les Comités techniques sectoriels. Chacun de ces organes a tenu une réunion en 2009.

Toutefois l'insuffisance de ressources humaines au niveau de l'administration publique et en particulier des ressources humaines qualifiées en matière de gestion axée sur les résultats et la faiblesse du système statistique représentent des contraintes réelles à la réalisation des résultats escomptés.

Au niveau de l'UNCT, une avancée est faite en matière de mise en œuvre de la Déclaration de Paris, l'harmonisation des procédures des agences (HACT), l'élaboration et la mise en œuvre de programmes conjoints, les efforts de recherche d'une plus grande cohérence et synergie entre les interventions des agences, l'harmonisation des outils de suivi évaluation. De même des actions sont entreprises pour le renforcement des capacités des partenaires d'exécution et du personnel des agences sur la gestion axée sur les résultats, l'approche basée sur les Droits humains, le genre, la durabilité de l'environnement. Autant, les nouveaux développements internationaux tels que l'Ordre du jour d'Accra concernant les actions et les principes directifs des politiques de développement et la décision n° 2008/36 du Secrétaire Général relative à la coopération Sud-Sud sont pris en considération par l'UNCT.

Nonobstant ces évolutions, des faiblesses et des contraintes dans la conception même, la mise en œuvre et le suivi évaluation de l'UNDAF subsistent et nécessitent un réajustement du cadre stratégique d'intervention du Système des Nations Unies au Togo. Aussi, les nouveaux développements enregistrés au plan national avec l'évaluation du DSRP-i et particulièrement l'adoption en 2009 du Document complet de stratégie de réduction de la pauvreté appellent-ils un réajustement de l'UNDAF.

Ainsi que le prévoit le dispositif de suivi évaluation, une revue à mi-parcours de l'UNDAF est envisagée au deuxième semestre 2010.Cette revue à mi parcours s'impose pour permettre au gouvernement, aux acteurs non étatiques, aux partenaires au développement (techniques et financiers) et à l'UNCT de faire i) le bilan des progrès accomplis dans la réalisation des effets; d'analyser: (ii) la pertinence du mécanisme de coordination ; (iii) les modalités de programmation commune et d'harmonisation ; (iv) la validité des hypothèses et risques; v) d'identifier et de valider, d'un commun accord, les ajustements nécessaires prenant en compte les évolutions du contexte national et de la réforme des Nations Unies, en vue de poursuivre et de renforcer l'exécution de l'UNDAF sur la période 2010-2012 de manière à réaliser substantiellement les effets escomptés.

II - OBJECTIF

L'objectif visé par la présente revue à mi-parcours est de dresser un bilan des réalisations et des contraintes de la première phase de mise en œuvre du cycle 2008-2012 de l'UNDAF pour identifier les forces et les faiblesses, les contraintes, les défis et les opportunités afin de tirer des leçons en vue de réviser en conséquence l'UNDAF pour mieux s'aligner (i) sur les priorités nationales telles que définies dans le DSRP-c et opérationnalisées à travers le Plan d'Actions Prioritaires (PAP) et (ii) sur les politiques sectorielles. Une attention sera accordée à l'évolution de l'environnement institutionnel et économique et la meilleure prise en compte des approches de programmation telles le genre, l'approche basée sur les droits humains, la gestion axée sur les résultats, la durabilité environnementale et le développement des capacités.

III - MANDAT DES CONSULTANTS

Sous la supervision de l'UNCT et du Comité Suivi-Evaluation de l'UNDAF, les consultants (international, chef de mission, et national) sont spécifiquement chargés de :

1. développer une méthodologie de collecte et de traitement de données;
2. élaborer un chronogramme de l'évaluation de l'UNDAF ;
3. proposer un plan de rédaction du rapport;
4. apporter un appui technique et méthodologique aux travaux des GTT ;
5. élaborer un rapport d'évaluation et recommandations pour la révision de l'UNDAF.

Sur la base des entretiens avec les acteurs impliqués et de la documentation disponible, il s'agira plus spécifiquement d'évaluer:

- les progrès réalisés vers l'atteinte des résultats attendus tels qu'énoncés dans la matrice de l'UNDAF (pertinence des 3 effets stratégiques de l'UNDAF; mesure de l'adéquation des interventions du SNU par rapport aux OMD et aux priorités nationales; réalisations enregistrées et difficultés rencontrées; ressources utilisées; besoins de financement par secteur ; facteurs ayant permis la réalisation des progrès obtenus ;…) ;

- l'efficacité de l'UNDAF comme cadre de coordination et de partenariat et instrument d'appui à la réalisation des priorités nationales; la contribution de l'UNDAF à la minimisation des coûts de transaction pour l'UNCT et à l'amélioration de la participation de l'UNCT aux efforts de développement du Togo; la durabilité/viabilité des résultats obtenus et leur contribution aux priorités et aux objectifs nationaux de développement, au renforcement des capacités nationales, à la promotion des droits humains, de l'égalité de sexes et du développement durable;

- les initiatives et programmes conjoints mis en œuvre (pertinence, conformité aux directives du siège, résultats obtenus, contraintes et difficultés);

- l'alignement de l'UNDAF sur le Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP);

- la pertinence et la cohérence de la matrice de suivi et évaluation de l'UNDAF par rapport à la matrice des résultats en réajustant ou complétant au besoin les indicateurs de suivi en adéquation avec ceux définis dans le DSRP-c et correspondant aux OMD, et ceux des stratégies sectorielles ;

- les modalités de gestion et les arrangements institutionnels retenus dans le document UNDAF en rapport aux conclusions de la macro et de la micro évaluation et des engagements pris relativement à la Déclaration de Paris ;

- les mécanismes de coordination et de mise en œuvre de l'UNDAF en lien avec les mécanismes nationaux (pertinence, forces et faiblesses) :
    - l'Equipe pays et le bureau du Coordonnateur Résident ;

- les Comités, Groupes thématiques (GT) et sous groupes thématiques (SGT) inter agences ;
- le Comité d'orientation stratégique ;
- les Groupes thématiques de travail (GTT);
- les Comités techniques sectoriels (CTS) ;
- l'Unité de Coordination et de Gestion des Programmes ;

- le degré d'implication des partenaires nationaux (gouvernement, société civile, ONGs, secteur privé, collectivités locales), des partenaires au développement du Togo et des Agences non résidentes dans la mise en œuvre et le suivi de l'UNDAF;

- les mécanismes et stratégie de communication autour de l'UNDAF (actions réalisées, difficultés et contraintes).

IV- RESULTATS ESCOMPTES

Trois (3) principaux résultats sont escomptés :

1. Une note méthodologique et un plan de travail validé par le Comité Suivi-Evaluation, l'UGCP-MCDAT, l'UNCT et le Bureau du Coordonnateur Résident ;
2. Un rapport d'évaluation à mi-parcours de l'UNDAF (progrès réalisés, difficultés, leçons apprises, recommandations) validé par les principaux acteurs en version électronique et en version papier ;

Le rapport d'évaluation à mi-parcours de l'UNDAF aura un maximum de trente cinq (35) pages, incluant des recommandations pour la révision de l'UNDAF sont disponibles. Ce rapport d'évaluation devra comporter deux grandes parties :

Une première partie portant sur :

- l'évaluation des trois (3) Effets UNDAF (pertinence, progrès, contraintes, facteurs qui ont favorisé la réalisation des progrès, …) ;
- l'évaluation des mécanismes de coordination et de mise en œuvre de l'UNDAF en lien avec les mécanismes nationaux (pertinence, forces et faiblesses);
- l'évaluation de la contribution des programmes conjoints;
- l'évaluation de la matrice de suivi et évaluation de l'UNDAF.

Une deuxième partie portant sur les recommandations[3] pour:

- un positionnement plus stratégique du SNU (en lien avec l'environnement socio, politique et économique) et une meilleure cohérence du DSRP-C et de l'UNDAF, avec une prise en compte des principes et questions transversales (approches Droits de l'Homme, genre, durabilité de l'environnement, gestion axée sur les résultats, renforcement de capacités) ;
- une meilleure implication des partenaires nationaux, une meilleure participation des agences non résidentes ;
- un partenariat plus efficace avec la partie nationale et les Partenaires Techniques et Financiers;
- la mobilisation de ressources et le suivi évaluation de l'UNDAF;
- rationaliser les programmes conjoints et avoir plus d'impact ;
- un meilleur fonctionnement des mécanismes de coordination.

Le Chef de mission est comptable des résultats attendus de l'Equipe pluridisciplinaire.

V – PROFIL DES CONSULTANTS

Un Consultant international, chef de mission doit justifier d' :

- au moins un diplôme universitaire Bac+5 en sciences sociales, en économie, ou en planification du développement;

[3] N.B : les recommandations devront être priorisées en précisant ce qui est immédiatement réalisable et ce qui devra être pris en compte dans le prochain cycle de programmation.

- une expérience d'au moins 10 ans en matière de gestion du développement dont au moins 5 ans dans l'évaluation de programmes et projets;
- une bonne connaissance du Système des Nations Unies, de ses outils de programmation conjointe et du Delivering as One;
- une maîtrise des principes de programmation du Système des Nations Unies ;
- une bonne expérience des processus nationaux de formulation et suivi du DSRP et des OMD;
- une bonne capacité de communication et de rédaction.

Un Consultant national doit justifier d' :

- au moins un diplôme universitaire Bac+5 en sciences sociales, en économie, en planification ou en statistique ;
- une expérience avérée dans le domaine du suivi-évaluation des programmes et projets;
- une expérience en matière de suivi / évaluation de l'UNDAF et du DSRP;
- une bonne connaissance des outils programmatiques du SNU;
- une connaissance des principes de programmation du Système des Nations Unies ;
- une bonne capacité de communication et de rédaction.

VI – DUREE ET LIEU DE DEROULEMENT DE LA MISSION

La durée du travail est de 25 jours ouvrables couvrant les étapes clefs de la revue. La mission se déroulera à Lomé dans la capitale togolaise, mais des déplacements à l'intérieur du pays pourront être envisagés suivant la méthodologie retenue.

VII– Type de contrat

Les consultants choisis seront liés au Système des Nations Unies dans le cadre de cette activité par un contrat de prestation de services, dont les termes seront spécifiés avant le début de l'étude.