

UNDEF



The United Nations
Democracy Fund

**ÉVALUATIONS À POSTERIORI DES PROJETS FINANCÉS PAR LE FONDS DES
NATIONS UNIES POUR LA DÉMOCRATIE
Contrat NO.PD:C0110/10**

RAPPORT D'ÉVALUATION



**UDF-TOG-11-429 : Pour une planification concertée et transparente
du développement local au Togo**

Date : 12 Décembre 2015

Remerciements

Les évaluateurs remercient toutes les personnes ayant pris le temps de partager leurs expériences et leur savoir-faire au sujet de la décentralisation et de la planification participative du développement local au Togo, ainsi que dans la mise en place du projet intitulé *Pour une planification concertée et transparente du développement local au Togo*. Ces remerciements visent tout particulièrement le Centre International de Développement et de Recherche ainsi qu'Entreprises, Territoires et Développement, pour le soutien qu'ils ont apporté à l'équipe d'évaluation au cours de sa mission de terrain.

Les auteurs restent seuls responsables des éventuelles erreurs et omissions.

Décharge

Le contenu de la présente publication relève de la seule responsabilité des évaluateurs et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant l'avis du FNUD ou d'autres institutions mentionnées dans ce rapport.

Auteurs

Ce rapport a été rédigé par Sue Nelson et Ebenezer Agordome. Landis McKellar, chef d'équipe de l'évaluation, a fourni les conseils méthodologiques et éditoriaux et assuré le contrôle qualité, secondé dans ces tâches par Mlle Aurélie Ferreira, gestionnaire d'évaluation. M. Éric Tourrés, Directeur du projet à Transtec, a également apporté son concours lors de cette évaluation.

Carte du Togo¹



¹ Source : <http://www.hdtravelpics.com/maps-of-togo/>

Table des matières

I.	RÉSUMÉ EXÉCUTIF	1
	<i>(i)</i> Le projet.....	1
	<i>(ii)</i> Constats de l'évaluation	1
	<i>(iii)</i> Conclusions	4
	<i>(iv)</i> Recommandations	5
II.	INTRODUCTION ET CONTEXTE DU PROJET	6
	<i>(i)</i> Présentation du projet et objectifs de l'évaluation	6
	<i>(ii)</i> Méthodologie de l'évaluation - 1 page maximum	6
	<i>(iii)</i> Contexte du projet	7
III.	STRATÉGIE DU PROJET	9
	<i>(i)</i> Approche et stratégie du projet	9
	<i>(ii)</i> Cadre logique.....	11
IV.	QUESTIONS D'ÉVALUATION	13
	<i>(i)</i> Pertinence.....	13
	<i>(ii)</i> Efficience	14
	<i>(iii)</i> Efficacité.....	17
	<i>(iv)</i> Impact	19
	<i>(v)</i> Durabilité.....	22
	<i>(vi)</i> Valeur ajoutée FNUD.....	23
V.	CONCLUSIONS.....	24
VI.	RECOMMANDATIONS	26
VII.	ÉVALUATION GÉNÉRALE ET OBSERVATIONS FINALES	28
VIII.	ANNEXES	29
	ANNEXE 1: QUESTIONS D'ÉVALUATION.....	29
	ANNEXE 2 : DOCUMENTATION CONSULTÉE.....	30
	ANNEXE 3 : PERSONNES INTERVIEWÉES	32
	ANNEXE 4 : ABRÉVIATIONS	34

I. Résumé exécutif

(i) *Le projet*

Le projet *Pour une planification concertée et transparente du développement local au Togo* visait à renforcer le processus de décentralisation à l'œuvre dans ce pays en impliquant les populations locales dans la planification de leur développement. Cet objectif devait être atteint grâce à la mise en place de comités cantonaux/communaux de développement (CCD) et de comités préfectoraux de développement (CPD), représentatifs, qui identifieraient et hiérarchiseraient les besoins locaux en termes de développement tout en renforçant les aspects liés à la gouvernance au sein du processus, au moyen de formations et de sensibilisation. Les résultats escomptés étaient les suivants : 1) des comités consultatifs cantonaux/communaux et préfectoraux de développement plus démocratiques et plus efficaces; 2) des mesures prises par les gouvernements locaux quant aux besoins identifiés avec la population dans les CCD et les CPD; et 3) des communautés participant activement à la gouvernance locale et au développement de leurs localités.

Ce projet, d'une durée de deux ans (1^{er} février 2013 — 1^{er} janvier 2015) et d'un montant de 225 000 USD, bénéficiait d'un cofinancement prévu à hauteur de 80 000 USD, pour un budget total de 305 000 USD. Il a été mis en œuvre par le Centre International de Développement et de Recherche (CIDR), une organisation non gouvernementale (ONG) française basée à Autrechtes, en France. Le CIDR s'est associé à une ONG locale, Entreprises, Territoires et Développement (ETD), dont le siège est à Lomé, pour la mise en œuvre de ce projet au sein de deux préfectures et d'une municipalité urbaine du Togo. Les principales activités attendues étaient :

- Des ateliers visant à créer et former les CCD en tant qu'organismes de concertation, afin d'améliorer la planification du développement local et de garantir la représentation des femmes et d'autres groupes marginalisés au cours du processus de planification ;
- Un appui au processus annuel de planification du développement local et à la mise en œuvre de 15 microprojets qui participeraient à la concrétisation de ces programmes ;
- Un renforcement de la visibilité et de la disponibilité des informations à travers des formations en communication et la publication des budgets consacrés au développement local ;
- Dans les grands villages, des campagnes de sensibilisation sur la décentralisation, le développement local ainsi que les rôles incombant aux fonctionnaires et citoyens locaux ; et
- Un voyage d'étude au Bénin, pour 10 participants, sur l'intégration des questions de genre dans la planification locale.

(ii) *Constats de l'évaluation*

Les objectifs du projet étaient en parfaite **adéquation** avec la nécessité de renforcer le processus de décentralisation au Togo. Si le Togo a adopté un système de gouvernance décentralisé, celui-ci doit encore être mis en pratique. Dans l'attente de la tenue d'élections locales, des fonctionnaires locaux sont nommés, et un transfert de pouvoir et de ressources continue à se faire attendre. La stratégie du projet était cohérente et conçue pour compléter le programme en cours de gouvernance locale du CIDR/ETD (le Programme d'Appui à la Gouvernance Locale, ou PAGLOC). Selon le CIDR, il manquait au PAGLOC les éléments de gouvernance pouvant garantir un processus ouvert et participatif de planification du développement local, et permettre à la population locale de prendre en main ses propres

besoins en matière de développement. Néanmoins, le format du projet a éludé les aspects politiques ou de promotion de la décentralisation, nécessaires pour assurer une pertinence dans la durée. Le projet avait pour objectif de renforcer les structures et systèmes décentralisés créés par le PAGLOC, en amont de décisions gouvernementales portant sur la décentralisation et qui pourraient par la suite rendre ces structures caduques. En outre, le programme dépendait de ce fait, pour fonctionner, du consentement des fonctionnaires locaux à participer aux activités et à utiliser ces structures ; volonté que l'on n'observa pas nécessairement partout.

Le CIDR et ETD ont vu dans le projet FNUD une plus-value pour leur programme PAGLOC, et ont utilisé ce cadre pour orienter leurs activités et leurs objectifs. Une telle intégration laissait présager un programme cohérent pour la planification du développement local. Mais d'un autre côté, les aspects du PAGLOC liés au développement — il s'agit avant tout d'un programme de développement rural décentralisé — ont éclipsé les éléments de gouvernance du FNUD. Le projet FNUD en lui-même était invisible et à ce jour, il est délicat de distinguer les composantes propres au FNUD. Il semble cependant que dans l'ensemble les sections financées par le FNUD ont été **efficaces** en termes de renforcement des organes de concertation communautaires pour le développement local, et de dialogue entre ces organes et les fonctionnaires locaux.

L'efficacité des CCD a varié en fonction de leur contexte spécifique et de l'ouverture d'esprit des fonctionnaires et chefs locaux. Tous les CDD ont adopté des chartes de fonctionnement, et la plupart se sont vu accorder un statut juridique par les autorités locales. Tous ont élaboré des projets de territoire (PDT) identifiant et hiérarchisant leurs besoins en matière de développement local. Le projet a financé plusieurs microprojets, ce qui leur a permis de mener leurs actions de planification et d'observer des résultats visibles découlant de leurs efforts. Cette source de motivation constitua probablement la principale raison de leur participation continue. L'efficacité du travail de sensibilisation mené par le biais de réunions villageoises et de programmes radio reste à définir, en ceci qu'il n'existe aucun référentiel ni mesure en fin de projet qui permette de déterminer le degré de compréhension au lancement du projet, et les éventuelles évolutions observées et dues à ces activités. Il en va de même pour les formations : elles ont donné un bref aperçu de certains thèmes liés à la gouvernance, qui ont pu être utiles en tant que premier contact, mais elles ont manqué de la profondeur et de l'attention nécessaires pour opérer un véritable changement. Le voyage d'étude au Bénin financé par cette subvention a été effectué trop tard pour avoir une influence notable dans ce projet, bien qu'il puisse présenter certains intérêts dans la période suivant le projet.

Les contributions du projet étaient conformes aux activités réalisées, mais il aurait fallu mettre davantage l'accent sur les aspects de gouvernance pour atteindre l'envergure des résultats escomptés pour le projet FNUD. Bien que plus de 75 % du budget alloué à ce projet ait été utilisé par ETD, aucun accord particulier n'avait été conclu entre le CIDR et ETD quant à son utilisation ou sa gestion. Le CIDR se servit de l'accord conclu en 2011 avec ETD sur l'utilisation des 1 405 130 € versés par d'autres donateurs pour les activités du PAGLOC entre octobre 2010 et le 30 septembre 2013. L'absence d'accord spécifique concernant la subvention du FNUD a contribué au manque d'attention portée aux éléments du FNUD au sein du programme PAGLOC plus large. Pour autant, il nous a semblé qu'un bon partage des responsabilités existait entre le CIDR et ETD, le premier fournissant les connaissances techniques et son expérience en matière de décentralisation, acquise au cours de ses travaux au Bénin, et le second se chargeant de la mise en œuvre effective du projet dans les préfectures du Haho et du Moyen Mono. Le personnel du CIDR et d'ETD était bien au fait des activités ayant été financées par les fonds du FNUD, et paraissait travailler **efficacement**. Le projet FNUD a bénéficié des infrastructures, du personnel et des relations établies par le projet PAGLOC.

Le projet PAGLOC et sa phase de suivi PAGL2D (Gouvernance Locale et Développement Durable dans les préfectures du Moyen Mono et du Haho) semblent avoir eu un **impact** considérable. L'équipe d'évaluation a pu observer de nombreux exemples de changements survenus suite à une formation, à la création d'un CCD ou à l'élaboration d'un plan communal. Il est impossible de connaître la véritable teneur de ces répercussions, étant donné que le plan de suivi et évaluation (S&E) se concentrait sur les résultats et manquait d'indicateurs et de moyens de mesure des impacts adéquats. Attribuer certains de ces résultats au FNUD est également délicat, dans la mesure où ceux-ci provenaient certainement en partie d'efforts déployés par le programme CIDR/ETD dans la région depuis 2010. Il est toutefois probable que le projet FNUD ait contribué à renforcer la capacité de certains fonctionnaires locaux à mieux comprendre leur rôle et celui de leurs électeurs, mais aussi à améliorer leurs pratiques en matière de gouvernance, plus particulièrement sur l'importance de partager des informations et de développer des processus de planification plus stratégiques. Il semble en outre que le projet ait incité une partie des citoyens locaux à interroger leurs fonctionnaires au sujet des besoins de la population et de la manière dont sont dépensés leurs impôts. Les populations consentent également davantage à payer leurs impôts, ce qui s'expliquerait par leur meilleure compréhension du fonctionnement du processus de développement. Les deux préfectures ont signalé une nette amélioration de la collecte des recettes fiscales, qu'elles attribuent au PAGLOC. Les microprojets ont certainement aussi eu une incidence sur les populations locales. Le manque de données ne permet pas d'en estimer le degré, mais des résultats s'observent sans doute en termes de meilleure santé, d'un environnement plus sain, d'un accroissement des revenus, d'un épanouissement des individus et d'un engagement civique. Les activités du programme auraient par ailleurs renforcé la confiance des participants, notamment des femmes qui se virent offrir de nouvelles possibilités à travers le PAGLOC/PAGL2D. Malgré ces réalisations, la portée d'un quelconque effet est limitée par le faible niveau de ressources des populations, l'absence d'élections — qui permettraient pourtant que les fonctionnaires locaux soient tenus de rendre des comptes — ainsi que la frilosité de certains fonctionnaires à l'égard de processus plus ouverts et participatifs.

Certaines évolutions ont été observées en termes de **durabilité**, dues au programme dans sa globalité. Bien que les activités du projet aient été menées avant que le gouvernement ne décide du type de structures locales devant être créées, les CCD ont fait office de plateforme entre les groupes de développement à l'échelle préfectorale et les comités villageois de développement (CVD), qui sont mandatés par le gouvernement. La plupart des CCD constituent désormais des entités juridiques. Ils continuent à être utilisés par les communautés et les fonctionnaires locaux, ainsi que par d'autres donateurs/ONG pour des concertations et pour la mise en œuvre de projets. Les CCD sont d'ores et déjà dans leur deuxième cycle ; ils ont élu de nouveaux responsables pour un second mandat de trois ans. Ils ne disposent pas d'une trésorerie ; leurs membres sont bénévoles. Ils se réunissent cependant régulièrement, certains jusqu'à deux fois par mois. Certains membres des CCD ont l'intention de se présenter pour un poste lors des élections locales. Cela signifie que l'expérience acquise en matière de gouvernance et de démocratie, à travers le projet et le programme qui l'englobe, se perpétuera dans la région et continuera à servir au profit des populations.

Ici résidait une **valeur ajoutée** — **FNUD** pour ce projet. Cela répondait au besoin bien identifié de renforcer les aspects de gouvernance démocratique dans le programme PAGLOC. Privées de cette composante de gouvernance, les répercussions du programme auraient été autrement moins significatives et durables.

(iii) Conclusions

▪ **Les objectifs et les activités du projet se sont avérés importants et nécessaires dans un contexte** où le Togo se dirige vers une gouvernance décentralisée, sans toutefois disposer d'expérience à cet égard. Les structures pourraient servir de modèle à d'autres, et démontrent que des communautés marginalisées peuvent, à l'aide de formations et d'encadrement, jouer un rôle majeur dans le développement et la gouvernance de leurs régions.

▪ **Il convient de féliciter les participants des CCD, CPD et autres comités ruraux de développement**, qui donnent de leur temps et mettent leur expérience et leurs compétences au service de leur communauté : avec des moyens extrêmement modestes, ils ont amélioré le sort de ces populations.

▪ **Les objectifs du projet FNUD ont été éclipsés par la décentralisation plus vaste programmée, et auraient dû être suivis plus attentivement.** Cela s'est traduit par une utilisation des fonds du FNUD centrée sur la réalisation d'activités, et à un manque de liens solides entre certaines de ces activités et les objectifs du projet. L'absence d'accord spécifique attribuant à ETD la mise en œuvre de la majeure partie du projet FNUD a contribué à cet état de fait, en ceci qu'ETD a considéré que les fonds du FNUD étaient, jusqu'à un certain point, assimilables aux besoins du programme PAGLOC plus vaste.

▪ **La formation et la sensibilisation dans les villages, financées par le FNUD, auraient gagné en efficacité si elles avaient été plus approfondies.** On observa des efforts ponctuels, réalisés sur une courte période et avec peu de suivi. La capacité du projet à faire une vraie différence en termes de citoyenneté et de bonne gouvernance s'en est trouvée réduite.

▪ **Les CDD semblent être devenus des acteurs majeurs du développement dans les régions du Haho et du Moyen Mono, et avoir atteint de nombreuses personnes dans ces préfectures.** Ces structures étaient déjà en place avant le lancement du projet FNUD, mais l'assistance du FNUD a aidé à garantir leur maintien et leur formation. Leur niveau reste néanmoins relativement faible, et bénéficierait de formation et d'outils supplémentaires pour mener leurs travaux.

▪ **Il est impossible de distinguer les réalisations du FNUD de celles relevant du programme plus large.** Le système S&E n'était pas opportun pour cerner les résultats du FNUD, et il fut intégré au programme élargi, ce qui a pu contribuer à l'absence de conclusion.

▪ Le programme a dans son ensemble **aidé les zones prises en charge à progresser vers un système de gouvernance décentralisée, même si des mesures restent à prendre pour instituer une véritable décentralisation** — en particulier l'élection de fonctionnaires locaux et un transfert de ressources adéquat. L'inclusion d'un volet d'activités de plaidoyer aurait grandement renforcé le programme.

▪ Il est possible que le **projet en lui-même ait eu plus de résultats tangibles que ceux observés** par l'équipe d'évaluation, mais **cela reste impossible à déterminer dans la mesure où de tels résultats distincts des réalisations n'étaient pas recherchés.**

(iv) Recommandations

- À l'avenir, pour des projets similaires, les évaluateurs recommandent la **poursuite d'un renforcement de la gouvernance au sein des CCD et CPD**. Leurs niveaux de gouvernance sont encore médiocres, et ils tireraient profit d'une attention et d'un encadrement continus, notamment par un appui plus marqué à la bonne gouvernance. Ils pourraient servir de modèle à d'autres processus de planification participative dans d'autres régions du Togo.

- **La mise en œuvre doit rester concentrée sur les résultats escomptés du projet**, et s'assurer que toutes les activités contribuent directement à ces résultats. Il faut garantir des formations et un suivi suffisamment approfondis, et éviter les efforts ponctuels, rarement efficaces.

- **Intégrer des éléments de plaidoyer dans la conception et la mise en œuvre du projet**. Ils façonneront le type de système décentralisé qui sera adopté officiellement, et garantiront la participation de tous les fonctionnaires. Cela peut aussi être mené à l'échelon national, grâce à des synergies avec d'autres ONG œuvrant à la promotion d'une meilleure gouvernance.

- **S'assurer de la clarté de l'objectif du projet**, et du fait que la description du projet et le cadre de résultats indiquent sans ambiguïté s'il s'agit d'un projet autonome ou d'un projet appelé à s'intégrer dans un programme plus vaste. S'il se greffe à un autre projet, cette description du programme devra être celle convenue avec le donateur, et préciser les éléments pris en charge par ce dernier. S'il s'agit à l'inverse d'un projet distinct — et même s'il vise à compléter un autre projet — il conviendra de le traiter comme tel, à la fois au niveau administratif et du point de vue de la programmation.

- **Garantir l'existence d'accords juridiques relatifs à l'utilisation des fonds alloués au projet** pour les autres entités utilisant ces financements. Ceci est nécessaire pour tout projet ne s'intégrant pas à un programme plus vaste, afin de garantir le respect des modalités de ce projet particulier, ainsi que la description de ce projet.

- **Intégrer des indicateurs et mesures des réalisations** dans les projets à venir, afin de suivre les avancées du projet, ses résultats et réalisations. Cela comprend notamment des enquêtes « connaissances, attitudes et pratiques » (CAP) au début et à la fin du projet, afin de déterminer les changements survenus dans ces domaines, ainsi que des tests en amont et en aval des formations.

II. Introduction et contexte du projet

(i) Présentation du projet et objectifs de l'évaluation

Le projet *Pour une planification concertée et transparente du développement local au Togo* (UDF-TOG-11-429) était un projet de deux ans chiffré à 225 000 USD, mis en œuvre par le Centre International de Développement et de Recherche (CIDR), une organisation non gouvernementale (ONG) française, et son partenaire opérationnel, Entreprises, Territoires et Développement (ETD), une ONG de développement durable dont le siège est à Lomé. Sur ce budget, 22 500 USD étaient bloqués par le FNUD à des fins d'évaluation et de contrôle. Un cofinancement de 80 000 USD était en outre attendu du CIDR. Le projet s'est déroulé du 1^{er} février 2013 au 31 janvier 2015. Son principal objectif visait à renforcer le processus de décentralisation dans deux régions du Togo en soutenant les comités de développement et les processus de planification à l'échelle locale, tout en garantissant une participation active des populations locales dans ces processus. Ce qui, en retour, favoriserait la prise en charge des priorités de développement public par les gouvernements locaux.

L'évaluation de ce projet s'inscrit dans l'évaluation plus globale des phases 2, 3 et 4 des projets financés par le FNUD. Elle a pour but « d'entreprendre en profondeur l'analyse des projets financés par le FNUD en vue d'acquérir une meilleure connaissance des éléments constituant un projet réussi et ainsi d'aider le FNUD dans l'élaboration de ses stratégies futures. Les évaluations permettent également d'aider les parties prenantes à déterminer si leurs projets ont été mis en œuvre en accord avec le document de projet, et si les résultats attendus ont été atteints ».²

(ii) Méthodologie de l'évaluation

L'évaluation a eu lieu en septembre-octobre 2015, avec une mission de terrain au Togo du 5 au 9 octobre. Elle a été menée par Sue Nelson et Ebenezer Agordome, spécialistes en participation civique et en gouvernance démocratique. Les évaluations du FNUD sont d'une nature plutôt qualitative ; elles suivent une série type de questions d'évaluation qui ont trait à la pertinence, l'efficacité, l'impact, la durabilité du projet ainsi que toute valeur ajoutée imputable au financement du FNUD (Annexe 1). Ce rapport suit cette structure. Les évaluateurs ont examiné la documentation disponible sur le projet, au sujet du PAGLOC (Programme d'Appui à la Gouvernance Locale) et des efforts de décentralisation au Togo (Annexe 2).

Au Togo, l'équipe a rencontré le CIDR, ETD, des fonctionnaires locaux, des participants au projet et des villageois. Elle a également rencontré des représentants de l'Union européenne (UE), l'un des principaux donateurs pour le PAGLOC. Ces travaux se sont déroulés à Lomé dans les locaux du CIDR et d'ETD, et dans la région des Plateaux du Togo là où le projet a été mis en œuvre, à savoir en particulier dans les préfectures du Haho et du Moyen-Mono. L'équipe a par ailleurs contacté, par téléphone et par Skype, le personnel du projet et les participants situés dans d'autres régions du Togo et à l'étranger. Elle a également été observer plusieurs microprojets financés par cette subvention. La liste des personnes interviewées figure à l'Annexe 3.

Au cours des travaux préparatoires, les évaluateurs ont identifié plusieurs questions qu'ils ont exploitées lors de leurs entretiens. Il s'agit notamment de :

² Manuel opérationnel sur l'évaluation de projets financés par le FNUD, p. 6.

- **L'efficacité de la mise en œuvre du projet**, étant donné qu'une large part de cette mise en œuvre semble dépendre des activités menées dans la région par des animateurs et par des visites rendues par des fonctionnaires basés à la capitale ;
- **L'ampleur des résultats allant au-delà des réalisations attendues**, étant donné que les rapports du projet se fondaient sur les réalisations, et
- **À quel point le genre était intégré au projet** : des activités telles que le voyage d'étude au Bénin visaient à promouvoir une approche prenant en compte les questions de genre, mais les activités du projet présentaient manifestement une faible participation des femmes.

L'équipe a par ailleurs évalué les questions soulevées par le FNUD :

- **L'impact du voyage d'étude au Bénin** sur les participants et les résultats du projet ;
- **L'impact de la campagne de sensibilisation** sur les villageois à l'échelle locale, et leur capacité ou non à utiliser les comités de concertation à l'avenir ; et
- **Les questions de durabilité**, et dans quelle mesure les activités mises en place auront une incidence sur l'avenir.

(iii) Contexte du projet

Le Togo a connu une longue période de crise économique et de gouvernance (1990 — 2005) qui a entraîné une généralisation de la pauvreté et des difficultés auxquelles font face ses 6 millions d'habitants. L'aide internationale au Togo a été suspendue en 1994 suite à la violence politique généralisée et aux violations des droits humains. En 2006, 62 % de la population vivait sous le seuil de pauvreté³. L'aide internationale a été rétablie après l'élection présidentielle de 2005 et les élections législatives de 2007.

Le Togo se dégage peu à peu de son marasme économique et politique, mais les défis qu'il doit relever restent immenses. Près de 51 % de sa population vit toujours dans une pauvreté multidimensionnelle, et 20 % s'en approchent. Non loin de 67 % des Togolais gagnent moins de deux dollars américains par jour⁴. Dans les zones rurales, la pauvreté est endémique, avec 73 % des ménages ruraux vivant sous le seuil de pauvreté (2011). Selon la Banque mondiale, bien que le Togo ait connu des améliorations dans le domaine de l'éducation primaire et du contrôle du VIH/SIDA, il ne sera pas à même d'atteindre les huit objectifs du Millénaire d'ici la fin de l'année 2015. Sur 187 pays, il occupe le 166^e rang par l'indice de développement humain du Programme des Nations Unies pour le développement.

Le processus de décentralisation a commencé en 2014 avec l'adoption d'une constitution démocratique et de réformes législatives. Un gouvernement structuré est ainsi apparu, sous l'échelon national, en trois niveaux : régional, préfectoral et municipal, chaque niveau étant géré par des conseils élus. Or, bien que cette structure existe sur le papier, sa véritable mise en œuvre achoppe sur la longue histoire de centralisation de l'État au Togo, qui s'avère difficile à dépasser. La loi de 1998 sur la décentralisation, qui exige la tenue d'élections locales, n'a toujours pas été appliquée : aucune élection locale n'a vu le jour depuis son adoption. Les conseillers municipaux élus en 1987 ont été remplacés en 2001 par des fonctionnaires nommés par le gouvernement central.

Une décentralisation s'est peu à peu observée dans les faits, mais elle manque d'un cadre pour la concertation, et souffre de carences aux niveaux local et intermédiaire. Les autorités locales parviennent à tenir leur propre budget, qui est appliqué par leurs organes exécutifs,

³ Banque mondiale, Togo.

⁴ Rapport sur le développement humain 2014 du PNUD, Togo

mais elles ne disposent que de ressources limitées, et la plupart des municipalités fonctionnent en situation de déficit.⁵

Au lendemain des élections parlementaires de juillet 2013, la nécessité d'organiser des élections locales faisait consensus. Un comité d'appui à la décentralisation fut établi en octobre 2014, afin d'élaborer une feuille de route pour la décentralisation et les élections locales. Cette feuille de route est encore à concrétiser. Certains analystes pointent un manque de volonté de changement au sein de la classe politique. Ce sont donc principalement les organisations de la société civile (OSC) qui plaident pour la tenue d'élections locales⁶. Les élections présidentielles se sont tenues en avril 2015 : le président sortant Faure Gnassingbe a été réélu pour un troisième mandat de cinq ans.

⁵ Global Observatory on Local Democracy and Decentralization, *Country Profile, Togolese Republic*

⁶ JournAfrica!, *Élections au Togo, Attendues depuis deux décennies, à quand le scrutin local ?*

III. Stratégie du projet

(i) Approche et stratégie du projet

À travers ce projet, le CIDR souhaitait stimuler les processus de la planification du développement local au Togo, afin qu'elle soit plus inclusive, plus transparente, et reflétant mieux les besoins des populations locales. Si le Togo a entamé son processus de décentralisation en 1991, celui-ci n'a jamais été pleinement mis en œuvre. Aucune élection locale n'a vu le jour depuis 1987, et les postes préfectoraux et municipaux sont pourvus depuis 2001 par des fonctionnaires nommés. Maigres sont les ressources humaines et financières allouées aux gouvernements locaux : leurs moyens sont extrêmement limités. Il en résulte, au niveau local et parmi d'autres problèmes, un développement fragile et un manque de confiance des citoyens envers leurs gouvernements locaux.

À travers ce projet, le CIDR espérait s'attaquer aux problèmes suivants :

- **Le manque de dialogue entre les autorités locales et les habitants**, perçu comme l'un des principaux problèmes de développement au niveau local ;
- **Le mode de fonctionnement non démocratique des comités de développement locaux**, et le manque de transparence et de concertation dans l'attribution de leur budget et leur planification du développement ; et
- **Le manque de participation des populations locales au processus de développement** et l'absence de mécanismes de concertation pouvant intégrer systématiquement les apports et priorités des citoyens.

Le CIDR avait l'intention de s'attaquer à ces domaines en formant les fonctionnaires locaux aux principes de bonne gouvernance et à la planification concertée, avant de les soutenir dans la mise en pratique de ces connaissances. Il aiderait ensuite les CCD à obtenir une existence juridique, et à mettre en place les systèmes permettant des concertations publiques régulières, ainsi que la publication d'un budget de développement annuel. Il envisageait en outre d'octroyer des fonds à des microprojets, afin que les CCD puissent mettre leurs connaissances et systèmes en pratique, et en exposer les résultats à leurs communautés. Le projet devait venir en appui à un programme en cours de gouvernance locale (PAGLOC) de 883 475 €, financé par l'Agence française de développement (AFD) et l'UE. Le PAGLOC s'est déroulé d'octobre 2010 à février 2013 : il se concentrait sur la décentralisation et l'amélioration des conditions de vie des populations des préfectures du Haho et du Moyen-Mono. Il s'attachait par ailleurs à améliorer la gouvernance des ressources naturelles et à développer les structures autorisant une participation de la société civile dans l'identification et la mise en œuvre des projets de travaux publics. Le projet FNUD s'est greffé au projet PAGLOC et à ses activités de suivi d'un montant de 1 074 425 €, le PAGL2D (Gouvernance Locale et Développement Durable dans les préfectures du Moyen Mono et du Haho), qui court de janvier 2014 à décembre 2016.

Le projet FNUD visait principalement à :

- **Former 500 fonctionnaires locaux** issus de 15 communautés à leurs rôles et responsabilités ainsi qu'aux aspects de gouvernance démocratique des processus de planification. Il devait par ailleurs former 90 de ces fonctionnaires locaux à la planification concertée du développement et aux communications institutionnelles, de manière à ce qu'ils travaillent de façon plus inclusive et transparente ;

- **Élaborer et ratifier des chartes de fonctionnement** pour les 15 CCD. Ces chartes seraient ratifiées par décret provincial afin de garantir leur légitimité et leur continuité ;
- **Soutenir le développement de budgets et de programmes de travail annuels, et les divulguer dans les communautés** par la distribution de programmes, d'affiches et par la diffusion d'annonces radio ;
- **Favoriser la tenue de réunions de concertation semestrielles entre les populations et les CCD** au sujet des plans de développement, des progrès en cours et des réalisations. La première réunion servirait à présenter le projet, et les suivantes à mener les travaux des CCD et suivre leur avancement ;
- **Entreprendre un voyage d'études au Bénin**, comptant 10 participants, sur la prise en compte du genre dans les processus de planification et de budgétisation ;
- **Planifier, financer et mettre en place 15 microprojets**, de façon à ce que les participants puissent appliquer les connaissances acquises en matière de planification et de concertation ; et
- **Lancer une campagne de sensibilisation sur la décentralisation et le développement local** pour les populations locales, au cours de la première année du projet. Cela s'accompagnerait d'une émission radiophonique mensuelle sur les principaux résultats du développement local et les questions y afférentes.

Les formations et l'appui aux concertations étaient censés renforcer le processus de planification du développement local, tandis que l'utilisation des moyens de communication devait favoriser la prise de conscience et la confiance des populations rurales à l'égard des processus de planification et du rôle des fonctionnaires locaux.

Les résultats attendus du projet étaient : (i) des comités cantonaux/communaux et préfectoraux de développement plus démocratiques et plus efficaces; (ii) des mesures prises par les gouvernements locaux quant aux besoins identifiés avec la population dans les CCD et les CPD ; et (iii) une population dynamique en termes de gouvernance locale et de développement dans leurs localités.

Un certain nombre d'hypothèses venaient étayer la stratégie du projet. La première postulait que les principales entraves à la décentralisation au niveau local tenaient au manque de dialogue entre les différents fonctionnaires, les niveaux de gouvernements locaux et la population, et au fait que les fonctionnaires locaux et les communautés daignent ou non prendre part à ce projet.

Le CIDR avait également identifié un certain nombre de risques inhérents au projet. Parmi ceux-ci, le fait que les élections locales n'aient toujours pas été organisées et que les personnes suivant une formation puissent changer à l'issue des élections, mais aussi que le découpage en cantons n'était toujours pas achevé. Le projet se donnait pour mission d'atténuer ces risques en se concentrant sur des techniciens qui continueraient à utiliser les compétences et les connaissances transmises par le projet. Le CIDR jugeait en outre que ses travaux dans la région, ces trois dernières années, en partenariat avec ETD, avaient installé une relation de confiance avec les autorités et cultures locales, relation qui permettrait de mettre plus facilement en œuvre le projet dans la région. Il savait néanmoins que tout problème émanant de l'échelon national serait hors de sa portée.

La durabilité de ses activités devait être assurée par les chartes adoptées par chacun des CCD. Ces chartes feraient office de manuels opératoires types pour les années à venir. On s'attendait en outre à affermir cette durabilité grâce aux connaissances et compétences transmises aux techniciens et aux fonctionnaires locaux, qui continueraient à priori à travailler dans la région, indépendamment des changements de gouvernement. Le CIDR estimait également qu'il donnait aux populations locales et aux fonctionnaires des outils potentiellement utilisables par la suite pour une planification du développement local et un processus de budgétisation plus démocratiques et concertés. De la même manière, il considérait que les résultats en matière de développement et l'inclusion des populations locales dans ces activités joueraient en faveur de la poursuite de leur participation.

Les questions de genre devaient être intégrées au programme à travers le voyage d'étude au Bénin, lequel visait à mettre en lumière les mesures de décentralisation de ce pays, qui ont pris en compte le genre, et en imposant la participation d'au moins un tiers de femmes pour les concertations du projet.

(ii) **Cadre logique**

Activités du projet	Résultats attendus	Impacts à moyen terme	Objectif de développement à long terme
Des comités cantonaux/communaux et préfectoraux de développement plus démocratiques et plus efficaces			
<ul style="list-style-type: none"> • 3 jours de formation dans 15 communes, pour 500 personnes • Création de 15 CCD • 2 jours d'ateliers sur la planification pour 15 CCD • Conception de 15 projets locaux (1 par commune) 	<ul style="list-style-type: none"> • Des CCD fonctionnels et dotés d'une existence juridique • La planification du développement local comprend des priorités pour les femmes et les groupes marginalisés • Des fonctionnaires locaux mieux formés à la planification, davantage conscients de leur rôle et du besoin de concertation publique 	<p>Un processus de planification du développement plus inclusif aux niveaux municipal et préfectoral</p>	<p>Un renforcement du gouvernement local</p>
Les gouvernements locaux prennent des mesures pour les priorités identifiées avec la population dans les CCD			
<ul style="list-style-type: none"> • Trois ateliers de formation de deux jours, pour deux préfectures et une municipalité urbaine (30 personnes par atelier) • Formation d'une journée en communication, pour 30 fonctionnaires • Un atelier par an sur le budget et le programme de travail annuel pour les communes • Distribution de 50 exemplaires du rapport dans chaque commune • 5 annonces radio par commune 	<ul style="list-style-type: none"> • Plus de dialogue entre les fonctionnaires locaux et la population • Une meilleure communication entre les fonctionnaires à l'échelon local • Des budgets et des plans de développement local publiés chaque année • Une confiance accrue envers les fonctionnaires locaux et les processus de planification 	<p>Une planification du développement local plus réactive</p> <p>Une planification plus efficace</p> <p>Davantage d'initiatives locales</p>	<p>Une gouvernance et une culture démocratique plus fortes</p> <p>Un gouvernement décentralisé</p>

- Voyage d'étude de 5 jours au Bénin, pour 10 participants, sur l'égalité des sexes
- Cinq concertations d'une journée entre la population et la préfecture ou la municipalité urbaine (25 à 50 personnes de part et d'autre)

Une population participant activement au développement et à la gouvernance locale de leurs régions

<ul style="list-style-type: none"> • Une campagne de sensibilisation à la décentralisation et au développement pour 30 000 personnes • Distribution de 3 000 feuillets pédagogiques • Charte citoyenne signée par les participants et présentée aux fonctionnaires • Émission radio mensuelle • Réalisation de 15 microprojets 	<ul style="list-style-type: none"> • Une confiance accrue des citoyens envers les gouvernements locaux • Une meilleure connaissance du processus de décentralisation par les citoyens • Une participation citoyenne plus intense dans la planification du développement local 	<p>Les besoins des citoyens sont hiérarchisés dans le processus de planification</p> <p>Une planification du développement local plus réactive</p>	<p>Un gouvernement décentralisé</p> <p>Une gouvernance locale et une culture démocratique renforcées</p>
---	--	--	--

IV. QUESTIONS D'ÉVALUATION

(i) *Pertinence*

Le projet était en parfait accord avec le mandat du bénéficiaire (le CIDR) et de son partenaire opérationnel (ETD). Le CIDR s'appuie sur une expérience de 50 ans en matière de développement socio-économique, notamment en développement local et en décentralisation. Il a participé à la création d'ETD en 2003, ONG togolaise offrant un soutien technique au développement socio-économique durable du pays. Le projet du CIDR au Togo a été conçu après son projet de décentralisation au Bénin ; il a fait appel, au Togo, à des techniciens experts ayant déjà acquis des expériences dans ce domaine et dans d'autres projets similaires du CIDR.

Les objectifs du projet étaient en parfaite adéquation avec la nécessité de stimuler le processus de décentralisation au Togo. Bien que ce pays ait adopté un système de gouvernance décentralisé, il lui faut encore le mettre en pratique. Des représentants locaux sont toujours nommés, les élections locales sont encore attendues, et un transfert de pouvoir et de ressources reste nécessaire.

Le CIDR et ETD travaillent sur les questions de développement local et de décentralisation dans les préfectures du Haho et du Moyen-Mono depuis 2010 (Figure 1). Dans sa conception, le projet FNUD visait à renforcer les éléments de gouvernance de la planification du développement local, qui étaient maigres dans le programme PAGLOC. Les aspects liés à la gouvernance étaient étroitement liés aux besoins ressentis en ce sens : en effet, le développement local et la décentralisation ne peuvent avoir lieu et combler les besoins de la population en l'absence d'une bonne gouvernance, de transparence dans la gestion du budget et de l'utilisation des fonds, et de responsabilité des acteurs concernés.

L'ensemble des activités menées étaient perçues par le CIDR et ETD comme un programme intégré, et les projets du PAGLOC et du FNUD ont été mis en œuvre conjointement. Grâce à cette intégration, à la fois les efforts du PAGLOC et les activités du FNUD ont gagné en pertinence.

Le format retenu ne prit pas suffisamment en compte la dimension politique de la décentralisation, et ne travailla qu'à l'échelon local. Des structures et systèmes décentralisés ont été montés aux échelons communautaires et préfectoraux en amont de décisions gouvernementales relatives aux formes que prendront les structures décentralisées du Togo. Il est à craindre que le programme ait créé des systèmes parallèles, ou qui deviendront caducs une fois ces décisions prises. La conception du projet ne prévoyait aucun élément visant à promouvoir l'adoption de décisions gouvernementales en temps voulu, ou l'adoption du type de structures décentralisées que le projet était en train d'appuyer. Par ailleurs, étant donné que le projet a commencé à agir avant le gouvernement, il fut dépendant de la bonne volonté des fonctionnaires locaux à participer ou non à ses actions et à utiliser les structures

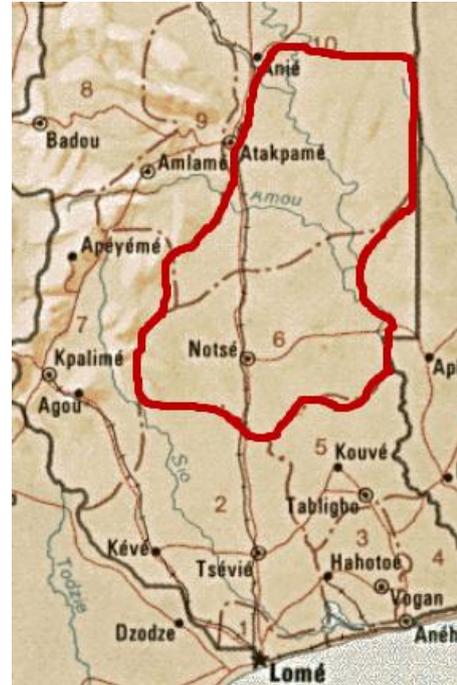


Figure 1 : Localisation du projet

établies par le projet dans leurs processus de planification du développement local, ce qui s'avéra problématique dans certains lieux.

(ii) **Efficiace**

Dans l'ensemble, le programme conjoint a été jugé extrêmement efficace. L'intégration du projet FNUD au programme PAGLOC/PAGL2D a permis une approche commune et holistique qui a favorisé une planification du développement local plus inclusive et participative. Le projet FNUD s'en trouva autrement plus efficace que s'il ne s'était déroulé de manière indépendante. D'un autre côté, le projet FNUD est resté dans l'ombre, et ses activités se cantonnèrent au niveau des réalisations, dans la mesure où le gros des efforts se concentraient sur l'atteinte des objectifs du PAGLOC/PAGL2D.

Il est délicat, pour les évaluateurs, de parvenir à distinguer les éléments propres au FNUD du reste du programme. D'une manière générale, il semble cependant que les éléments du programme financés par le FNUD ont été efficaces dans leur soutien à la consolidation des structures locales, qui se sont réunies fréquemment et ont fonctionné en tant que groupes de concertation identifiant, hiérarchisant et mettant en place, en fonction des ressources disponibles, les mesures en matière de développement local. Tous les CCD semblent avoir été créés et avoir fonctionné comme prévu. Le degré de leur utilisation et de leur efficacité a varié en fonction de leur contexte propre et de l'ouverture d'esprit des fonctionnaires et chefs locaux vis-à-vis de leurs contributions et de leur participation. La plupart des fonctionnaires locaux semblent avoir utilisé ces organismes pour diffuser des informations à la population, mais tous ne les utilisaient pas pour mener des concertations lors de leurs prises de décisions.



Dialoguer librement avec les autorités locales dans les prises de décision engageant la vie des communautés

Exemple de citoyenneté dans le guide de sensibilisation à la démocratie locale et à la citoyenneté

Tous les CCD ont rédigé des chartes de fonctionnement détaillant leurs mandats et structures, et ont élu leur président, vice-président, trésorier et autres responsables. La plupart de ces chartes se sont vu accorder un statut juridique par les autorités locales. Parmi les CDD pour lesquels ce n'est pas encore le cas figurent la municipalité urbaine de Notsé et le canton d'Atchavé.

Figure 2 :

Formation	Nombre de participants		
	H	F	T
Gouvernance locale 13 cantons, 1 commune	403	110	513
Planification conjointe 2 préfectures, 1 commune	55	22	77
Communications institutionnelles 2 préfectures, 1 commune	68	21	89
Élaboration de PDT 13 cantons, 1 commune	307	64	371
Voyage d'étude au Bénin	5	5	10

Avant que ne commence le projet FNUD, les comités villageois de développement (CVD) — dont les procédures opérationnelles sont régies par le gouvernement — détachaient chacun deux membres afin de créer un groupe à l'échelle cantonale, alors connu sous le nom de comité pilote pour le développement. Ce groupe était d'une taille

considérable, et avec le temps 10 membres furent élus afin de créer un CCD faisant office de secrétariat pour l'ensemble des CVD de la préfecture.

Cette structure de type pyramidale autorisa un échange de communications et des concertations entre les villageois et leurs autorités locales au niveau préfectoral. À travers cette structure, tous les CCD développèrent des plans de développement cantonaux de trois ans (PTC). Ces plans ont identifié et hiérarchisé les besoins en termes de développement local. Toute aide apportée aux cantons est désormais tenue de suivre leur PTC et de tenir compte de leurs priorités. Au cours des entretiens, les CCD ont démontré posséder leurs propres plans de développement, et étaient fiers de leurs réalisations. Ces plans à l'échelle cantonale ne semblent pas exister dans la plupart des autres cantons du Togo.

Le CIDR et ETD ont organisé des formations (Figure 2) pour les CCD et les CPD quant à leurs rôles et responsabilités. Ces ateliers ont exposé une partie des concepts fondamentaux, mais manquaient de la profondeur ou du suivi nécessaires pour développer plus qu'une prise de conscience générale. Pourtant, interrogés au sujet des formations sur la gouvernance, la plupart des participants ont estimé que cela leur avait permis, et avec eux les personnes qu'ils représentaient, de mieux cerner les rôles et responsabilités des fonctionnaires publics, leur propre rôle en tant que CCD, pourquoi les citoyens devaient payer des impôts, et comment les recettes fiscales étaient utilisées. Beaucoup ont affirmé comprendre désormais que le développement relevait de leur responsabilité, et qu'ils devaient impliquer à fond les autorités locales pour que les choses avancent.



Microprojet à Atchavé

*Note : Selon le CIDR, la date affichée sur la photo est erronée
Photo : CIDR*

Il n'est pas garanti que la totalité des membres des CCD aient compris qu'ils n'étaient pas les décideurs, mais que l'autorité restait entre les mains des fonctionnaires locaux. La formation sur les communications institutionnelles a été très souvent oubliée par les participants contactés par les évaluateurs, ce qui pose des questions quant à son efficacité.

Les préfectures du Haho et du Moyen-Mono sont rurales et extrêmement pauvres. De nombreux habitants ne peuvent répondre à des besoins essentiels tels que l'accès à une eau potable de qualité située à une distance raisonnable, ou des équipements sanitaires de base. Les microprojets et d'autres initiatives de terrain soutenues par le projet FNUD et le PAGLOC ont été hautement appréciés par la population et les autorités locales. Ces initiatives ont sans doute constitué le principal motif de la participation continue des villageois aux CCD, et de la collaboration des autorités avec ces structures. Elles ont amélioré le sort des habitants et ont constitué un sujet de fierté pour les fonctionnaires locaux, qui se sont sentis en mesure de faire quelque chose pour leur population en dépit de leur propre manque de ressources.

D'après les CCD, les microprojets choisis l'étaient en raison de leur capacité à aider la population dans son ensemble, et en particulier les zones en ayant le plus besoin. Dans la commune de Notsé, le projet a proposé une formation en alphabétisation à des élèves, à travers une OCS locale. Le directeur local de l'éducation a formé des tuteurs, qui à leur tour

donnèrent des cours d'alphabétisation à 30 jeunes (22 filles et 8 garçons) âgés de 14 à 24 ans, pendant deux ans. À Djémégni, le CCD a organisé un concours « village propre » entre les différents CVD, en fournissant seaux et balais. Trois mois plus tard, le village ayant le mieux travaillé était désigné ; le village de Bové a gagné et reçu un balai-brosse. À Atchavé, le CCD a aidé trois coopératives agricoles à irriguer des terres aux abords de la rivière en leur fournissant une pompe, des arrosoirs et des semences. Cela leur permet de faire pousser des légumes durant la saison sèche, ce qui n'aurait sans cela pas été envisageable.



Formation

Photo : CIDR

Le projet a par ailleurs lancé une vaste campagne de sensibilisation, à la radio et dans les villages lors de grands rassemblements. L'efficacité de ces efforts de transmission d'informations, ou de responsabilisation des participants, reste inconnue. Il n'existait aucun référentiel ou aucune mesure en fin de projet qui permette de déterminer le degré de compréhension des citoyens ou des fonctionnaires au lancement du projet, puis les éventuelles modifications observées et dues à ces activités. La sensibilisation dans les villages n'eut lieu que dans les plus gros villages, une fois seulement et pour une durée d'une à deux heures. Cette courte interaction n'a probablement pas eu d'effet majeur. Une partie des CCD a semblé s'emparer de la

« Grâce à ETD, nous avons appris les droits et les devoirs associés à nos fonctions. Nous avons commencé nos travaux sans formation. Je suis ici depuis 2001. Auparavant, j'étais gendarme. Nous avons appris au sujet de la décentralisation. Ce fut très utile. C'est un autre monde. Je sais désormais qu'il importe de prendre les décisions avec la population, et non d'imposer ces décisions. Nous avons tout d'abord déterminé les besoins de la population. Ensemble, nous avons analysé et hiérarchisé ces besoins. Notre préfecture compte huit cantons. Chacun de ces cantons dispose aujourd'hui de son propre plan de développement 2012-2015. Ceux-ci comprennent les coûts associés. Nous n'avons encore jamais fait cela. Si un donateur ou une organisation vient apporter son aide ici, ses efforts devront correspondre à ce plan et non s'en démarquer. »

Haut délégué, préfecture du Haho

« charte citoyenne » prévue dans le Document de projet, la transformant en une sorte de contrat pour les villageois, afin que ceux-ci s'engagent à transmettre par la suite le message à d'autres villages, et à promouvoir et participer au développement de leur propre communauté. D'autres CCD ne l'ont visiblement absolument pas utilisée. Les chartes citoyennes n'auraient pas été utilisées au-delà de cet effort initial de sensibilisation. Les émissions radio ont été diffusées tous les mois, huit en 2013 et douze en 2014.⁷ Elles ont offert aux fonctionnaires locaux et aux CCD la possibilité de s'exprimer au sujet du développement et de leurs travaux aux côtés du personnel d'ETD et d'autres acteurs. Une partie de ces émissions fut diffusée en direct, les auditeurs étant alors en mesure d'appeler le studio, tandis qu'une autre partie fut enregistrée. Elles furent diffusées à 16 h puis rediffusées à 20 h. La station a déclaré les avoir ensuite rediffusées une dizaine de fois. Son rayon de diffusion approche les 100 kilomètres, et

⁷ Les dates des émissions indiquées par la radio (citées ci-dessus) diffèrent de celles figurant sur la liste du CIDR. Celui-ci en dénombre 8 en 2013, 9 en 2014 et 3 en 2015, deux d'entre elles ayant été diffusées après la fin du projet FNUD.

couvre selon elle environ 98 % de la préfecture du Habo. Tous les habitants de la région ne disposent cependant pas d'un poste radio. D'après le rapport du projet, ces programmes n'ont atteint que 20 % des groupes visés. La station a déclaré ne pas disposer de statistiques d'audience, mais s'est sentie offensée par ce nombre et considérait que ces émissions ont atteint au moins 80 % de ses auditeurs : « Les gens sont intéressés — nous sommes indépendants ». Le voyage d'étude au Bénin a été effectué : dix participants eurent la possibilité d'observer les mesures de décentralisation et l'inclusion des femmes dans deux provinces pour lesquelles le CIDR avait mené des projets de décentralisation. Cela fut certainement utile et motivant pour les fonctionnaires locaux de participer au projet, au-delà des enseignements tirés de l'expérience d'un autre pays en matière d'intégration des questions sexo-spécifiques dans la décentralisation. Certains des participants partis au Bénin eurent quelques difficultés à articuler ce qu'ils avaient appris ; une personne se souvenait à peine du voyage. D'autres s'en souvenaient bien, et ont déclaré avoir d'ores et déjà commencé à garantir une participation des femmes dans les concertations. L'utilité du voyage, au niveau de l'intégration des questions de genre dans le projet, a vraisemblablement été minime. Il eut en effet lieu trop tardivement dans le projet : les CCD étaient déjà formés et les CPD montés. Il est toutefois possible qu'on observe des répercussions positives dans la période post-projet. En effet, la plupart des personnes interviewées ont déclaré que les préfectures du Haho et Moyen Mono étaient toujours très traditionnelles et que le rôle des femmes y était marginal.

Les animateurs d'ETD ont accompagné les fonctionnaires locaux dans l'élaboration des PDT et la mise en œuvre d'autres activités. Cela a permis de garantir que la planification et d'autres activités, telles que les réunions communes CPD et CCD, aient effectivement lieu, eu égard aux ressources limitées des gouvernements locaux. D'un autre côté, faire le travail à la place des autorités peut générer une dépendance envers l'aide extérieure plutôt qu'un transfert de compétences, raison pour laquelle ce type de soutien doit être apporté avec précaution.

(iii) Efficacité

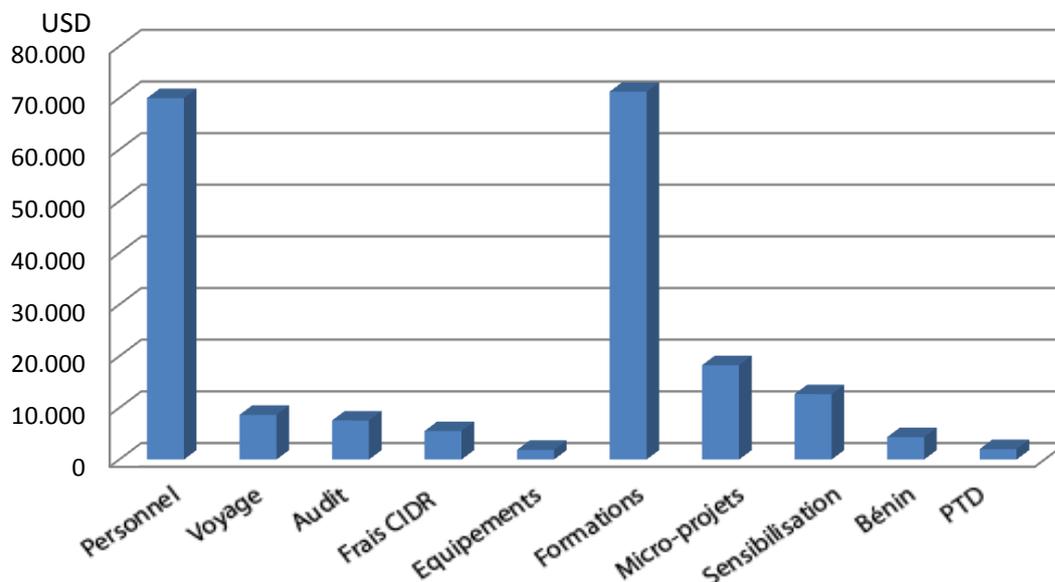
Le CIDR a utilisé le modèle qu'il avait élaboré au Bénin pour son programme de décentralisation au Togo. Il a aussi fait appel à un personnel ayant acquis une expérience dans ce programme, pour une assistance technique. Cela a permis au PAGLOC de commencer ses activités en bénéficiant de la disponibilité de cette expérience et de ces compétences. Le CIDR et ETD disposaient déjà d'un personnel formé et présent dans leurs locaux sur le terrain à Notsé — dans le cadre du PAGLOC — avant que ne commence le projet FNUD, ce qui permit à ce projet de commencer ses travaux sans attendre.

Nous avons constaté une bonne répartition des responsabilités entre le CIDR et ETD. Le CIDR fournissait le modèle et l'expertise à travers une assistance technique, tandis qu'ETD mettait en œuvre les activités sur le terrain. Le CIDR a employé à plein temps un spécialiste français basé à Notsé pendant la première année du projet, rémunéré en partie par le financement du FNUD. Le poste évolua ensuite vers un temps partiel, occupé par un spécialiste béninois qui se rendit chaque mois à Notsé. Le programme plus vaste prit en charge son salaire, et le FNUD ses frais de voyage. Le CIDR a alloué une partie considérable de ses fonds à ETD (76 %) : la majeure partie des fonds du projet a donc été dépensée au Togo.

L'ensemble du personnel du CIDR et d'ETD était bien au fait des activités financées par le FNUD, et semblait travailler efficacement. Le projet FNUD a pu profiter des infrastructures établies par le projet PAGLOC, notamment l'utilisation de ses locaux, mais aussi le personnel du projet, des motocyclettes ainsi qu'un comptable d'ETD. ETD possède un remarquable système de comptabilité, qui permet de contrôler les dépenses des fonds de

ses nombreux donateurs, par projet et par rubrique. Il fut ainsi possible pour l'équipe d'évaluation d'obtenir directement des données précises sur les dépenses du fonds FNUD.

Figure 3 : Dépenses du projet



Les apports du projet s'inscrivaient logiquement dans la prestation des activités, mais auraient nécessité de mettre davantage l'accent sur les aspects de gouvernance afin d'atteindre l'envergure des résultats prévue par le Document de projet. Les dépenses ont été globalement conformes à ce que prévoyait le Document de projet, à l'exception des microprojets qui figuraient dans la description du programme mais n'étaient pas cités dans le document de budget du projet. Les dépenses signalées s'élevaient à environ 11 000 USD pour la construction de 14 entrepôts dans six localités, et à 9 650 USD pour des microprojets dans 12 localités. Ces fonds ont sans doute motivé la participation continue des membres des CCD et des fonctionnaires locaux. Le PAGLOC connut visiblement des difficultés au début de l'année 2010, lorsque des membres de CCD quittèrent leurs fonctions parce qu'ils estimaient que les processus de développement prenaient trop de temps. Les microprojets ont été perçus comme stimulants, ainsi que comme un moyen d'enseigner des compétences et d'accroître la confiance entre les CCD et les autorités locales. Selon l'expert technique du CIDR, le PAGLOC ne fut en mesure de mener que quatre ou cinq projets pilotes, car les financements prévus à cette fin avaient été sous-estimés. Le projet FNUD leur permit alors de réaliser les microprojets restés en suspens.

Les financements du FNUD furent semble-t-il utilisés comme une amorce financière permettant de lever des fonds gouvernementaux pour la construction d'entrepôts. Plus de 200 000 USD ont ainsi été obtenus pour la construction des entrepôts et installations. Il convient de mentionner que les liens entre la construction d'infrastructures et les microprojets d'une part, et d'autre part les objectifs de gouvernance du projet, étaient ténus et méritaient d'être resserrés.

Le CIDR ne disposait d'aucun accord avec ETD précisant les rôles et responsabilités de ce dernier dans ce projet, le montant des fonds qu'il allait gérer, et la justification de ces dépenses. EDT agit donc en vertu de l'accord conclu en 2011 pour le projet PAGLOC. Étant donné que ce projet *Pour une planification concertée et transparente du développement local au Togo* était conduit en tant qu'accord distinct avec une agence donatrice, et qu'il possédait par conséquent son propre programme de travail, son budget et ses obligations

comptables, la relation unissant le CIDR et ETD dans le cadre de cette subvention aurait dû être énoncée expressément et en détail dans un accord séparé, signé par les deux parties. L'impression dominante qui ressort de cette évaluation est que le projet FNUD a été considéré de manière implicite comme un ajout au programme PAGLOC et que les fonds pouvaient, dans une certaine mesure, être utilisés indifféremment pour les activités et objectifs de ce programme. Cela a porté préjudice à la nature du projet FNUD et à l'atteinte de ses objectifs.

Le CIDR semble avoir rendu des comptes en temps voulu au FNUD, à l'exception du rapport financier final, ce qui a retardé le paiement de la dernière tranche de financement du projet. Cela s'expliquerait par le déménagement du bureau Afrique de l'Ouest du CIDR en Côte d'Ivoire, qui demanda beaucoup de temps. La plupart des rapports étaient succincts et contenaient un minimum d'informations. Le CIDR a joint en annexe certaines des réalisations du projet, ce qui a fourni quelques informations supplémentaires. L'équipe d'évaluation a cependant jugé que les informations n'étaient pas suffisantes pour permettre d'appréhender la véritable portée du projet, ses interactions avec le programme d'aide PAGLOC/PAGL2D, et ce que le projet FNUD avait effectivement accompli dans ce cadre.

Le CIDR et ETD disposaient de systèmes internes de production de rapports aptes à collecter des données sur les activités menées et à rendre compte de leur avancement, mais ils ne regroupaient pas de façon systématique les données concernant les éléments de suivi et évaluation (S&E) du projet. ETD demanda par exemple aux participants de donner une note à leurs formations, mais ne fit ensuite aucune synthèse de ces données d'une manière qui aurait pu être utile à l'amélioration des cours ou rendre compte de leur efficacité (Figure 4). On ne trouvait en effet dans la grille d'évaluation aucune question mesurant les connaissances, attitudes ou pratiques (CAP) des participants — que ce soit avant ou après les formations —, questions qui auraient pu être utilisées afin d'aider à déterminer l'utilité des actions entreprises et les résultats atteints.

(iv) Impact

Bien que le projet n'ait pas collecté de données relatives aux résultats, le programme PAGLOC — PAGL2D — FNUD semble avoir eu une incidence remarquable. De nombreuses anecdotes ont été transmises à l'équipe d'évaluation quant à des changements manifestement provoqués par les activités du programme. Il est impossible de connaître la véritable portée des résultats, étant donné que le plan de S&E s'est concentré sur les réalisations et manquait d'indicateurs et d'éléments de mesures des impacts appropriés. Il est tout aussi délicat d'attribuer au FNUD la majorité des résultats observés, dans la mesure où différents projets étaient mis en œuvre simultanément, et parce que le programme PAGLOC avait cours dans la région depuis 2010 et visait des objectifs de gouvernance semblables, avec les mêmes structures et participants.

**Figure 4 :
Utilisation de grilles d'évaluation des formations**



Photo : CIDR

D'après les entretiens, il ressort toutefois que le projet FNUD a certainement contribué aux éléments suivants :

- **Responsabilisation d'une partie des fonctionnaires locaux**, qui appréhendent mieux leur rôle vis-à-vis de la population et l'importance des concertations avec elle, **ce qui a vraisemblablement amélioré leurs pratiques en matière de gouvernance démocratique.**

Cela fut très net dans les processus de planification à l'échelle préfectorale, et s'observa sans doute également à d'autres échelles. Si le degré d'ouverture d'esprit de l'administration à l'égard des CCD et des citoyens a été variable, l'ensemble de ces structures a témoigné d'une amélioration de leurs pratiques à l'issue du programme. Dans les zones où les chefs et fonctionnaires locaux se montraient moins enclins à accepter des modes de fonctionnement plus inclusifs, les CCD ont été déçus et menacèrent de cesser leurs activités. Ces questions seront à prendre davantage en compte à l'avenir, de façon à ne pas perdre les bénéfices acquis.

« Avant ETD, personne ne savait ce qui se passait. Maintenant, nous sommes informés. Nous pensions jusqu'alors que l'État ferait tout pour nous. Or il ne s'agit pas de l'État, mais de nous-mêmes. Pour l'installation de sanitaires, ce sera peut-être une décision commune du CCD et du maire. Si c'est une décision politique, nous ne sommes pas consultés. Mais le PAGLOC a fait son travail. Il a expliqué au maire la façon dont il devait tenir son budget. Maintenant, nous sommes invités à débattre du budget au moment de sa préparation. Avant, nous n'étions pas informés. Mais nous ne savons toujours pas comment l'argent est dépensé. Nous ne sommes qu'au début de ce processus. »

Membre d'un CCD, Notsé

- **Autonomisation des citoyens** à travers leurs CCD et les campagnes de sensibilisation : **une partie d'entre eux interroge désormais directement les fonctionnaires au sujet de leurs besoins en termes de développement local et de la manière dont sont dépensés leurs impôts.**

Selon les CCD et les fonctionnaires locaux, cela n'arrivait que rarement avant le lancement du programme. Cela peut contribuer à la responsabilisation des fonctionnaires locaux, ce qui est d'autant plus important que ces fonctionnaires sont encore nommés, et par conséquent n'ont pas de comptes à rendre devant les urnes. **L'utilisation des CCD a également concouru à faire entendre la voix des populations marginalisées**, car les CDD tâchent de représenter les différents groupes composant leurs communautés.

« Les choses ont beaucoup changé. Il y a tout d'abord les travaux éthiques. La sensibilisation a été importante. Avant, tout le monde pensait que l'État allait se charger de tout. Ils comprennent maintenant qu'il leur faut participer et avoir confiance en nous et dans la manière dont nous utilisons les financements. Le PAGLOC fonctionne grâce à la participation de la population. Nous travaillons ensemble. Chaque début d'année, nous planifions avec le CCD, et nous évaluons en juin les progrès accomplis. Si ETD devait partir demain, cela ferait un vide. Nous sommes déjà formés à la méthodologie. Avant, ils faisaient tout ; maintenant, nous en faisons une partie. Le cofinancement fait désormais partie de notre budget pour le CCD. »

CPD, commune de Notsé

- **Une plus grande implication des citoyens auprès de leur communauté, et l'accomplissement de leurs devoirs civiques.**

Les CCD et les fonctionnaires locaux ont remarqué à quel point les citoyens participaient davantage à la gestion de leur village, et étaient de plus en plus prêts à payer leurs impôts. On attribua cela à la campagne de sensibilisation et aux microprojets locaux. Il apparaît que les habitants comprenaient mieux qu'il leur incombe de prendre soin de leur communauté, et participaient aux mobilisations pour



Microprojet pour un meilleur accès à l'eau potable

Photo : CIDR

l'assainissement de l'environnement ou d'autres travaux publics. Les deux préfectures ont signalé une meilleure collecte des recettes fiscales, qu'elles attribuent au PAGLOC. Les recettes fiscales de la préfecture du Haho sont passées, depuis l'assistance du CIDR/ETD, d'environ 57 millions de francs CFA (98 700 USD) à environ 97 millions de francs CFA (168 000 USD). Le budget de la préfecture du Moyen Mono est passé de 15-16 millions de francs CFA (26 000 - 27 750 USD) en 2013 à 31 769 845 francs CFA (55 610 USD). Ses recettes ne s'élèvent cependant pour l'instant cette année qu'à 4 094 124 francs CFA (7 100 USD). Ces revenus supplémentaires leur ont permis de multiplier les projets de développement au sein de leurs localités. Ils allouent désormais 5% des recettes fiscales au cofinancement de projets de développement.

- **Confiance accrue des participants, notamment des femmes**, en particulier chez les personnes au plus faible niveau d'éducation et manquant d'expérience professionnelle. **Le programme a ouvert de nouvelles perspectives à certaines femmes**, de par leur accès aux CCD et aux microprojets. Elles n'auraient sans cela pas eu l'opportunité de siéger à un conseil public ou de prendre part aux prises de décisions locales. Les zones concernées par le projet sont conservatrices ; les hommes y prennent traditionnellement toutes les décisions. L'inclusion de ces femmes, dont certaines eurent pour la première fois l'occasion de s'exprimer devant les chefs locaux, ou encore à la radio, peut permettre de commencer à bousculer ces stéréotypes et fournir d'autres modèles du rôle des femmes et des jeunes filles dans leurs communautés.
- **Amélioration des conditions de vie d'une partie de la population**, grâce aux microprojets et à l'utilisation de PDT pour l'aide au développement. Les microprojets ont donné les moyens, les outils et la possibilité pour les villageois de faire face à leurs besoins prioritaires, ce qui a certainement amélioré l'existence de nombre d'entre eux. Il est impossible de déterminer jusqu'à quel point, au vu de l'absence de données quant à ce qui a été fait précisément et à l'incidence que cela a eu sur les populations. Il n'en reste pas moins que cette influence fut certainement considérable pour ces populations rurales marginalisées en termes d'améliorations

sanitaires — grâce à un meilleur assainissement —, d'accès simplifié à l'eau potable, d'accroissement des revenus tirés des activités agricoles, d'émancipation personnelle des participants et d'engagement civique. D'un autre côté, la portée d'un quelconque impact est restreinte par le faible niveau de ressources des populations, l'absence d'élections nécessaires pour obliger les fonctionnaires locaux contrôlant la prestation de services publics à rendre des comptes, ainsi que la réticence de certains fonctionnaires à aller vers des processus plus ouverts et participatifs.

- **Une planification du développement pour la région plus stratégique à travers les PDT**, qui sont désormais utilisés pour orienter l'aide extérieure vers les besoins prioritaires identifiés par les populations elles-mêmes. Ces plans, ainsi que les CCD, sont utilisés par les fonctionnaires locaux afin d'attirer de nouveaux financements. L'UE a ainsi utilisé le CPT pour l'octroi de 205 000 € consacrés à l'accès à l'eau potable à Notsé, dans un accord conclu directement avec cette commune.

(v) **Durabilité**

Le programme semble dans l'ensemble avoir généré des changements en termes de durabilité, même si les activités ont été menées avant que le gouvernement ne décide du type de structures locales qui seront créées pour la décentralisation. Les CCD ont joué le rôle d'interface entre les CVD et les CDQ (comité de développement de quartier) d'une part, et d'autre part les CPD (comité préfectoral de développement) qui prennent les décisions et octroient services et budgets au niveau des provinces. Bien que nous ne sachions pas si l'échelle cantonale sera incluse dans le processus national de décentralisation, ces structures existent encore et sont utilisées par les populations locales et leurs fonctionnaires. Certaines agences gouvernementales, d'autres donateurs et des ONG se servent également de ces structures et de leurs plans cantonaux dans leurs travaux et leurs activités de soutien. Le ministère de l'Environnement aurait ainsi utilisé les CPT pour identifier des zones vulnérables d'un point de vue environnemental.

Grâce à l'augmentation des recettes fiscales, les préfetures allouent désormais 5% de leur budget au cofinancement de projets de développement, et utilisent les CPT pour attirer le gouvernement et les créanciers.

La plupart des CCD forment désormais des entités juridiques. Ils ont déjà entamé leur second mandat, ayant récemment élu de nouveaux agents. Leurs membres sont bénévoles et la plupart travaillent sans financements. Le CCD de Djémégni a déclaré avoir mis en place un système de cotisation, d'un montant de 1 500 francs CFA par personne (2,60 USD) afin de créer un fonds d'exploitation. Le CCD de Konohoe a pour sa part déclaré posséder un fonds de 185 000 francs CFA (321 USD). Ils semblent tous se réunir régulièrement, certains jusqu'à deux fois par mois. En outre, de nombreux membres de CCD ont manifesté leur intérêt de présenter leur candidature lorsque les élections locales auront lieu. Cela signifie que les

« Avant, lorsque la préfecture organisait une réunion, personne ne voulait y aller. Maintenant, tout le monde répond positivement. Si un donateur vient à nous, nous avons un programme. »

CCD de Konohoe

« Mon CCD est principalement composé de femmes. Je suis le seul homme. Je suis le président, car la plupart des femmes sont analphabètes. Je suis professeur en agriculture dans une école professionnelle. Le CCD est d'une grande utilité ; plus encore que la préfecture lorsqu'il s'agit de l'échelle locale. Nous travaillons en collaboration avec elle, et pouvons nous charger du développement du village. »

CCD de Tado

connaissances acquises dans ces zones à travers le projet en matière de gouvernance et de démocratie se maintiendront même si les CCD ne sont pas à l'avenir intégrés dans les structures décentralisées. Si ces militants locaux formés et dotés d'une certaine expérience se présentent et sont élus, ils engageront certainement de profondes réformes démocratiques dans la gouvernance locale de demain.

Le CIDR a par ailleurs renforcé les moyens dont dispose ETD pour mener à bien ses activités de décentralisation. ETD a directement géré les deux tiers du fonds du FNUD, et a mis en œuvre la plupart des activités. Il pourrait vraisemblablement poursuivre sans appui extérieur, à l'exception peut-être de certaines expertises techniques particulières.

(vi) Valeur ajoutée FNUD

Ce projet a bénéficié d'une valeur ajoutée FNUD. Il a comblé le besoin bien identifié de mieux intégrer les aspects de gouvernance démocratique au sein des actions plus générales menées par le PAGLOC, aspects que les CIDR/ETD jugeaient insuffisants lors de leur mise en œuvre. Les formations supplémentaires des CCD et CPD sur leurs rôles et responsabilités et sur la nécessité d'une meilleure communication entre les différents groupes et entre les fonctionnaires et leurs électeurs ont notamment comblé ce manque. En l'absence d'un tel apport en enseignements et en suivi, les résultats du programme PAGLOC/PAGL2D auraient été moins probants.

V. Conclusions

S'appuyant sur les constats de l'évaluation, l'équipe conclut :

(i) Les objectifs et les activités du projet étaient importants et nécessaires dans un contexte où le Togo progresse vers une gouvernance décentralisée, sans toutefois disposer d'expérience à cet égard. Ces structures pourront servir de modèle à d'autres, et démontrent que des populations marginalisées peuvent, à l'aide de formations et d'encadrement, jouer un rôle majeur dans le développement et la gouvernance de leurs régions. Cette conclusion découle des constats en matière de pertinence, d'efficacité et d'impact.

(ii) Il convient de féliciter les participants des CCD, CPD et autres comités ruraux de développement, qui donnent de leur temps et mettent leur expérience et leurs compétences au service de leur communauté : avec des moyens extrêmement modestes, ils ont amélioré le sort de ces populations. Cette conclusion découle des constats en matière de pertinence, d'efficacité, d'impact et de durabilité.

(iii) Les objectifs du projet FNUD ont été éclipsés par le programme plus vaste de décentralisation ; ils auraient dû être suivis plus attentivement. Il en résulta une activité centrée sur les fonds du FNUD, et une certaine déconnexion entre une partie des activités et les objectifs du projet. L'absence d'un accord distinct entre le CIDR et ETD au sujet de la mise en œuvre de la majeure partie du projet FNUD a contribué à cet état de fait, en ceci qu'ils ont considéré, dans une certaine mesure, que les fonds du FNUD étaient assimilables aux besoins du programme PAGLOC. Cette conclusion découle des constats en matière de pertinence, d'efficacité, d'efficacité et d'impact.

(iv) La formation et la sensibilisation dans les villages, financées par le FNUD, auraient gagné en efficacité si elles avaient été menées plus en profondeur. Ce furent des mesures ponctuelles, pour la plupart durant une courte période et avec peu de suivi. La capacité du projet à faire une vraie différence en termes de citoyenneté et de bonne gouvernance s'en est trouvée réduite. Cette conclusion découle des constats en matière d'efficacité et d'impact.

(v) Les CDD semblent s'être convertis en acteurs majeurs du développement dans les régions du Haho et du Moyen Mono, et avoir été bénéfiques à la plupart des habitants de ces préfectures. Ces structures étaient déjà opérantes avant le lancement du projet FNUD, qui n'est donc que partiellement responsable de ce résultat. Il a néanmoins contribué à garantir leur poursuite, et leur formation. Leur niveau reste pourtant relativement faible, et leurs acteurs bénéficieraient de formation et d'outils supplémentaires pour mener leurs travaux. Cette conclusion découle des constats en matière de pertinence, d'efficacité, d'impact et de durabilité.

(vi) Il est impossible de distinguer les réalisations du FNUD de celles relevant du programme dans son ensemble. Le système S&E n'était pas opportun pour cerner les résultats des activités financées par le FNUD, et celles-ci furent intégrées au

programme élargi, ce qui a pu contribuer à l'absence de conclusion. Cette conclusion découle des constats en matière de pertinence, d'efficacité, d'impact et de durabilité.

(vii) Le programme global a aidé les zones prises en charge à évoluer vers un système de gouvernance décentralisée, même si des mesures restent à prendre pour qu'advienne une véritable décentralisation — en particulier l'élection de fonctionnaires locaux et un transfert approprié de fonds pour la gouvernance locale. Ces activités auraient pu être sensiblement stimulées par l'inclusion d'éléments de plaidoyer pour des changements d'ordre politique aux échelons national et local du projet. Cette conclusion découle des constats en matière de pertinence, d'efficacité, d'impact et de durabilité.

(viii) Il est possible que le projet en lui-même ait eu plus de résultats tangibles que ceux observés par l'équipe d'évaluation, mais cela reste impossible à déterminer dans la mesure où de tels résultats distincts des réalisations n'étaient pas recherchés. Le CIDR et ETD disposent de systèmes de collecte et de regroupement de ces informations, mais les données relatives aux éléments de suivi et évaluation (S&E) du projet étaient marginales et auraient demandé à être autrement plus fournies et suivies. Cette conclusion découle des constats en matière de pertinence, d'efficacité, d'impact et de durabilité.

VI. Recommandations

Pour le bon déroulement de prochains projets similaires, l'équipe recommande :

(i) La poursuite du renforcement de la gouvernance des CCD et CPD. Ceux-ci jouissent d'une certaine expérience et ont bénéficié de formations, mais restent rudimentaires et bénéficieraient d'une attention et d'un encadrement continu — que cela provienne du CIDR, d'ETD ou d'autres acteurs œuvrant à leur soutien au sein des deux préfectures. Les préfectures semblaient prêtes à envisager un tel suivi, et constitueraient de bons partenaires en ce sens, ce qui pourrait renforcer les deux entités au cours du processus. Cela peut servir de modèle pour d'autres processus de planification participative dans d'autres régions du Togo. Cette recommandation découle des conclusions (i), (iii), (v) et (vii).

(ii) La mise en œuvre ne doit pas perdre de vue les résultats escomptés du projet, et le fait que toutes les activités menées doivent tendre directement à ces résultats. Il faut garantir des formations suffisamment approfondies, et éviter les efforts ponctuels, rarement efficaces. Il faut développer des synergies entre les activités. Il est ainsi possible de relier plus étroitement la construction d'infrastructures avec les leçons apprises en matière de gouvernance pour ce type de commande publique, ou encore de s'assurer que des mesures de suivi sont entreprises à l'issue d'une réunion de sensibilisation dans un village. Cette recommandation découle des conclusions (iv) et (v).

(iii) Intégrer des éléments de plaidoyer dans la conception et la mise en œuvre du projet. Cet élément est nécessaire en ceci qu'il participe au façonnage du système décentralisé qui sera adopté par le gouvernement, et garantit la participation de tous les fonctionnaires. Si le projet ou le bénéficiaire d'une subvention ne dispose pas de l'expertise ou des ressources en ce sens, des liens avec les groupes faisant la promotion d'une gouvernance démocratique à l'échelon national pourront contribuer à développer des synergies entre les différents acteurs travaillant à la décentralisation. Cette recommandation découle des conclusions (i), (ii), (v) et (vii).

(iv) S'assurer de la clarté de l'objectif du projet, et du fait que sa description et le cadre de résultats indiquent sans ambiguïté s'il s'agit d'un projet autonome ou d'un projet appelé à s'intégrer dans un programme plus vaste. S'il se greffe à un autre projet, cette description du programme devra être celle convenue avec le donateur, et préciser les éléments pris en charge par ce dernier. Dans le cas inverse, il s'agit d'un projet distinct, même s'il vise à compléter d'autres activités : il conviendra en ce cas de le traiter comme tel, à la fois au niveau administratif et du point de vue de la programmation. Cette recommandation découle des conclusions (iii), (vi), (vii) et (viii).

(v) Garantir l'existence d'accords juridiques relatifs à l'utilisation des fonds alloués au projet pour les autres entités utilisant ces financements. Cela s'impose pour tout projet ne s'intégrant pas à un programme plus vaste, afin de garantir le respect des modalités de ce projet particulier. Cela favorisera en outre l'assurance que l'orientation du

programme est bien définie quant à l'utilisation des fonds et aux objectifs du projet. Cette recommandation découle de la conclusion (iii).

(vi) Intégrer des indicateurs et des outils de mesures des impacts dans les projets à venir afin de suivre les avancées du projet, ses résultats et réalisations. Par exemple, une enquête « connaissances, attitudes et pratiques » (CAP) menée au début du projet auprès des participants et des bénéficiaires, et renouvelée à la fin du projet, peut aider à déterminer les améliorations en termes de gouvernance et de compréhension des principes. Les formations devront également utiliser des grilles sur les contenus pédagogiques, avant et à l'issue de leur prestation. Non seulement ces informations concourent à identifier les résultats du projet, mais elles devront être utilisées pour mieux cibler les formations et maintenir le cap du projet, en vue d'atteindre ses résultats affichés. Cette recommandation découle des conclusions (iii), (v), (vi), (vii) et (viii).

VII. Évaluation générale et observations finales

La plupart des communautés ayant participé au projet étaient rurales, pauvres et marginalisées. Il fut impressionnant de voir les membres de ces communautés travailler de concert et bénévolement à l'amélioration de leurs localités. Le programme PAGLOC — PAGL2D, auquel a contribué le projet FNUD, a donné à ces communautés les moyens et la possibilité de s'impliquer et de changer les choses.

En dépit des maigres ressources dont ils disposent, ces comités se réunissent et débattent des manières d'améliorer leur milieu, de trouver des sources d'eau potable à proximité de leurs villages, et de promouvoir la santé et l'éducation de leurs enfants. Dans un tel contexte, les petits pas peuvent produire de grands bonds en avant, par exemple être en mesure de cultiver des légumes là où il ne pleut pas, ou de pouvoir proposer des cours d'alphabétisation à des adultes en activité.



Membres d'un CCD, Djémégni

D'autres ont parallèlement été contrariés par les problèmes auxquels ils faisaient face, et par l'inertie des autorités. L'un des CCD a signalé que sa ville déverse des ordures dans une rivière, entravant son cours naturel et provoquant des inondations. Ils craignent les eaux stagnantes, qui transmettent des maladies. Ils ont exigé de la ville qu'elle agisse, qu'elle retire ces déchets, mais on ne les a pas écoutés.

Le soutien à ce type d'actions partant véritablement de la base constitue une forme valable d'utilisation des financements de donateurs. Non seulement cela aide les communautés à faire face à leurs problèmes et à améliorer leur condition de vie, mais cela leur enseigne en outre les fondamentaux de la citoyenneté, de la participation au bien commun, mais aussi l'idée selon laquelle le gouvernement est là pour aider la population et non la population pour servir le gouvernement. Ici résident les piliers d'une culture démocratique et d'un système de gouvernance plus responsable.

VIII. ANNEXES

Annexe 1 : Questions d'évaluation

Critères CAD	Questions d'évaluation	Sous-questions
Pertinence	Dans quelle mesure le projet tel qu'établi et mis en œuvre par le bénéficiaire a-t-il répondu aux spécificités du contexte et aux besoins des bénéficiaires aux niveaux local et national?	<p>Au regard du contexte, les objectifs du projet étaient-ils en adéquation avec les priorités et les besoins pressentis pour un développement démocratique ?</p> <p>La préférence aurait-elle dû être donnée à une autre stratégie que celle appliquée, afin de mieux répondre à ces besoins, priorités, contexte ? Pourquoi ?</p> <p>Les risques ont-ils été bien identifiés ? Dans quelles mesures les stratégies établies étaient-elles appropriées pour faire face aux risques identifiés ? Le projet était-il excessivement risqué ?</p>
Efficacité	Dans quelle mesure le projet, tel que mis en œuvre, était en mesure d'atteindre les objectifs et résultats fixés?	<p>Dans quelle mesure les objectifs du projet ont-ils été atteints?</p> <p>Dans quelle mesure le projet a-t-il été mis en œuvre en accordance avec le document de projet?</p> <p>Les activités choisies étaient-elles appropriées pour atteindre les objectifs fixés?</p> <p>Qu'est-ce qui a été accompli par le projet? Dans les situations où le résultat prévu initialement dans le document de projet n'a pu être obtenu, quelles en sont les raisons?</p>
Efficiences	Dans quelle proportion la relation entre les ressources déployées et les impacts obtenus est-elle raisonnable ?	<p>La proportion entre l'effort fourni et les résultats obtenus était-elle raisonnable?</p> <p>Les dispositions institutionnelles étaient-elles en faveur de l'obtention de résultats et de la responsabilisation du projet?</p> <p>Le budget a-t-il été conçu et mis en œuvre de façon à atteindre les objectifs du projet?</p>
Impact	Dans quelle mesure le projet a-t-il permis la mise en place de pratiques et de mécanismes soutenant le rôle actif des jeunes dans les processus politiques ?	<p>Dans quelle mesure la réalisation des objectifs et résultats a-t-elle eu un impact sur le problème spécifique visé par le projet?</p> <p>Les bénéficiaires ciblés ont-ils ressenti un impact tangible? A-t-il été positif ou négatif ?</p> <p>Dans quelle mesure le projet a-t-il provoqué des changements et effets, positifs ou négatifs, prévus ou imprévus, sur la démocratisation?</p> <p>Est-il vraisemblable que le projet agisse comme un catalyseur? Comment ? Pourquoi ? Quels exemples?</p>
Durabilité	Dans quelle mesure le projet tel qu'établi et mis en œuvre a-t-il créé ce qui vraisemblablement constituera un élan continu en faveur de l'exercice des droits et de la démocratisation?	<p>Dans quelle mesure le projet a-t-il mis en place des mécanismes et des réflexes qui continueront à alimenter l'impact perçu par les évaluateurs?</p> <p>Les parties prenantes sont-elles motivées et capables de poursuivre les activités du projet par elles-mêmes?</p>
La valeur ajoutée du FNUD	Qu'est-ce que le FNUD a accompli via ce projet qui n'aurait pu être accompli via un autre projet, une autre source de financement ou d'autres agences exécutrices (gouvernement, ONG, etc.) ?	<p>Qu'est-ce que le FNUD a accompli via ce projet qui n'aurait pu être accompli via un autre projet, une autre source de financement ou d'autres agences exécutrices (gouvernement, ONG, etc.) ?</p> <p>Est-ce que la structure du projet ainsi que ses modalités de mise en œuvre mettent à profit les avantages comparatifs du FNUD, notamment sa priorité explicite sur les questions de démocratisation?</p>

Annexe 2 : Documentation consultée

Centre International de Développement et de Recherche, *Cahier N° 1- Note d'Initiative ONG-NIONG, Projet de Territoires Gouvernance Locale et Développement Durable (GLDD) dans les préfectures du Moyen-Mono et du Haho*, septembre 2013

Centre International de Développement et de Recherche, site internet, <http://cidr.org/>

Centre International de Développement et de Recherche, *Accord Cadre Pluri Annuel de Partenariat 2010 - 2013, ETD- CIDR pour la mise en œuvre du Programme: Appui à la gouvernance locale et aux dynamiques de Territoires dans les préfectures du Haho et du Moyen-Mono, Région des Plateaux, Togo*, 29 Juin 2011

Centre International de Développement et de Recherche, *Accord Cadre Pluri-Annuel de Partenariat 2014 - 2016, Programme de Gouvernance Locale et Développement Durable (GLDD), Préfectures du Moyen-Mono et du Haho, Région des Plateaux, Togo*. 19 décembre 2014

Entreprises, Territoires et Développement. <http://www.etd-ong.org/etd-en-quelques-lignes/notre-organisation/>

Global Observatory on Local Democracy and Decentralization, *Country Profile: Togolese Republic*, http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/country_profile/Togo.pdf

JournAfrica!, *Attendues depuis deux décennies, à quand le scrutin local?* Par Easo-Wedeou Gnamke, 23 avril 2015 <http://journafrika.de/fr/togo-élections-45160>

Maps of Togo, <http://www.hdtravelpics.com/maps-of-togo/>

Ministère de l'Administration Territoriale de la Décentralisation et des Collectivités Locales, Préfecture du Moyen Mono, *Arrête Préfectoral N° 001/2013/RP-PMM Portant Reconnaissance des Comités Cantonaux de Développement dans le Moyen Mono*, 30 octobre 2013

PAGLOC, *Appui à la gouvernance locale aux dynamiques de Territoires dans les préfectures du Haho et du Moyen-Mono, Programme à trois ans, juillet 2009 - juin 2012, Toto/Région des Plateaux/GM/LD/CIDR n° 3 bis*, novembre 2008

PAGLOC, *Module 3, Communication Institutionnelle*, non daté (est estampillé FNUD)

PAGLOC, *Module 4, La planification à l'échelle territoriale*, avril 2014 (est estampillé FNUD)

PAGLOC, *Module 4, Processus d'élaboration du PDT (Projet de Territoires)*, avril 2014 (est estampillé FNUD)

PAGLOC, *Support de la formation, Thème: La planification Concertée*, non daté (est estampillé FNUD)

PAGLOC, *Guide de Formation, Thème: La planification Concertée*, non daté (est estampillé FNUD)

PAGLOC, *Guide d'animation et de sensibilisation à la démocratie locale et citoyenneté*, non daté (est estampillé FNUD)

PAGLOC, *Programme de la Formation, Communication institutionnelle*, non daté (est estampillé FNUD)

PAGLOC, *Liste de présence des participants à la formation de la communication institutionnelle de la commune de Notsé*, 16 octobre 2013, non daté

PAGLOC, *Grille d'évaluation de la formation, Préfecture du Haho, Formation: La communication institutionnelle*, non daté

PAGLOC, *Charte de la démocratie locale et de la citoyenneté*, non daté (est estampillé FNUD)

PAGLOC, *Évaluation du programme d'appui à la gouvernance locale et aux dynamiques de territoires (PAGLOC), Rapport Final*, juin 2013

PAGLOC, *Programme d'appui à la gouvernance locale et aux dynamiques de territoires. PAGLOC, Rapport d'activités global- Phase 2010 - 2013*

PAGL2D, *Réunion de suivi et de pilotage du COS, Programme d'Appui à la Gouvernance Locale et Développement Durable (PAGL2D)*, PowerPoint, 26 juin 2014

République Togolaise, Commune urbaine de Notsé, *Projet de Développement de la Commune Urbaine, 2012 - 2014*

République Togolaise, Région des plateaux, Préfecture du Haho, *Projet de Territoires Canton d'Atchavé, 2013 - 2015.*

République Togolaise, Région des plateaux, Préfecture du Haho, *Projet de Territoires Canton de Dalia, 2013 - 2015.*

UDF-TOG-11-429, *Local Democracy, Decentralization and Regional Development in Togo, Project Document*, 21 décembre 2012

UDF-TOG-11-429, *Local Democracy, Decentralization and Regional Development in Togo, Milestone Report N° 2*, 17 octobre 2013

UDF-TOG-11-429, *Local Democracy, Decentralization and Regional Development in Togo, Milestone Report N° 4*, juin 2014

UDF-TOG-11-429, *Local Democracy, Decentralization and Regional Development in Togo, Midterm Report*, 20 février 2014

UDF-TOG-11-429, *Local Democracy, Decentralization and Regional Development in Togo, Final Report*, février 2015

UDF-TOG-11-429, *Local Democracy, Decentralization and Regional Development in Togo, Final Financial Report*, 27 mai 2015

UDF-TOG-11-429, *Local Democracy, Decentralization and Regional Development in Togo, Qu'est-ce que la Décentralisation?* Affiche non datée

UDF-TOG-11-429, *Local Democracy, Decentralization and Regional Development in Togo, Droits et devoirs du citoyen*, brochure, non datée

UDF-TOG-11-429, *Local Democracy, Decentralization and Regional Development in Togo, Project Officer Note*, non datée

UNDP, *Human Development Reports, Togo, 2014* <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/TGO>

University of Texas Library, <http://www.lib.utexas.edu/maps/africa/togo.gif>

Banque mondiale, Togo, vue d'ensemble, <http://www.banquemondiale.org/fr/country/togo/overview>

Annexe 3 : Personnes interviewées

4 octobre 2015	
Arrivée des consultants internationaux	
5 octobre 2015	
Karine Lagarde	Conseillère technique régionale, représentant le BRAO CIDR
Moussilimi YESSOUFOU	Directeur du Département Décentralisation et Développement économique local, ETD
John KAMETI-ATI	Coordonnateur programme ETD, Notsé,
Innocent HOUNKANLI	Responsable Administratif et Financier ETD
Komi ABITOR	Directeur Général, ETD
Stéphane MEERT	Chef de la section Gouvernance-Économie, Délégation de l'Union Européenne au Togo
6 octobre 2015	
Voyage à Notsé	
John KAMETI-ATI	Coordonnateur programme ETD, Notsé
Komlan ALEKE	Animateur de Territoires, ETD
Akuété KODJI	Conseiller en maîtrise d'ouvrage, ETD
Komlan Semegno NYAKOKPA	Technicien d'Agriculture ETD
Manawa KPOHOU PLEI	Secrétaire comptable, ETD
Akpen BIDIWANA	Animatrice de Territoires, ETD
Atsu SENAME	Animateur de Territoires, ETD
Nyuiadzi ZIKPI	Conseiller en finances locales, ETD
Adoudé TOUNOU	Animatrice de Territoires, ETD
Laurent SEFENU Y	Président Délégation Spéciale, Préfecture du Haho
Kossi ALINON	Gestionnaire Comptable, Conseil, Préfecture du Haho
Koffi Sylvain EKLOU	Agent de recouvrement, Conseil de Préfecture du Haho
Bertino GONE	Directeur Secrétaire Radio Fraternité, Notsé
7 octobre 2015	
Assoussè KEDZAGNI	Président Délégation Spéciale, Tohoun (par téléphone)
Biova AGBEKE	Président de CCD, Tohoun, participant au voyage d'étude au Bénin (par téléphone)
Gossou DAKODO	Secrétaire, Groupement fraternité à Kononhoé (par téléphone)
Kokoussè AMENYRAN	Membre de CCD, Tado (par téléphone)
Koffi EZIN	Gestionnaire Mairie, Notsé
Kossi ASSIMPAH	Technicien Géomètre, Notsé, Maître d'ouvrage
Akoua AZIA M	Secrétaire Général, Mairie de Notsé, participant au voyage d'étude au Bénin
Koffi ADADJI	Vice-président Délégation Spéciale, Haho
Kossi Agbelenko KOUDO	Secrétaire Conseil de Préfecture, Haho
Christian AFANMONDJI	Président de CCD, Commune de Notsé, participant au voyage d'étude au Bénin
GBAGBETSE	Secrétaire Général, CCD, commune de Notsé
Kossi AGBELENKO	Secrétaire Conseil de Préfecture, Haho, participant au

	voyage d'étude au Bénin
Lydia AMESSOU DJI	État civil, Préfecture du Haho, participant au voyage d'étude au Bénin
KAKADJI	Directeur Préfectoral de l'Action Social de Tohoun (par téléphone)
Edoe WILSON	Président, CCD de Wahala, participant au voyage d'étude au Bénin (par téléphone)
DETCINLI 1 ^{er}	Chef, Canton de Saligbé (par téléphone)
8 octobre 2015	
Koffi Tsognon EZIN	Gestionnaire Mairie, Notsé
Adjo AHOSSOU	Trésorier CDQ, Avizouha
Donko GAOU	CDQ de Tchoumikpo
Massé SINDJALIM	Directeur Exécutif ONG CAE, porteur de micro-projet
TOGBUI AFAWOUBO III	Chef du quartier Wolédomé
Christian AFANMONDJI	Président de CCD, Commune de Notsé, participant au voyage d'étude au Bénin
Départ du canton de Djémégni	
Yavoi KOUKAZO	Président de CCD, Djémégni, participant au voyage d'étude au Bénin
Yawovi TOLEFO	Secrétaire Général de CCD, Djémégni
Yawa WEDANA	Trésorière de CCD, Djémégni
Yaovi TOHOWOEDE	Vice-Président de CCD, Djémégni
Adjo ABADE	Conseillère de CCD, Djémégni
Yao MEKA	Président C/S, CCD, Djémégni
Toyi PANEZAO	Trésorier adjoint de CCD, Djémégni
Agaya BELEI	Président de CVD, Niminicopé
Toyi BLEZA	Secrétaire de CVD, Ninacopé
Kokou AGBOZO	Président de CVD, Djémégni
Yao EGOU	Président de CVD, Kpovégan
Sokéwé FOLLI	Membre de CVD, Tohuivé
Claude TABATE	Membre de CVD, Nimicopé
Kossi BARTCHIA	Membre de CVD, Djémégni
Jean-Mari AFFO	Président de CVD, Tohuivé
Retour à Notsé	
Tsolevo AHLOU	Président de CCD, Atchavé
Brigite ADJETE	Trésorière de CCD, Katomé (par téléphone)
Simplice KODJO K	Président des Taxi-moto, Notsé (par téléphone)
Retour à Lomé	
9 octobre 2015	
Omer THOMAS	Conseiller Technique au CIDR
Karine LAGUARDE	Conseillère technique régionale, BRAO CIDR
Komi ABITOR	Directeur Général, ETD
Yaovi Jules WAHARE	Ancien coordonnateur ETD, Notsé, participant au voyage d'étude au Bénin
Éric LEVOY	Directeur Régional, CIDR (par téléphone)

Annexe 4 : Abréviations

AFD	Agence française de développement
CAP	Connaissances, attitudes et pratiques
CCD	Comité Cantonal/Communal de Développement
CDQ	Comité de Développement de Quartier
CIDR	Centre International de Développement et de Recherche
CFA	Communauté financière africaine (franc)
CPD	Comité Préfectoral de Développement
CVD	Comité Villageois de Développement
ETD	Entreprises, Territoires et Développement
EU	Union Européenne
FNUD	Fonds des Nations Unies pour la Démocratie
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OSC	Organisation de la Société Civile
PAGLOC	Programme d'Appui à la Gouvernance Locale
PAGL2D	Gouvernance Locale et Développement Durable dans les préfectures du Moyen Mono et du Haho
PDT	Projet De Territoire
S&E	Suivi et Évaluation
USD	United States Dollar (dollar É.-U.)