

UNDEF



The United Nations
Democracy Fund

**ÉVALUATION A POSTERIORI DES PROJETS DU FONDS DES NATIONS UNIES
POUR LA DÉMOCRATIE
Contrat N°. PD : C0110/10**

RAPPORT FINAL D'ÉVALUATION



TRANSTEC
PROJECT
MANAGEMENT

UDF-TOG-07-156 / Droits et libertés pour tous au Togo (DL2T)

Date : 25 mars 2011

Remerciements

Les évaluateurs expriment leur reconnaissance envers toutes les personnes qui ont contribué de leur temps et de leur énergie pour les aider à mener ce travail à bien. Ils souhaitent en particulier remercier M. Ouro-Bossi Tchacondoh, Président du COPED, le personnel de cette organisation, ainsi que les représentant(e)s du Centre Sogolon et de l'APER. Grâce à eux les évaluateurs ont obtenu de nombreux rendez-vous à Lomé et identifié des sources d'informations. Les évaluateurs sont également reconnaissants à toutes les personnes rencontrées pour les informations qu'elles ont bien voulu fournir.

Bien entendu, les évaluateurs sont seuls responsables d'éventuelles erreurs ou omissions contenues dans le présent rapport.

Note

Les opinions exprimées dans le présent rapport sont celles des évaluateurs. Elles ne représentent en aucun cas les positions du FNUD ou des institutions mentionnées dans le texte.

Auteurs et contributeurs

Le présent rapport a été rédigé par Olivier Pédanou et Pierre Robert.

Michel Leblanc a révisé le rapport.

L'évaluation a été organisée par Aurélie Ferreira, Responsable Evaluations à Transtec, sous la direction d'Eric Tourrés, Directeur de projet.

Table des matières

I. EXECUTIVE SUMMARY.....	1
(i) The project.....	1
(ii) Evaluation findings.....	1
(iii) Conclusions	2
(iv) Recommendations	3
II. RESUME.....	4
(i) Le projet.....	4
(ii) Constats de l'évaluation	4
(iii) Conclusions	5
(iv) Recommandations	6
III. INTRODUCTION ET CONTEXTE DU PROJET	8
(i) Objectifs du projet et de l'évaluation	8
(ii) Méthodologie de l'évaluation.....	8
(iii) Contexte national du projet.....	9
IV. OBJECTIFS, STRATEGIE ET MISE EN ŒUVRE DU PROJET	13
(i) Objectifs du projet	13
(ii) Logique d'intervention	14
(iii) Mise en œuvre du projet	15
V. CONSTATATIONS ET REPONSE AUX QUESTIONS EVALUATIVES.....	17
(i) Pertinence.....	17
(ii) Effectivité.....	19
(iii) Efficience.....	22
(iv) Impact	23
(v) Pérennité	25
(vi) Valeur ajoutée du FNUD	26
VI. CONCLUSIONS	28
(i) Le projet DL2T a manqué d'une stratégie rigoureuse.....	28
(ii) La gestion financière du projet a manqué de rigueur.....	28
(iii) Le projet n'a pas été suffisamment tourné vers les acteurs institutionnels capables d'influer sur les droits et les libertés.....	28
(iv) Les capacités institutionnelles des promoteurs du projet n'étaient pas suffisantes dans tous les domaines couverts	28
(v) La gestion administrative du projet était satisfaisante, ainsi que la motivation pour progresser	28
(vi) Certains des partenariats ont été satisfaisants en termes de valeur ajoutée	29
(vii) Le FNUD n'a pas reçu suffisamment d'informations financières pour superviser l'exécution du projet	29
VII. RECOMMANDATIONS.....	30
(i) Le COPED devrait mettre en œuvre une suite au projet, tirant les leçons du présent projet	30
(ii) Le nouveau projet devrait être conçu sur la base d'une stratégie à long terme	30
(iii) Le nouveau projet devrait inclure un travail auprès d'acteurs institutionnels clés	31
(iv) Le COPED et ses partenaires devraient se former mieux en matière de droits de l'Homme.....	31
(v) Le COPED devrait étudier l'opportunité de former de nouveaux partenariats avec la société civile	31
(vi) Le FNUD devrait renforcer ses exigences en matière de rapports financiers	31

VIII. CONSIDERATIONS GENERALES ET REFLEXIONS FINALES.....	32
(i) DL2T, un investissement	32
(ii) Le FNUD, un rôle important.....	32
IX. LIMITATIONS, CONTRAINTES ET RESERVES	32
(i) Absence de déplacement en province.....	32
ANNEXE 1 : QUESTIONS EVALUATIVES (VERSION ANGLAISE)	33
ANNEXE 2 : DOCUMENTS EXAMINES	34
ANNEXE 3 : PERSONNES RENCONTREES	35
ANNEXE 4 : LISTE DES ABREVIATIONS.....	36

I. Executive Summary

(i) The project

The present report presents the evaluation of a project entitled “Rights and freedoms for all in Togo” (*Droits et Libertés pour Tous au Togo*, DL2T). The project was implemented from 1 October 2008 to 30 September 2010 by a consortium of three Togolese civil society organisations: *Centre d’Observation et de Promotion de l’Etat de Droit* (COPED), *Association Action pour la Promotion de l’Enfant Rural* (APER) and *Centre Sogolon*, a women’s group.

The objective of the project was to “promote democratic culture at all levels in society and irrespective of social status, political, religious, ethnic or regional allegiances” of those concerned. The objective was to be fulfilled through the following activities:

- Awareness-raising of “rural populations” on the “concept of democracy”;
- Training of “local elites” on themes such as “participatory democracy, human rights and citizenship”;
- “Information, education and communication aimed at improving popular participation in the 2010 presidential elections and in local elections”;
- “Debates in secondary and high schools on democratic values and principles”.

(ii) Evaluation findings

Relevance: the project’s concept has without any doubt met a clear and priority need in Togo for the development of a “democratic culture”. However, there have been some significant weaknesses in the design and implementation of the project, which harmed its relevance. The overall project strategy – to address target groups on the one hand, and the general population on the other – did not fully meet the needs described by the project document. It may therefore be concluded that, while relevant in principle, the project’s relevance was effectively reduced by weak design (such as the failure to address important stakeholders such as the judicial and law-enforcement sectors) and by inconsistent implementation (there were months-long periods when very few activities were implemented).

In view of the various reports issued by COPED and its partners, it is clear that many activities have taken place, which contributed to the project’s **effectiveness** – even if not all of the activities matched the description of the original project document. With a few exceptions, *activities* have taken place as planned, but the project was only partially effective with regards to *results*. Indeed, while the general public benefited from some awareness-raising in relation to issues addressed by the project, it is not clear that the expected results concerning the network of NGOs and the target groups have matched the expectations stemming from the project document and final narrative report.

In terms of **efficiency**, it is clear that COPED proved to be a competent administrator, in that structures to follow up expenses and the implementation of activities have been established and have functioned. However the same cannot be said of the strategic management of the

project. The project design lacked a rigorous definition of results and objectives – this lack of rigor spilled over to budget management. We conclude from this that the project did not adequately fulfill the efficiency criterion, to the extent that resources devoted to activities were not consistent with implementation and strategic results.

The final narrative report submitted to UNDEF on 28 October 2010, as well as the project managers interviewed by the evaluators, stated that the project reached all its foreseen objectives. In terms of **impact** however, what can be said is that the project may have contributed to preventing some violence in the 2010 presidential elections, but this contribution cannot be quantified and it is not possible to identify any evidence suggesting that the project made a major contribution.

In terms of **sustainability**, the project did contribute to a significant extent to the development of the capacities of COPED. Its representatives demonstrated in their interactions with the evaluators a genuine capacity to listen, and interest in learning and developing their project management skills. In that sense, the project – despite its weaknesses – may be seen as an initial investment in the development of institutional capacity at COPED. Despite the above reservations on relevance and efficiency, the project did allow COPED to lay the groundwork for longer-term work.

The added value of UNDEF is tangible in Togo partly because the few other donors who are active in that country in similar fields mostly have much lower budgets at their disposal – or only focus on very specific issues such as electoral observation. UNDEF's application process is relatively accessible, which ensures that support is given to organisations which would not be able to receive grants of a similar size from other sources. In addition, UNDEF is virtually unique in Togo as a donor proposing to support activities in all areas related to human rights and democracy.

(iii) Conclusions

The project lacked a rigorous strategy. The project demonstrated good intentions, but its analysis of the situation in Togo lacked details.

The project's financial management lacked rigor. The significant level of UNDEF funding should have led to more sustained and better integrated activities.

The project did not sufficiently focus on institutional stakeholders. The project's target groups were all civil society members or local political leaders. None represented the law enforcement or judicial sectors, which are key actors in relation to human rights, freedom and democracy.

The project managers' institutional capacity was weak in some areas. COPED's partners in particular lacked the critical size needed to contribute substantively to the fulfilment of the project's objectives.

Administrative management was satisfactory. Administrative staff proved competent, and it was clear that appropriate project management structures were in place within COPED. COPED staff, under its President, proved eager to learn and develop their management skills.

Some of the partnerships developed were effective. The production of broadcasts involved a partnership with Radio Lomé, which was effective. Similarly representatives of the media regulation authority, the Truth and Reconciliation Commission and the Electoral Commission were used as resource people for training activities. These approaches should be developed and formalised.

UNDEF did not receive enough financial information. The financial reports submitted by COPED to UNDEF, while meeting UNDEF's formal requirements, were too general for UNDEF to be able to use them as a basis for monitoring project execution. More detailed requirements in terms of financial reporting could help instil greater financial discipline among project implementers. (The evaluators are aware that procedures have changed since the approval of this project in 2008, possibly making this conclusion obsolete.)

UNDEF played an important role. As indicated above, few other major donors are active in Togo, virtually none of those that are present and cover democracy and human rights offer the level of financing that UNDEF does. To that extent, UNDEF responds to a need that other donors have somewhat neglected.

(iv) Recommendations

COPED should implement a follow-up project that draws lessons from DL2T. The needs, which the DL2T project sought to address, are still currently valid. The present evaluation report could be used as a basis for designing a project that learns from the achievements and weaknesses of DL2T.

Any such follow-up project should be based on a long-term strategy. It is necessary to base any new project on a detailed analysis of the causes and consequences of the issues to be addressed. This analysis should take the form of a strategy document. It would be good to initiate a reflection aimed at producing the recommended strategy paper on the basis of a participative approach.

The new project should include approaches to institutional actors. Any project in the field of rights and freedoms must include the key institutional stakeholders among its priority targets, lest it be ineffective.

COPED and its partners should seek training in relation to human rights. COPED's implementation of DL2T demonstrated that it lacked expertise on human rights. It is important to improve its expertise in this field to enable it to develop a credible message to civil society and institutions.

COPED should consider new partnerships with civil society. COPED could reinforce the effectiveness of its actions by developing partnerships with civil society organisations experienced in working on women's rights and on economic and social rights in rural areas.

II. Résumé

(i) Le projet

Le projet qui fait l'objet du présent rapport d'évaluation est dénommé « Droits et Libertés pour Tous au Togo » (DL2T). Il a été mis en œuvre du 1^{er} octobre 2008 au 30 septembre 2010, par un consortium de trois organisations de la société civile togolaise : le Centre d'Observation et de Promotion de l'Etat de Droit (COPED), l'Association Action pour la Promotion de l'Enfant Rural (APER) et le Centre Sogolon, une association féminine.

L'objectif du projet était de « promouvoir la culture démocratique dans la société dans toutes ses composantes, sans tenir compte du rang social ni de l'appartenance politique, religieuse, ethnique ou régionale » des personnes concernées. Cet objectif devait être atteint par les activités suivantes :

- Sensibilisation des « populations du monde rural » sur le « concept de la démocratie » ;
- Formation « des élites locales » sur les thèmes de la « démocratie participative, des droits de l'Homme et de la citoyenneté » ;
- « Information, éducation et communication pour une meilleure participation des populations aux élections présidentielles de 2010 et aux élections locales » ;
- « Causeries débats dans les lycées et collèges sur les valeurs et les principes démocratiques ».

(ii) Constats de l'évaluation

Pertinence : il ne fait pas de doute que le projet, dans son principe, correspondait à un besoin clair et prioritaire de développement d'une « culture démocratique » au Togo. Cependant il est à relever des insuffisances significatives dans la conception et la mise en œuvre des activités, qui sont de nature à entacher la pertinence du projet. La stratégie d'ensemble du projet, consistant à s'adresser à des groupes cibles d'une part, et à la population en général d'autre part, n'a que partiellement répondu aux besoins décrits par le projet. Il est donc possible de considérer que, si le projet était pertinent dans son principe, sa pertinence de fait a été amoindrie par des lacunes de conception (non-ciblage de parties prenantes importantes telles les secteurs de la sécurité et du judiciaire) et par une mise en œuvre lacunaire, le projet ayant été peu actif pendant des périodes se comptant en mois.

Au vu des différents rapports émis par le COPED et ses partenaires, il est évident que beaucoup d'activités ont été réalisées, ce qui contribue à l'**effectivité**, même si toutes n'ont pas correspondu en tous points à ce que le document de projet laissait entendre. A certaines exceptions près, les *activités* prévues dans le cadre du projet ont été réalisées, mais l'*effectivité* du projet au niveau des *résultats* n'a été que très partielle : le public a pu bénéficier d'une certaine familiarisation avec les thèmes abordés, mais les résultats atteints en ce qui concerne le réseau et les groupes cibles ne sont pas à la hauteur des attentes suscitées par le document de Projet et le rapport narratif final.

En termes d'**efficience**, il est incontestable que le COPED s'est montré bon administrateur, au sens où les structures de suivi des dépenses et de mise en œuvre des activités ont été effectivement mises en place et ont fonctionné. On ne peut en dire autant toutefois de la gestion du projet au niveau stratégique. La conception du projet manquait de rigueur dans la définition des résultats et objectifs ; ce manque de rigueur s'est étendu aux aspects budgétaires. Il est donc nécessaire de conclure que le projet n'a pas rempli le critère d'efficience de manière adéquate, dans la mesure où les ressources consacrées aux activités n'ont pas été en phase avec les résultats obtenus, tant en termes stratégiques qu'en termes d'exécution.

Le rapport narratif final du projet soumis au FNUD le 28 octobre 2010, de même que les propos de ses responsables pendant les séances d'évaluation, indiquent que le projet a atteint tous les objectifs prévus. Toutefois, en termes d'**impact**, on peut dire que le projet a pu contribuer à une réduction de la violence politique en 2010, mais on ne peut guère quantifier cette contribution, et il n'est pas possible d'identifier des signes indiquant que la contribution du projet aurait été déterminante.

En termes de **pérennité**, le projet a significativement contribué au développement des capacités du COPED. Ses représentants ont montré lors de leur dialogue avec les évaluateurs une réelle capacité d'écoute et un authentique intérêt pour le développement de leurs capacités de gestion de projet. En ce sens, le présent projet, malgré les faiblesses relevées plus haut, peut être considéré comme un investissement initial dans le développement de capacités institutionnelles de la part de l'ONG mettant le projet en œuvre. Sous les réserves émises plus haut en matière de pertinence et d'effectivité, le projet a permis au COPED de jeter les bases d'une action à plus long terme.

En ce qui concerne la valeur ajoutée du FNUD, elle est sensible au Togo, car les rares autres bailleurs qui y sont actifs dans des domaines similaires ne disposent que de budget beaucoup plus réduits, ou dédiés à des sujets très spécifiques, tels l'observation électorale. Le FNUD présente la caractéristique d'avoir une procédure de financement relativement accessible, ce qui lui permet de soutenir la mise en œuvre d'activités par des ONG qui n'auraient pas pu obtenir de financement à un niveau comparable par d'autres canaux. De plus, le FNUD est quasiment unique parmi les bailleurs au Togo, en ce sens qu'il propose de soutenir des actions dans tous les domaines liés aux droits de l'Homme et à la démocratie.

(iii) Conclusions

Le projet DL2T a manqué d'une stratégie rigoureuse. Le projet témoignait d'intentions louables, mais l'analyse qu'il présentait de la situation au Togo était insuffisamment détaillée.

La gestion financière du projet a manqué de rigueur. Le financement important dans le contexte togolais reçu du FNUD aurait dû mener à la réalisation d'activités plus fournies, plus suivies et mieux intégrées entre elles.

Le projet n'a pas été suffisamment tourné vers les acteurs institutionnels. Les groupes cibles du projet étaient tous des membres de la société civile ou des leaders politiques locaux ; aucun ne représentait les forces de l'ordre ou le secteur judiciaire, pourtant acteurs essentiels dans le domaine des droits de l'Homme, des libertés et de la démocratie.

Les capacités institutionnelles des promoteurs du projet n'étaient pas suffisantes dans tous les domaines couverts. Les partenaires du COPED en particulier n'avaient pas la taille critique nécessaire pour contribuer de façon substantielle à la réalisation du projet.

La gestion administrative du projet était satisfaisante. Le personnel administratif s'est montré compétent, et il était clair que des structures appropriées étaient en place au sein du COPED pour gérer le projet. Le personnel du COPED, sous l'égide de son président, était motivé et souhaitait apprendre et développer ses capacités de gestion.

Certains des partenariats ont été satisfaisants. La production radiophonique a impliqué un partenariat avec Radio Lomé tout au long du projet. Dans le même ordre d'idées, le projet a utilisé des représentants de la HAAC, de la CVJR et de la CENI pour des activités de formation. Cette façon de faire mérite d'être développée et formalisée.

Le FNUD n'a pas reçu suffisamment d'informations financières. Il est clair aux yeux des évaluateurs que les informations financières fournies au FNUD par le COPED, tout en répondant aux exigences formelles du FNUD en termes de format et de contenu, étaient trop générales pour avoir permis au FNUD de suivre l'exécution du projet. Des exigences plus détaillées en matière de rapports financiers pourraient instiller une discipline utile parmi les ONG. (Les évaluateurs notent que les procédures du FNUD ont changé depuis l'approbation du projet DL2T en 2008, ce qui dans une certaine mesure peut rendre cette conclusion obsolète.)

Le FNUD, un rôle important. Comme indiqué plus haut, le Togo est un pays où peu de bailleurs sont présents. Presque aucun ne soutient de projets de l'envergure de DL2T dans le domaine de la démocratie et des droits de l'Homme. En ce sens, le FNUD répond à un besoin quelque peu négligé par les autres bailleurs.

(iv) Recommandations

Le COPED devrait mettre en œuvre une suite au projet, tirant les leçons du présent projet. Les besoins auxquels le projet DL2T se proposait de répondre demeurent d'actualité. La présente évaluation pourrait former une bonne base de départ pour la conception d'un projet tirant les leçons des acquis et des insuffisances du projet DL2T.

Le nouveau projet devrait être conçu sur la base d'une stratégie à long terme. Il est nécessaire de fonder tout nouveau projet sur un examen détaillé des tenants et des aboutissants des problèmes à régler. Cet examen devrait prendre la forme d'un document de stratégie. Une approche participative serait une bonne manière de mettre en route une réflexion qui aboutirait à la production du document stratégique recommandé.

Le nouveau projet devrait inclure un travail auprès d'acteurs institutionnels. Un projet dans les domaines des droits et des libertés ne peut être réellement efficace s'il n'inclut pas dans ses cibles prioritaires les acteurs institutionnels essentiels.

Le COPED et ses partenaires devraient se former mieux en matière de droits de l'Homme. Le COPED a clairement manqué d'expertise en matière de droits de l'Homme dans la conduite du projet DL2T. Il est nécessaire de remédier à cette situation pour développer un message crédible auprès des institutions et de la société civile.

Le COPED devrait étudier l'opportunité de former de nouveaux partenariats avec la société civile. Des partenariats nouveaux devraient être élaborés avec des organisations crédibles dans les domaines des droits des femmes et des droits économiques et sociaux en zones rurales.

III. Introduction et contexte du projet

(i) Objectifs du projet et de l'évaluation

Le projet qui fait l'objet du présent rapport d'évaluation est dénommé « Droits et Libertés pour Tous au Togo » (DL2T). Il a été mis en œuvre du 1^{er} octobre 2008 au 30 septembre 2010, par un consortium de trois organisations de la société civile togolaise : le Centre d'Observation et de Promotion de l'Etat de Droit (COPED), l'Association Action pour la Promotion de l'Enfant Rural (APER) et le Centre Sogolon, une association féminine.

L'objectif du projet était de « promouvoir la culture démocratique dans la société dans toutes ses composantes, sans tenir compte du rang social ni de l'appartenance politique, religieuse, ethnique ou régionale » des personnes concernées. Cet objectif devait être atteint par les activités suivantes :

- Sensibilisation des « populations du monde rural » sur le « concept de la démocratie » ;
- Formation « des élites locales » sur les thèmes de la « démocratie participative, des droits de l'Homme et de la citoyenneté » ;
- « Information, éducation et communication pour une meilleure participation des populations aux élections présidentielles de 2010 et aux élections locales » ;
- « Causeries débats dans les lycées et collèges sur les valeurs et les principes démocratiques ».

L'évaluation du projet s'est faite selon les règles déterminées conjointement par le Fonds des Nations Unies pour la démocratie (FNUD) et Transtec, à travers un document intitulé « *UNDEF Evaluation Operational Manual* ». Ce document indique que « l'objectif de l'évaluation est d'entreprendre une analyse approfondie des projets financés par le FNUD afin d'aboutir à une meilleure compréhension de ce qui fait un projet réussi et ainsi d'aider le FNUD dans la détermination de ses futures stratégies de projet. Les évaluations doivent également permettre aux parties prenantes de déterminer si les projets ont été réalisés conformément au Document de Projet et si les résultats escomptés ont été obtenus ».

(ii) Méthodologie de l'évaluation

L'équipe d'évaluation était composée d'un expert international, chef d'équipe et d'un expert national togolais. Les consultants ont dans un premier temps étudié la documentation sur le projet fournie par le FNUD, ainsi que des informations générales sur la situation des droits de l'Homme au Togo. Ils ont préparé sur cette base une Note de lancement (*Launch Note UDF-TOG-07-156*) qui a permis de dégager des thématiques spécifiques destinées à être explorées lors de la visite de terrain. Celle-ci, qui s'est déroulée du 17 au 21 janvier 2011, a été l'occasion pour l'équipe d'évaluateurs de rencontrer divers interlocuteurs, dont la liste complète est donnée dans l'Annexe 3. Il s'agissait en particulier des parties prenantes suivantes :

- Responsables du COPED, de l'APER et du Centre Sogolon (et du comptable externe chargé de la certification des comptes du COPED) ;
- Représentants d'organisations de la société civile (ONG travaillant sur les droits de l'Homme) et des médias ;
- Représentants d'institutions togolaises : Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC), Commission vérité, justice et réconciliation (CVJR).

Il s'est avéré nécessaire pour les évaluateurs de consacrer le troisième jour de leur visite à un dialogue avec le COPED, afin de débattre des constatations préliminaires tirées des premières rencontres. Les échanges menés à cette occasion ont permis de clarifier une partie des ambiguïtés constatées dans les rapports concernant le projet.

(iii) Contexte national du projet

Chronologie politique du Togo

1990 : émeutes à Lomé contre la répression et le parti unique.

1991 : Conférence nationale, débouchant sur la nomination d'un chef de gouvernement de transition.

1992 : sous la pression des forces armées une nouvelle constitution redonne le pouvoir au président Eyadema.

1993 : Eyadema réélu lors d'élections boycottées par l'opposition. L'Union Européenne suspend sa coopération avec le Togo « en raison du déficit démocratique et de la dégradation de la situation des droits de l'Homme ».

1994 : élections législatives remportées par deux partis d'opposition.

1998 : réélection contestée d'Eyadema.

1999 : élections législatives boycottées par l'opposition. Vague de violence politique. Amnesty International publie un rapport affirmant que des exécutions extrajudiciaires ont eu lieu.

2003 : réélection controversée d'Eyadema.

Le projet est intervenu au cours d'une période d'importante transition au Togo dans les domaines de la démocratie et des droits de l'Homme. Pour comprendre le contexte du projet et les enjeux qui entouraient sa conception, il faut revenir sur la quinzaine d'années qui a précédé sa mise en œuvre.

Au début des années 1990, un certain nombre de pays d'Afrique ont pris des mesures destinées à rénover leur système politique, et en particulier à renforcer la représentativité démocratique des institutions. Ainsi au Togo, le régime de parti unique en vigueur depuis les années 1960 prit officiellement fin en 1991, à la suite de la tenue d'une Conférence nationale qui dota le pays d'une nouvelle Constitution, adoptée en octobre 1992 et reconnaissant le multipartisme. Toutefois au Togo (comme dans un certain nombre d'autres pays) les espoirs soulevés par ce premier succès furent rapidement déçus, le gouvernement du président Gnassingbé Eyadema continuant de fait à exercer un pouvoir sans contrôle démocratique. La chronologie ci-contre revient sur les principales étapes de l'évolution politique du Togo depuis 1991.

Le Togo a été régulièrement épinglé ces vingt dernières années par la communauté internationale, notamment par les organisations

2005 : décès inopiné du président début février. Son fils Faure Gnassingbé lui succède suite à une décision ad hoc de l'Assemblée nationale, mais démissionne fin février pour se présenter à des élections présidentielles qu'il gagne en avril. Toutefois sa victoire est entachée d'accusations de fraudes massives et de violences politiques. Faure Gnassingbé tente d'y mettre fin en nommant un gouvernement d'union nationale.

2006 : « dialogue national inter-togolais » (lancé fin 2005) aboutissant à un accord politique global en août et à la nomination d'un gouvernement d'union nationale. L'UE reprend sa coopération.

2007 : élections législatives marquées par des violences et des irrégularités mais jugées « globalement satisfaisantes » par les observateurs de l'UE.

2010 : Faure Gnassingbé réélu président en mars.

internationales des droits de l'Homme, pour sa gestion des droits et des libertés. Il a même été sanctionné en 1993 par une suspension de sa coopération avec ses partenaires bilatéraux et multilatéraux pour cause de déficit démocratique. Cette situation a donné le coup d'envoi à une impasse sociopolitique, un déclin économique et financier, une pauvreté croissante et à un désengagement des bailleurs de fonds.

Au plan des élections, le Togo s'est également illustré en 2005 par un scrutin présidentiel particulièrement violent et meurtrier. Une Commission vérité, justice et réconciliation (CVJR) ainsi qu'une Commission nationale des droits de l'Homme (CNDH) ont été mises en place, en réponse aux demandes de la société civile, afin (pour la première) de rendre compte des violences politiques depuis 1958 et (pour la seconde) d'exercer un rôle consultatif sur la politique togolaise concernant les droits de l'Homme. Toutefois ces institutions restent inefficaces, malgré le soutien matériel de la communauté internationale. La CNDH manque d'indépendance et souffre selon l'UE « d'une certaine léthargie » qui fait qu'elle ne joue par réellement son rôle de protection et de promotion des droits de l'Homme au Togo.

La CVJR, quant à elle, a été établie en 2009 pour une durée en principe limitée à deux ans, pour compiler un rapport sur les violations des droits de l'Homme au Togo depuis l'indépendance, et proposer des mesures de nature à favoriser la réconciliation nationale. Malgré le soutien logistique de bailleurs de fonds, la CVJR n'a pas à ce jour rempli son mandat.

Sur la base de rapports d'ONG internationales, des Nations Unies et de l'UE, on peut résumer comme suit les principales préoccupations de la communauté internationale en matière de droits humains au Togo :

- Impunité. Il est généralement accepté que des violations des droits de l'Homme se sont produites dans le passé au Togo, en particulier en lien avec la situation politique du pays : des opposants au régime Eyadema (et des personnes supposées telles) ont perdu la vie ou subi des emprisonnements arbitraires. Plus récemment, les élections législatives et présidentielles ont été l'occasion de violations des droits de l'Homme. Ces incidents ont fait l'objet de rapports internationaux souvent circonstanciés, mais les responsables des violations n'ont pas été déférés devant la justice, et les victimes et leurs familles n'ont pas reçu de compensation adéquate.

- Défenseurs des droits de l'Homme. Ces personnes, hommes et femmes, ont subi selon la Rapporteuse spéciale de l'ONU sur la situation des défenseurs des droits de l'Homme (dont la dernière mission au Togo remonte à 2008) une « stigmatisation » de la part des autorités, de certains chefs tribaux et d'une partie de la population. Cette situation était, selon la Rapporteuse spéciale, en lien avec l'opinion selon laquelle les activités des défenseurs des droits humains étaient d'ordre politique, créant à l'encontre des défenseurs un « climat de méfiance » de la part des autorités. Des femmes défendant les droits humains des femmes ont été en particulier les cibles de tracasseries juridiques mettant en cause leur capacité à mener des actions efficaces.
- Restriction à l'exercice de droits humains fondamentaux. Les rapports internationaux font état de restrictions illégitimes à l'exercice du droit à la liberté d'association, de réunion pacifique, de liberté d'expression. Certaines manifestations publiques pacifiques ont été interdites sans cause valide au regard des instruments internationaux des droits de l'Homme auxquels le Togo est partie. Des activités syndicales et d'autres menées par des groupes de consommateurs ont (entre autres) également été interdites ou limitées, apparemment au-delà de ce qu'autorisent les instruments internationaux en question.
- Les médias continuent de subir des contrôles et des limitations, même si les observateurs s'accordent à dire que la liberté de la presse a sensiblement progressé depuis la réforme de la Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication (HAAC) en 2005. Des médias et des journalistes ont continué à être suspendus ces dernières années ; en 2009 la HAAC a suspendu pour un temps les émissions interactives des radios et télévisions.

La situation de la gouvernance au Togo reflète ces préoccupations, en particulier en ce qui concerne le secteur judiciaire. L'UE note par exemple que magistrats et greffiers sont sous-payés et dépourvus de moyens d'action. Eux-mêmes et les autres auxiliaires de justice (officiers de police judiciaires, gardiens de prisons) ne reçoivent pas de formation adéquate. Il en va de même selon l'UE des secteurs pénitentiaire et sécuritaire (police et gendarmerie), tandis que les forces militaires sont généralement considérées comme politisées en faveur du gouvernement du président Gnassingbé. L'UE relève également dans son Programme indicatif national pour 2008-2013 que les « capacités institutionnelles en matière de gestion de l'État » se détériorent du fait du manque de moyens et d'expertise au sein de la fonction publique. C'est ainsi que l'UE, qui est le principal bailleur de fonds multilatéral du Togo (la France étant le principal bailleur bilatéral) concentre son assistance dans des domaines qui incluent la gouvernance et la démocratisation de l'État togolais.

Le développement des valeurs démocratiques, le respect des droits de l'homme et la nécessité que les périodes d'élection ne soient pas des moments de violence, correspondaient assurément à des besoins et à des priorités qui interpellaient les organisations de la société civile. On voit toutefois que le projet s'est inscrit dans un contexte difficile de pauvreté et de violence politique. Si la pauvreté et le contexte économique difficile ne sont pas en eux-mêmes des obstacles à un projet de promotion des droits et libertés, il est clair qu'ils peuvent compliquer son exécution, ne serait-ce que pour des raisons logistiques. Par ailleurs, suite aux années de violations impunies des droits de l'Homme, la population comme les élites risquent de ne pas être familières avec les thèmes abordés, et

même d'éprouver une certaine méfiance vis-à-vis d'actions destinées à promouvoir les droits et libertés.

Groupes cibles

Le projet s'adresse, selon le document de projet, à « toutes les composantes de chaque localité » où sont menées des activités. Il est bien entendu impossible qu'un projet couvre effectivement l'ensemble de la population des lieux concernés. De fait, si l'on examine les groupes avec lesquels le document prévoit des interactions spécifiques, on constate que les cibles réelles du projet sont plus restreintes, ce qui rend le projet plus réaliste. Il s'agit, pour le volet « formation », des populations suivantes :

- Membres du réseau du COPED et de ses organisations partenaires (30 personnes) ;
- Elites locales (450 personnes) ;
- Femmes leaders (60 personnes) ;
- Jeunes leaders politiques (60 personnes) ;
- animateurs (60 personnes) ;
- Membres d'organisations de la société civile (60 personnes).

Il s'agit de personnes venues des trente préfectures que compte le Togo. En outre le projet était conçu pour atteindre les cibles suivantes, en partie grâce aux formations fournies aux personnes mentionnées ci-dessus :

- Population de 120 localités ayant assisté à des séances de sensibilisation aux droits et devoirs du citoyen et au processus électoral¹ ;
- Auditeurs d'émissions radiophoniques (trois par semaine) concernant les droits et libertés au Togo ;
- Lecteurs des 10 numéros du bulletin « *Informations citoyennes* » parus pendant la durée du projet ;
- Personnes ayant reçu ou lu certains des 100 000 dépliant, 6 000 affiches et 5 000 CD produits par le projet.

On peut donc voir que la stratégie du projet a, de fait, consisté à familiariser plusieurs centaines de personnes aux thématiques abordées par celui-ci, et à se servir de ces personnes une fois formées pour transmettre l'information autour d'elles ou dans le cadre des activités publiques du projet. Par ailleurs la production de media (émissions, bulletin, affiche) devait permettre d'exposer la population générale aux thèmes du projet.

¹ Les élèves de 50 lycées et collèges qui devaient être sensibilisés par des causeries-débat ne l'ont pas été suite au refus du Ministère de l'Éducation d'autoriser cette activité. En remplacement, le nombre de réunions publiques a été doublé, passant de 60 à 120.

IV. Objectifs, stratégie et mise en œuvre du projet

(i) Objectifs du projet

L'objectif général du Projet DL2T était la promotion de la culture démocratique au Togo. Les objectifs spécifiques étaient manifestement exprimés en termes de solutions aux problèmes suivants :

- Faible niveau de compréhension du sens et de la portée de la démocratie représentative ;
- Faible implication des femmes dans la vie politique ;
- Manque de cohésion sociale afin de créer une dynamique nationale entre les ethnies, les partis politiques et les organisations de la société civile.

Pour atteindre les objectifs définis, les concepteurs du projet ont prévu d'organiser une série d'activités, consistant notamment en des:

- Opérations de sensibilisation des populations du monde rural sur le concept de la démocratie et sur la non-violence durant les élections présidentielles, à l'aide des projections de film, affiches, dépliants et publications ;
- Ateliers de formation d'élites locales et des femmes membres de partis politiques sur les thèmes de la démocratie participative, des droits de l'homme et de la citoyenneté ;
- Causeries-débats dans les lycées et collèges sur les valeurs et les principes démocratiques pour la sauvegarde de la paix et de la cohésion sociale. (Cette activité n'a pas eu lieu du fait du refus du Ministère de l'Éducation d'autoriser celle-ci dans l'enceinte des lieux d'enseignement. Les ressources prévues pour cette activité ont été reportées sur les opérations de sensibilisations citées ci-dessus.)

Il faut aussi prendre en considération ici certains aspects qui ne relèvent pas directement des activités, mais de la logistique ayant permis de les organiser. Il s'agit en particulier de :

- La location de bureaux pour le siège du Projet et ses antennes ;
- L'achat de biens et équipements ;
- Le recrutement de personnel ;
- La création d'un site internet.

Sur le plan stratégique, ainsi que le décrit la section ci-dessus sur les groupes cibles, l'idée du projet était de familiariser un certain nombre de leaders à travers le pays, pour que ceux-ci transmettent les connaissances et les informations qu'ils auront acquises aux divers groupes dont ils font partie (femmes, jeunes, élites locales), connaissances diffusées par ailleurs par les médias grâce aux émissions et aux publications du projet. Il faut toutefois remarquer que cette logique d'intervention, dégagee par les évaluateurs au cours de leur

mission au Togo à travers des rencontres avec les responsables du projet et l'étude des documents de projet, *n'est pas explicitement décrite* dans les documents de projet. La section suivante propose une reconstitution du cadre logique du projet.

(ii) **Logique d'intervention**

Une meilleure compréhension du projet à travers sa définition, ses objectifs, sa stratégie et ses résultats prévisionnels suppose la définition d'un cadre logique. Le tableau ci-après synthétise le cadre logique du Projet en prenant pour point de départ les activités du projet et se terminant par « *l'objectif de développement* » recherché, en passant par les résultats.

Il est important de noter que, si les activités mentionnées dans le tableau sont bien prévues explicitement dans le document de projet, il n'en va pas tout à fait de même des résultats et de l'objectif d'ensemble. L'objectif du projet n'est mentionné qu'en termes très vagues dans le document de projet ce qui aurait pu être décelé au stade de signature du projet.

De fait, la formulation de l'objectif comme étant « *la promotion de la culture démocratique* » n'a eu lieu que dans le contexte du dialogue entre le COPED et les évaluateurs. L'objectif recouvre de fait des notions elles-mêmes assez vagues (« démocratie participative », « citoyenneté ») et difficiles à mesurer. Les résultats mentionnés dans le tableau sont eux aussi tirés du document de projet, mais il faut noter qu'ils n'y sont pas tous mentionnés dans les termes ci-dessous.

Activités*	Résultats*	Objectif de développement**
Formation de membres du réseau des ONG partenaires du projet.	Résultat 1 Mise en place d'un réseau.	Promotion de la culture démocratique : sensibilisation de groupes cibles de la population rurale togolaise au concept de la démocratie participative et non violente, aux droits de l'Homme et à la citoyenneté.
Formation d'élites locales.	Résultat 2 Implication de membres de groupes cibles.	
Formation de femmes leaders.		
Formation de jeunes leaders.		
Formation de membres de la société civile.		
Production d'émissions, dissémination de publications et de documents publics.	Résultat 3 Familiarisation de la population aux thèmes du projet.	
Réunions publiques à travers le pays.		

* Les activités et résultats sont formulés par les évaluateurs en fonction des documents de projet.

** La formulation de l'objectif de développement est celle des évaluateurs, dérivée des documents de projet et des informations données par les concepteurs du projet pendant la mission d'évaluation.

La lecture du tableau met en relief certaines des difficultés liées à la stratégie du projet et à sa mise en œuvre. Celles-ci seront exposées plus avant dans les pages qui suivent, mais on peut noter dès l'abord les points suivants :

- Les ONG partenaires ne disposaient pas au départ du projet d'un réseau d'activistes déjà formés en matière de droits humains et de démocratie. Les partenaires eux-mêmes devaient être formés. On peut donc s'interroger sur l'existence au sein des partenaires d'un degré d'expertise suffisant pour réaliser l'ambitieux objectif de développement.
- Le noyau de personnes formées dans le cadre du résultat 2 est relativement restreint, et le projet n'avait pas prévu de suivi spécifique de la manière dont les personnes ainsi formées transmettent leurs connaissances autour d'elles.
- Le lien entre les résultats 2 et 3 manque de clarté : les sessions de sensibilisation du public principalement rural (résultat 3) n'ont pas nécessairement fait appel aux personnes formées en tant que membres de groupes cibles (résultat 2), ce qui soulève la question de l'intégration des composantes du projet et des synergies entre elles.

Ces constatations préliminaires sont examinées plus avant dans la section IV de ce rapport.

(iii) Mise en œuvre du projet

La mise en œuvre du Projet a donné lieu à des résultats jugés satisfaisants par les promoteurs :

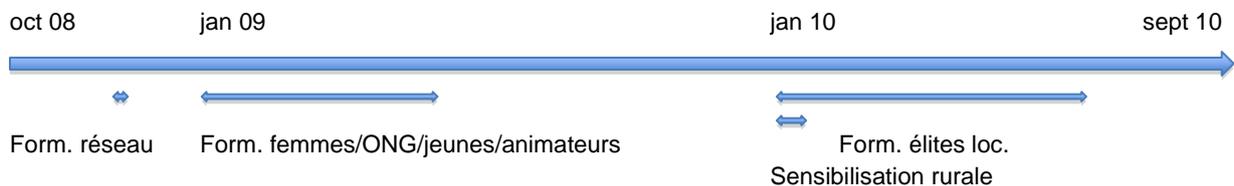
- Plusieurs centaines de personnes (environ sept cent) ont participé à des formations sur les problématiques définies ;
- Des tournées de sensibilisation ont été effectuées dans 60 cantons répartis sur tout le territoire national et ont pu contribuer d'une manière ou d'une autre, selon les ONG partenaires, à ce que l'élection présidentielle de 2010 ne soit pas émaillée de violences, à l'instar de celle de 2005;
- Dix numéros de la revue « *Informations citoyennes* » ont été publiés et distribués, des émissions de radio ont été produites ainsi que des documents publics.

On peut toutefois s'étonner du fait que les activités semblent avoir eu lieu par à-coups, avec de courts pics d'activité entrecoupés de périodes peu actives. Ainsi par exemple :

- Les 60 femmes leaders ont été formées sur un total de 8 journées (deux fois 4 jours) en janvier 2009 ; de même pour les 60 jeunes en janvier et mai 2009 ;
- Les 60 animateurs de l'action civique ont été formés sur un total de 5 journées (trois et deux jours) en février et mai 2009 ;
- Les 60 responsables d'ONG ont été formés sur 8 journées (deux fois 4 jours) en juin 2009 ;
- Les 450 membres d'élites locales ont été formées en dix sessions de 3 jours chacune, de janvier à août 2010 ;

- Les 60 sessions de sensibilisation en milieu rural ont eu lieu sur 12 jours, du 19 au 30 janvier 2010, période pendant laquelle les dépliants, affiches et CD ont été distribués.

De fait, les seules activités qui ont eu lieu tout le long du projet sont la production d'émissions de radio et celle du bulletin « *Infos citoyennes* ». Le graphe ci-dessous illustre cette situation :



Si l'on peut comprendre que certaines activités aient été menées de manière ponctuelle comme l'ont été les formations, il faut noter que les coûts de fonctionnement du projet ont, pour leur part, été récurrents pendant l'ensemble de la période. Cela y compris lorsque le projet était peu actif, comme par exemple pendant la seconde moitié de 2009, lors de laquelle aucune activité n'a eu lieu à l'exception des émissions et de la publication d' « *Infos citoyennes* ». À ce titre on peut s'interroger sur l'efficacité du projet, question discutée au chapitre suivant.

On peut aussi s'interroger sur l'impact d'activités aussi ponctuelles que celles qui ont été mises en œuvre – ainsi par exemple, les formations d'élites locales ont eu lieu dans deux des cinq chefs-lieux de préfecture *après* les élections présidentielles de mars 2010. Il est donc évident que si l'un des indicateurs de succès du projet fut la limitation de la violence lors de ces élections (comme l'ont suggéré ses concepteurs dans leur dialogue avec les évaluateurs et dans le rapport final soumis au FNUD), une partie significative des activités est intervenue trop tard pour y jouer un rôle, alors que le projet aurait eu le temps de les mettre en œuvre à partir de la mi-2009.

V. Constatations et réponses aux questions évaluatives

Cette évaluation est basée sur des questions évaluatives conçues pour correspondre aux critères d'évaluation du Comité d'assistance au développement de l'Organisation pour la coopération et le développement économique. Il s'agit des critères de pertinence, d'effectivité, d'efficacité, d'impact et de pérennité – auxquels s'ajoute le critère spécifique de la valeur ajoutée du FNUD. Les questions et sous-questions figurent à l'annexe 1 du présent document.

(i) **Pertinence**

La description du contexte dans lequel a été réalisé le projet a été fidèle et conforme aux rapports récurrents des droits de l'homme publiés ces dernières années sur le Togo. Elle légitime assurément le bien fondé du projet dans son ambition entre autres de contribuer à :

- Réduire le déficit démocratique qui a conduit à la suspension de la coopération entre le Togo et ses partenaires bilatéraux et multilatéraux ; et à
- Contribuer à la tenue d'élections présidentielles apaisées, par opposition à celles de 2005 qui furent particulièrement meurtrières.

Il ne fait en conséquence pas de doute que le projet, dans son principe, correspondait à un besoin clair et prioritaire de développement d'une « culture démocratique » au Togo. Cependant il est à relever des insuffisances significatives dans la conception et la mise en œuvre des activités, qui sont de nature à entacher la pertinence du projet:

En ce qui concerne la prévention de la violence :

- **Définition de la cible :** les actions prévues afin d'atteindre les objectifs assignés, si elles sont sans aucun doute pertinentes dans leur principe, peuvent cependant donner à réfléchir à tout observateur des réalités togolaises, lorsqu'on constate que ces actions n'ont nullement entendu viser les membres et responsables de l'armée, ni les forces de défense et de sécurité, acteurs majeurs de violences électorales. Le fait de n'avoir pas *explicitement* inclus les forces de l'ordre et le secteur de la sécurité parmi les cibles du projet suggère que l'analyse des causes des violences et du « déficit démocratique » n'a pas été conduite avec suffisamment de rigueur lors de la conception du projet.

Par ailleurs, le secteur judiciaire n'a pas été ciblé. Comme indiqué au chapitre II du présent rapport, la capacité du secteur judiciaire à protéger les droits humains et la démocratie fait l'objet de préoccupations parmi les observateurs internationaux (dont les Nations Unies) et la société civile togolaise. Il aurait donc été bienvenu pour le projet de contribuer au renforcement des capacités de protection des droits humains du secteur judiciaire.

- **Détermination de la zone d'intervention géographique :** en décidant de réaliser des activités sur tout le territoire national (plus précisément les 5 régions économiques du pays), le projet semble avoir été quelque peu ambitieux. En effet, en se focalisant sur l'un des objectifs du projet, notamment contribuer à des élections

moins violentes, l'on pourrait se demander si la violence avait été présente sur l'ensemble des zones d'intervention ciblées. En effet, n'aurait-il pas été plus efficace de cibler ou de mettre l'emphase sur des zones ayant de manière incontestable connu des violences lors des élections passées ? Le résultat aurait été plus tangible et l'évaluation des résultats et de leurs impacts n'en aurait été que plus appréciable.

En ce qui concerne la réduction du « déficit démocratique » :

- **Défaut d'un élément de familiarisation aux droits de l'Homme :** aucun des programmes de formation réalisés par le projet n'a couvert la question des droits de l'Homme. Les engagements du Togo en matière d'instruments internationaux de protection des droits de l'Homme n'ont pas été examinés, non plus que les problèmes de droits de l'Homme se posant au Togo (et résumés ci-dessus au chapitre II). De même le bulletin « *Infos citoyennes* » n'a dans aucun de ses 10 numéros, couvert la question des droits de l'Homme exposée ci-dessus. Seules certaines des émissions radiophonique (une minorité) peuvent être considérées comme ayant abordé une partie de ces questions. La formation des membres du réseau des ONG mettant en œuvre le projet a également négligé cet aspect. Ce défaut de couverture de la question des droits de l'Homme est tel dans l'ensemble du projet que l'on peut s'interroger sur la pertinence de son titre (« Droits et libertés pour tous au Togo »).
- **Place donnée à des thèmes non anticipés dans les documents de projet :** la lecture des dix numéros d'« *Infos citoyennes* » et l'examen du contenu des formations et des sujets d'émissions montre la place importante donnée à des questions institutionnelles certes importantes dans l'absolu, mais relativement abstraites compte tenu des besoins de la population togolaise en matière de droits et libertés. Ainsi, les « *Infos citoyennes* » ont-elles consacré un volume disproportionné d'articles aux questions de décentralisation et de développement économique, tandis que les formations traitaient pour la plupart de questions (gestion des rumeurs, cohésion sociale, processus électoral, rôle des médias) qui n'avaient qu'un rapport éloigné avec la protection et la promotion des droits civils et libertés publiques qui faisaient l'objet du projet.

La stratégie d'ensemble du projet, consistant à s'adresser à des groupes cibles d'une part, et à la population en général d'autre part, n'a que partiellement répondu aux besoins décrits par le projet. En effet :

- Les personnes formées par le projet n'ont pas fait l'objet par la suite d'un suivi destiné à s'assurer qu'elles transmettaient les connaissances reçues – dont on a noté ci-dessus que pour l'essentiel – elles ne concernaient pas directement les droits et libertés.
- En l'absence de formation des membres du réseau des ONG en matière de droits de l'Homme, il ne leur était pas possible d'apporter aux populations un soutien conséquent dans ce domaine.

- Le manque d'intégration entre elles des diverses activités du projet (cf. chronologie et tableau logique du chapitre III) n'a pas permis de synergies entre les formations des groupes cibles et les activités auprès de la population rurale – alors que le travail auprès de cette population était un des points mis en relief dans le document de projet de 2008.

Il est donc possible de considérer en conclusion que, si le projet était pertinent dans son principe, sa pertinence de fait a été relativisée par des lacunes de conception (non-ciblage de parties prenantes importantes, telles les secteurs de la sécurité et du judiciaire) et par une mise en œuvre lacunaire, le projet ayant été peu actif pendant des périodes se comptant en mois.

(ii) Effectivité

Au vu des différents rapports émis par le COPED et ses partenaires, il est évident que beaucoup d'activités ont été réalisées, ce qui contribue à l'effectivité, même si toutes n'ont pas correspondu en tous points à ce que le document de projet laissait entendre (voir ci-dessus).

Les évaluateurs, intervenant après la conclusion du projet, n'ont bien entendu pas pu assister aux activités. Toutefois ils ont rencontré des personnes qui sont intervenues lors des ateliers de formation, ainsi que des personnels des ONG partenaires qui ont participé à la formation initiale destinée au réseau en décembre 2008. Des listes de participants et autres documents fournis par le COPED ont par ailleurs attesté de la réalité des ateliers de formation tenus et mentionnés dans le rapport narratif final soumis par les ONG au FNUD. N'ayant pu rencontrer de personnes ayant assisté aux séances de sensibilisation (car celles-ci ont été tenues dans des zones rurales), les évaluateurs n'ont pas été en mesure de vérifier ce que des participants ont pu en retenir.

Cependant les évaluateurs ont pu dans une certaine mesure apprécier l'effectivité du projet en fonction des commentaires faits à son sujet par les représentants d'autres organisations rencontrées, notamment la HAAC, Radio Lomé et la CVJR. Des représentants de la HAAC et de la CVJR ont fait état d'activités du projet auxquelles ils auraient assisté ou participé en tant que formateurs rémunérés. Les dirigeants de Radio Lomé rencontrés ont également témoigné de la qualité des émissions produites en coopération avec le projet et de l'importance à leurs yeux de ces émissions. Ils ont noté par exemple, en signe de l'intérêt qu'ils portaient aux émissions, que Radio Lomé continuait à produire la série d'émissions mise en route avec la coopération du COPED, même si la contribution financière de celui-ci (au travers du projet) a pris fin.²

Pour ce qui concerne les publications, les évaluateurs ont pu examiner celles-ci et constater qu'elles ont été réalisées. Toutefois, si les ateliers de formation, les tournées de sensibilisation, la publication de bulletins d'information ont été réalisées, tel ne semble pas avoir été le cas en partie ou en totalité pour les activités suivantes :

² Les dirigeants de Radio Lomé ont toutefois noté que leur coopération avec le COPED avait débuté avant 2008.

- Actions de sensibilisation des populations pour une participation sans violence des populations aux élections locales (contrairement aux élections présidentielles).

Il faut dire sur ce point qu'il s'agit de circonstances indépendantes de la volonté du COPED et de ses partenaires, en ce sens que les élections locales censées se tenir quelques temps après les élections législatives de 2007, n'ont toujours pas été programmées par les autorités politiques compétentes. Il reste cependant que le COPED et ses partenaires ont, selon les rapports financiers, dépensé l'ensemble des sommes prévues par le budget, y compris celles consacrées à ces activités.

- Les causeries-débats programmées dans les écoles et lycées. Ici aussi, manifestement, il s'agit aussi de circonstances indépendantes de la volonté du COPED et de ses partenaires. Des activités de sensibilisation ont été organisées en lieu et place de ces causeries-débats, ce qui illustre la détermination du COPED et de ses partenaires de réaliser les activités.
- Le COPED devait éditer et distribuer 12 numéros de son bulletin d'informations dénommé « *Infos citoyennes* », mais en fait 10 numéros seulement ont été publiés. L'explication en serait que le choix a été fait par le COPED et ses partenaires de supprimer deux des numéros prévus pour plutôt augmenter le tirage des numéros qui devaient paraître pendant la période électorale proprement dite. Ceci pour répondre aux nombreuses sollicitations dont la revue était l'objet de la part du public ciblé.

Par ailleurs, s'agissant du contenu du bulletin d'information, le traitement de l'information semble avoir été quelque peu déséquilibré au regard de l'objectif clairement affiché dans le document de projet, à savoir « informer les citoyens sur les activités du projet et les objectifs à atteindre ». Les évaluateurs ont ainsi relevé qu'un certain nombre d'articles ou de sujets étaient manifestement éloignés des objectifs assignés à la revue et que les rédacteurs de la revue ont délibérément fait le choix de parler essentiellement de décentralisation (voir ci-dessus, discussion de la pertinence).

- Il était également prévu que le projet dispose d'un site internet. Le document de projet était ambigu sur le point de savoir si le site allait être celui du projet proprement dit, ou celui du COPED. Il semble en pratique que le site a principalement contenu des informations sur le projet, et secondairement sur le COPED. Toutefois le site n'était plus disponible sur internet au moment de la visite des évaluateurs (et ne l'était toujours pas au moment de la rédaction du présent rapport). Le COPED a expliqué aux évaluateurs que le budget nécessaire à la continuation du site n'étant plus disponible, le site a cessé d'être disponible. Aux yeux des évaluateurs, il s'agit là d'une situation regrettable, car elle met sensiblement en cause la visibilité et la pérennité du projet – d'autant plus regrettable que le maintien d'un site internet peut se faire à très faible coût, ce que le COPED ignorait manifestement lors de la visite des évaluateurs.

Il est à noter par ailleurs que les rapports émis suite à la réalisation du projet ne définissaient pas distinctement les tâches réalisées par chacune des organisations partenaires. Les évaluateurs ont rencontré les représentants du COPED et de ses deux partenaires (APER et

Centre Sogolon), ce qui leur a permis de constater le rôle tout à fait prépondérant du COPED. Ni le représentant de l'APER ni ses homologues du Centre Sogolon n'étaient en mesure de décrire les objectifs du projet lorsque les évaluateurs les ont interrogés, de même ils ne pouvaient faire état d'activités menées par eux de manière autonome. Les deux organisations ne disposent d'ailleurs pas de bureaux autonomes et utilisent ceux du COPED. Il est clair dans ces conditions que le COPED a, de fait, dirigé l'organisation et la réalisation des activités, bien que le document de projet affirme que le projet DL2T est une initiative de trois organisations et que le chronogramme des tâches a clairement responsabilisé spécifiquement l'une ou l'autre des deux autres organisations. D'ailleurs, hormis la rencontre demandée par les évaluateurs avec les représentants des deux organisations associées, il est à déplorer leur absence aux cours des séances d'évaluation.

On peut conclure des remarques ci-dessus que les *activités* prévues dans le cadre du projet ont été réalisées (avec les exceptions indiquées) et qu'en ce sens le projet a été relativement effectif. Qu'en est-il au niveau des *résultats*, dont le résumé est donné à la section III (ii) de ce rapport ? On peut au vu des informations obtenues donner le résumé suivant :

- Mise en place d'un réseau : les informations données par le COPED suggèrent qu'un réseau a effectivement été mis en place, réunissant des personnes en divers lieux du Togo, affiliées au COPED et à ses deux partenaires. Il est patent, toutefois, que le réseau était principalement composé de personnes appartenant au COPED lui-même, les deux autres organisations ne jouant qu'un rôle subsidiaire.
- Implication de membres de groupes cibles. Il ne fait guère de doute que de nombreux membres de groupes cibles ont bénéficié des ateliers de formation. Toutefois il n'existe aucun signe tangible suggérant que les personnes ayant bénéficié de formation se sont par la suite impliquées dans le projet (sauf contre rémunération, par exemple dans le cadre de tournées de sensibilisation). L'effet multiplicateur que l'on pouvait attendre du ciblage des leaders concernés ne s'est donc pas produit, en tout cas pas de manière tangible.
- Familiarisation de la population aux thèmes du projet. Les informations fournies par le COPED suggèrent que les personnes ayant assisté aux activités de sensibilisation ont compris les enjeux de celles-ci. Les responsables des émissions radiophoniques suggèrent quant à eux que les auditeurs de celles-ci en ont tiré profit, y compris par une meilleure compréhension des questions de droits et de liberté abordées. Cela étant, une appréciation plus détaillée de l'acquis du projet au niveau de ce résultat n'est pas possible sans recherches sociologiques plus poussées.

On peut donc conclure que l'effectivité du projet au niveau des résultats n'a été que très partielle : le public a pu bénéficier d'une certaine familiarisation avec les thèmes abordés, mais les résultats atteints en ce qui concerne le réseau et les groupes cibles ne sont pas à la hauteur des attentes suscitées par le document de projet et le rapport narratif final.

(iii) Efficience

Le critère de l'efficience met en rapport les résultats obtenus et les ressources consacrées à leur obtention. L'évaluation du critère de l'efficience est toujours difficile dans le cas de projets liés à la démocratie et aux droits humains, qui par définition tendent à rechercher des changements qualitatifs plus difficiles à évaluer que des évolutions quantitatives. Dans le cas du projet DL2T, l'évaluation de l'efficience est ardue à plusieurs égards :

- Le caractère difficilement quantifiable ou mesurable des résultats obtenus n'est pas de nature à permettre un parallèle entre lesdits résultats et les moyens mis en œuvre. Toutefois, la section précédente sur l'effectivité a pu conclure que, si certaines des activités avaient été effectives, il n'en était pas de même pour les résultats recherchés – ce qui en soi suggère que les ressources consacrées aux activités n'ont eu qu'un effet limité.
- Le COPED a pu montrer aux évaluateurs que le budget du projet avait été discuté et approuvé par le FNUD, malgré ce que les évaluateurs considèrent comme des montants budgétaires élevés. De fait, le COPED a produit devant les évaluateurs un e-mail du FNUD, préalable à l'approbation du document de projet, qui suggérait d'augmenter la valeur du budget proposé par le COPED, ce qui fut fait dans la version finalement approuvée. Le COPED considère que l'échange de messages avec le FNUD équivalait à l'acceptation par celui-ci des montants élevés du budget.
- Les règles de financement du FNUD autorisent – contrairement à d'autres organisations soutenant des projets similaires – à financer des frais et charges fixes des organisations, tels que les loyers, les salaires, les équipements, etc. Cet état de fait a, dans le cas de ce projet, apparemment contribué au fait que les moyens mis en œuvre ont pu être en déphasage par rapport aux résultats obtenus.
- On peut noter aussi l'anticipation par les ONG de variations de taux de change entre le moment où le financement est demandé et celui de la réalisation du projet. Le COPED et ses partenaires, soucieux d'éviter le risque qu'une éventuelle baisse du Dollar par rapport au Franc CFA pendant cette période aurait pu faire courir au projet, ont eu tendance à surestimer le coût des activités pour se prémunir contre une telle éventualité.

Les éléments ci-dessus contribuent à expliquer le budget élevé du projet par rapport aux résultats atteints. Même si certaines de ces explications sont valables, le projet n'a pas dans son ensemble fait preuve de parcimonie dans la mise en œuvre des activités. On peut illustrer cela par certains des choix opérés :

- Le choix d'acheter dix postes de télévision ainsi qu'autant de lecteurs DVD et de groupes électrogènes pour les activités de sensibilisation constituait un gaspillage de ressources. On aurait pu, sur la base d'un programme de tournées bien pensé, se limiter à un ou deux vidéoprojecteurs – cela d'autant plus que les activités de sensibilisation n'ont duré qu'un temps assez court, comme illustré au chapitre III de ce rapport.

- Le choix de recruter du personnel rémunéré mensuellement pendant toute la durée du projet, alors que les activités n'étaient certainement pas quotidiennes, est aussi difficile à justifier en termes d'efficacité. Ce choix était expliqué en partie par la présence d'équipements audio-visuels dans des bureaux de province, eux-mêmes loués pour la circonstance et nécessitant le recrutement de gardiens, par exemple. Mais d'autres solutions auraient pu être mises en œuvre, évitant la location de locaux provinciaux et le stockage d'équipements onéreux et relativement sous-utilisés par le projet.
- De même le choix d'acheter deux rétroprojecteurs à 3000 US\$ est difficile à justifier, comme l'est le coût de certaines des locations de véhicules. On peut s'étonner par ailleurs du fait que le projet en fin de vie n'ait pas laissé un solde positif, alors que par exemple des activités importantes telles que les causeries-débats n'ont pas eu lieu, même si elles ont été remplacées par des activités de substitution.

Outre les aspects purement financiers, le critère d'efficacité conduit à s'interroger sur la qualité de la gestion du projet. Il est incontestable sur ce point que le COPED s'est montré bon gestionnaire, au sens où les structures de suivi des dépenses et de mise en œuvre des activités ont été effectivement mises en place et ont été efficaces. En témoigne par exemple la rapidité avec laquelle le personnel du COPED a pu répondre aux demandes d'information des évaluateurs, montrant ainsi leur maîtrise des procédures administratives de gestion de projet.

On ne peut en dire autant toutefois de la gestion du projet au niveau stratégique. Comme indiqué dans les sections précédentes et au chapitre III, la conception du projet manquait de rigueur dans la définition des résultats et objectifs, la prise en compte des questions de droits humains, ainsi que dans le choix des groupes cibles et du champ géographique des activités. Ce manque de rigueur s'est étendu aux aspects budgétaires illustrés ci-dessus.

Il est donc nécessaire de conclure que le projet n'a pas rempli le critère d'efficacité, dans la mesure où les ressources consacrées aux activités n'ont pas été en phase avec les résultats obtenus, tant en termes stratégiques qu'en termes d'exécution.

(iv) Impact

Pour rappel, l'objectif général du projet était la promotion de la culture démocratique au Togo. Les objectifs spécifiques étaient pour leur part exprimés en termes de solutions aux problèmes suivants :

- Le faible niveau de compréhension par le public du sens et de la portée de la démocratie représentative ;
- La faible implication des femmes dans la vie politique ;
- Le manque de cohésion sociale afin de créer une dynamique nationale entre les ethnies, les partis politiques et les organisations de la société civile ;
- La violence politique, en particulier lors des consultations électorales.

Le rapport narratif final du projet soumis au FNUD le 28 octobre 2010, de même que les propos de ses responsables pendant les séances d'évaluation, décernent un satisfecit au

COPED et à ses partenaires pour avoir, à travers ses activités, atteint tous les objectifs prévus. Toutefois, en termes d'impact, le problème se situe au niveau de la mesurabilité ou de la quantification des résultats :

- Il est virtuellement impossible de savoir si le public togolais, en particulier la population rurale que le projet ciblait en priorité, a amélioré sa compréhension de la démocratie représentative. En effet, le projet a tenté de toucher ce public par trois biais :
 - Les membres des groupes cibles spécifiques (jeunes, femmes, animateurs, élites locales) devaient transmettre les connaissances acquises lors des ateliers de formation. Comme indiqué plus haut, le projet n'a pas effectué de suivi des éventuelles actions mises en œuvre par les bénéficiaires des formations, il est donc impossible de savoir si cette approche a eu un impact.
 - Les réunions de sensibilisation menées dans les régions. Celles-ci ont pu avoir un impact ponctuel dans certaines communautés, mais il est improbable que cet impact a été durable : il faut tenir compte du fait que des réunions publiques ont eu lieu dans de nombreuses localités, mais celles-ci furent trop courtes pour avoir vraisemblablement eu un impact notable.
 - Les émissions radiophoniques. Celles-ci devaient exposer la population à des informations sur les thèmes couverts par le projet.

En l'absence d'études sociologiques et de sondages, on peut difficilement apprécier l'impact sur la population rurale de ces trois approches. Les questionnaires du projet n'avaient pas d'indicateurs sur ces questions, qui leur auraient permis de mesurer leur évolution suite au projet. Il en va de même sur l'implication des femmes en politique.

- Il est également difficile de savoir si les femmes participent plus à la vie politique en 2011 qu'en 2008 au début du projet. Les débats politiques restent hautement contrôlés au Togo, ce qui nuit aux perspectives de participation des femmes. Cette situation résulte de l'attitude des autorités et est bien entendu hors du contrôle des ONG du projet. De la même façon, il est impossible d'apprécier l'évolution de la cohésion sociale au Togo au cours du projet.
- En ce qui concerne la violence politique, il est incontestable que les élections présidentielles de 2010 ont vu un niveau de violence bien inférieur à celui des élections de 2005, principalement parce que les forces de l'ordre ont fait un moindre usage de la force. Le COPED a, dans des discussions avec les évaluateurs, affirmé que le projet avait fourni une contribution importante à la prévention de la violence en 2010. Les évaluateurs reconnaissent sans difficulté que les activités du projet ont pu contribuer à la prévention de la violence électorale en 2010, par la diffusion d'explications sur le processus électoral et des messages encourageant la non-violence. Toutefois l'ampleur de cette contribution est difficile à évaluer.

En conclusion, on peut dire que le projet a pu contribuer à une réduction de la violence politique en 2010, mais on ne peut guère quantifier cette contribution, et il n'est pas possible d'identifier des signes indiquant que la contribution du projet aurait été déterminante. La

contribution du projet aux autres éléments d'impact identifiés ci-dessus est également difficile à quantifier.

(v) **Pérennité**

Notre analyse se situera à deux niveaux : la pérennité du projet et celle de ses résultats. Les conditions de la pérennité du projet peuvent s'apprécier selon plusieurs paramètres :

- **La volonté de pérennité par les promoteurs** : la volonté et la détermination du COPED à continuer les actions en faveur de la promotion de la culture démocratique, la non-violence et autres objectifs semblent évidentes, au vu de l'enthousiasme de ses dirigeants. Par ailleurs, la lutte pour la démocratie étant une conquête quotidienne, la matière ne devrait pas manquer.
- **Les moyens humains** : ils ne semblent pas manquer, le COPED et ses partenaires disposant d'ailleurs de militants et d'antennes dans chacune des cinq régions économiques du Togo. Ceux-ci sont formés et revendiquent le bénéfice de l'expérience de terrain acquise à travers le Projet DL2T.
- **Les moyens matériels et logistiques** : le COPED et ses partenaires garderont manifestement le bénéfice des biens mobiliers et autres équipements acquis en vue de la réalisation du Projet. Nul doute que ces biens et équipements pourront être mis à contribution pour perpétuer la pérennité du Projet. Toutefois le fait que le site internet du COPED, financé par le FNUD, est devenu indisponible juste après la fin du projet peut faire naître des craintes quant à la pérennité des résultats – ce fait témoigne du relatif défaut d'expertise au sein du COPED en matière de technique informatique, ce à quoi il peut sans doute aisément remédier en s'attachant les services d'une personne qualifiée.
- **Les moyens financiers** : ce point, comme c'est le cas dans l'immense majorité des projets concernant les droits de l'Homme et la démocratie, constitue le talon d'Achille des promoteurs, car les éléments précédents ne sont certainement pas suffisants pour assurer la pérennité des résultats du projet.

Toutefois le tableau n'est pas entièrement négatif. Il est incontestable que la mise en œuvre du projet a offert au COPED l'occasion de renforcer son expertise en matière de gestion de projet. Il est clair également que le COPED est favorablement connu d'autres bailleurs de fonds actifs au Togo (Fondation Konrad Adenauer et ambassade d'Allemagne, *National Democratic Institute* américain, etc.). Les perspectives pour le COPED d'obtenir des fonds dans le futur auprès de ces bailleurs et d'autres, tels l'Union Européenne, sont donc assez positives – d'autant plus que le nombre d'ONG travaillant sur les droits de l'Homme et la démocratie au Togo et en mesure de mener des actions à travers le pays, n'est pas très élevé.

- **L'expérience acquise** : les représentants du COPED ont montré lors de leur dialogue avec les évaluateurs une réelle capacité d'écoute et un authentique intérêt pour le développement de leurs capacités de gestion de projet. Les évaluateurs ont été

impressionnés par la qualité de l'administration du COPED : le personnel a su répondre rapidement à chacune des nombreuses demandes d'information et de pièces justificatives formulées par les évaluateurs. L'équipe dirigeante du COPED était présente, quasiment au complet, pendant l'équivalent de deux journées pleines passées à dialoguer avec les évaluateurs, et il était clair que le personnel souhaitait tirer du processus de l'évaluation les enseignements nécessaires pour assurer la pérennité du projet, et améliorer la gestion de futurs projets.

En ce sens, le présent projet, malgré les faiblesses relevées plus haut, peut être considéré par le FNUD comme un investissement initial dans le développement de capacités institutionnelles de la part de l'ONG mettant le projet en œuvre. Sous réserve d'un soutien continu, on peut penser que le COPED sera en mesure de présenter des propositions de projets futurs qui tiendront compte des problèmes rencontrés sur ce projet-ci, et y remédieront. La capacité de gestion administrative est là, il faut faire progresser la capacité de gestion stratégique, ce qui est possible au vu des capacités et de la motivation du personnel existant.

- **La pérennité des résultats du projet** : sur ce plan, il est évident que les résultats qui ont pu être obtenus sont assurément des contributions à des évolutions plus générales, d'ordre politique et social, et que les problèmes adressés ne peuvent durablement trouver des solutions que par l'action coordonnée et concertée d'une diversité d'acteurs notamment les autorités politiques, la classe politique dans son ensemble et la société civile. En conséquence, les résultats obtenus par le projet ne sauraient être considérés comme étant pérennes en tant que tels, car ils sont tributaires de la bonne volonté de toutes les parties concernées. On reconnaîtra toutefois que, sous les réserves émises plus haut en matière de pertinence et d'effectivité, le projet a permis au COPED de jeter les bases d'une action à plus long terme.

(vi) Valeur ajoutée du FNUD

Dans le cas présent on peut formuler les remarques suivantes liées à la valeur ajoutée du FNUD :

- Peu d'acteurs similaires au Togo : il existe d'autres bailleurs de fonds au Togo travaillant sur les droits de l'Homme et la démocratie, mais, à l'exception de l'UE, ils se restreignent à des projets de moindre ampleur, ou à des domaines spécifiques comme l'observation électorale. L'UE, à travers son Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'Homme (IEDDH) est l'un des principaux bailleurs présents au Togo et finançant des projets dans des domaines et avec des budgets similaires. Par rapport à l'UE, le FNUD présente la caractéristique d'avoir une procédure de financement plus accessible, et qui offre aussi la possibilité de financer les coûts de fonctionnement des ONG, ce qui n'est pas normalement le cas de l'IEDDH. C'est pourquoi le FNUD permet la mise en œuvre d'activités par des ONG qui n'auraient pas pu obtenir de financement par l'IEDDH, ou n'aurait pas pu couvrir leurs frais de fonctionnement par ce biais.

- Souplesse du mandat : le FNUD est quasiment unique parmi les bailleurs au Togo, en ce qu'il propose de soutenir des actions dans tous les domaines liés aux droits de l'Homme et à la démocratie. À nouveau, l'IEDDH est la procédure la plus comparable parmi celles disponibles au Togo, mais elle est plus restrictive dans la mesure où les appels à propositions émis par l'UE donnent souvent la priorité à certains thèmes, ce qui peut exclure des propositions viables mais couvrant des questions non prioritaires du point de vue de l'IEDDH.

VI. Conclusions

On peut synthétiser comme suit les conclusions de l'évaluation, sur la base des constatations et réponses aux questions évaluatives présentées au chapitre précédent.

(i) Le projet DL2T a manqué d'une stratégie rigoureuse

Le projet témoignait d'intentions louables, mais l'analyse qu'il présentait de la situation au Togo était insuffisamment détaillée. En particulier il n'avait pas identifié l'ensemble des parties prenantes importantes dans le domaine de la démocratie, des droits de l'Homme et des libertés. Le projet n'était pas suffisamment structuré sous une forme qui aurait rendu plus explicites les résultats attendus et surtout la manière dont chaque résultat devait contribuer à la réalisation de l'objectif d'ensemble. Ces faiblesses ont réduit la pertinence et l'impact du projet en particulier.

(ii) La gestion financière du projet a manqué de rigueur

Le financement important dans le contexte togolais reçu du FNUD aurait dû mener à la réalisation d'activités plus fournies, plus suivies et mieux intégrées entre elles. De fait, le projet a connu des phases d'activité réduite, et les activités menées ont souvent manqué de synergies entre elles.

(iii) Le projet n'a pas été suffisamment tourné vers les acteurs institutionnels capables d'influer sur les droits et les libertés

Les groupes cibles du projet étaient tous des membres de la société civile ou des leaders politiques locaux ; aucun ne représentait les forces de l'ordre ou le secteur judiciaire, pourtant acteurs essentiels dans le domaine des droits de l'Homme, des libertés et de la démocratie. Les acteurs institutionnels (HAAC, CVJR, Commission électorale nationale indépendante CENI) n'ont joué qu'un rôle marginal dans le projet en tant que ressources, mais pas en tant que cibles. La coopération avec les media a été fructueuse, mais limitée.

(iv) Les capacités institutionnelles des promoteurs du projet n'étaient pas suffisantes dans tous les domaines couverts

Il est clair que les partenaires du COPED n'avaient pas la taille critique nécessaire pour contribuer de façon substantielle à la réalisation du projet, celui-ci ayant de fait été porté par le COPED quasiment seul. En outre, ni le COPED ni ses partenaires ne disposaient d'une expertise suffisante en matière de droits de l'Homme et de promotion des libertés publiques : l'expertise institutionnelle du COPED, centrée sur l'observation électorale et la décentralisation, n'a pas correspondu en tous points aux besoins auxquels le projet se proposait de répondre.

(v) La gestion administrative du projet était satisfaisante, ainsi que la motivation pour progresser

Le fait que le projet a consacré des sommes non négligeables aux aspects administratifs (salaires, loyers, équipement) a sans doute contribué à donner au COPED les moyens d'une bonne gestion administrative du projet. Le personnel administratif s'est montré compétent, et il était clair que des structures appropriées étaient en place au sein du COPED pour gérer le projet au jour le jour. Il était clair également, à travers le dialogue entre le COPED et les

évaluateurs, que le personnel du COPED (sous l'égide de son président) était motivé et souhaitait apprendre et développer ses capacités de gestion.

(vi) Certains des partenariats ont été satisfaisants en termes de valeur ajoutée

Le projet a impliqué des partenariats formels entre les trois ONG qui l'ont mis en œuvre, mais aussi des partenariats plus informels centrés sur des activités spécifiques. Par exemple, la production radiophonique a impliqué un partenariat avec Radio Lomé tout au long du projet. Dans le même ordre d'idées, le projet a utilisé des représentants de la HAAC, de la CVJR et de la CENI pour des activités de formation, ce qui a contribué à les rendre plus efficaces et à renforcer la visibilité du projet. Cette façon de faire mérite d'être développée et formalisée.

(vii) Le FNUD n'a pas reçu suffisamment d'informations financières pour superviser l'exécution du projet

Il est clair aux yeux des évaluateurs que les informations financières fournies au FNUD par le COPED, tout en répondant aux exigences du FNUD en termes de format et de contenu, étaient trop générales pour avoir permis au FNUD de suivre l'exécution du projet. Il est clair que l'enjeu pour le FNUD est de garder l'équilibre entre la nécessité de s'assurer du bon usage de ses fonds, d'une part, et d'autre part de permettre aux ONG de garder une certaine souplesse dans l'usage des fonds et de réduire les coûts administratifs des projets. Il faut également tenir compte des ressources humaines limitées du FNUD, qui n'est pas en mesure de superviser en détail les dépenses liées aux centaines de projets financés. Toutefois, des exigences plus détaillées en matière de rapports financiers pourraient instiller une discipline utile parmi les ONG. (Les évaluateurs notent que les procédures du FNUD ont changé depuis l'approbation du projet DL2T en 2008, ce qui dans une certaine mesure peut rendre cette conclusion obsolète.)

VII. Recommandations

Ces recommandations dérivent des conclusions de l'évaluation. Elles sont toutes adressées au COPED et à ses partenaires, sauf la dernière qui est adressée au FNUD.

(i) Le COPED devrait mettre en œuvre une suite au projet, tirant les leçons du présent projet

Malgré les faiblesses pointées au chapitre IV, les besoins auxquels le projet DL2T se proposait de répondre demeurent d'actualité. La présente évaluation pourrait former une bonne base de départ pour la conception d'un projet tirant les leçons des acquis et des insuffisances du projet DL2T. Il est clair que le COPED est bien placé, de par l'expérience acquise, pour mener à bien un projet mieux géré et à la stratégie plus rigoureuse.

(ii) Le nouveau projet devrait être conçu sur la base d'une stratégie à long terme

Il est nécessaire de fonder tout nouveau projet sur un examen détaillé des tenants et des aboutissants des problèmes à régler. Cet examen devrait prendre la forme d'un document de stratégie incluant les aspects suivants :

- Description de la situation actuelle, et en particulier des aspects que le projet se propose de changer. Dans toute la mesure du possible, des critères mesurables devraient être identifiés afin de comparer la situation au début du projet avec celle prévalant à la fin.
- Description des enjeux politiques, économiques et sociaux en lien avec les droits et libertés au Togo, ainsi que des enjeux culturels et les rapports de force entre les diverses parties du pays.
- Description (cartographie) des parties prenantes susceptibles d'exercer une influence sur la situation que le projet se propose de changer. Ces parties prenantes incluront les autorités gouvernementales (au niveau national, régional et local), la société civile (ONG, syndicats, etc.), les acteurs économiques, les media, etc. Pour chacune des parties prenantes, on analysera son rôle actuel et futur, ainsi que la manière dont le projet pourrait s'adresser à elles.
- Une description des priorités du projet : étant donné qu'il sera sans doute impossible dans le cadre d'un futur projet de s'adresser à toutes les parties prenantes, le document stratégique expliquera lesquelles sont considérées comme prioritaires et pourquoi. Il expliquera aussi comment le projet compte s'adresser à ces parties prenantes prioritaires : quels messages, comment le message sera transmis, quels moyens d'action, quelles méthode de suivi et évaluation de ces actions ?
- Un cadre logique complet, décrivant la progression depuis les actions ponctuelles jusqu'à la réalisation des résultats intermédiaires et la contribution à l'objectif final. Le cadre logique inclura des détails sur les critères d'évaluation du succès de chaque phase du projet, et sur les sources d'information permettant d'apprécier ces critères.
- Cette stratégie de projet devra s'inscrire dans une approche à long terme, qui devrait dans l'idéal être commune au COPED et à d'autres ONG importantes au Togo.

- Une approche participative (séminaire réunissant experts et membres de la société civile, etc.) serait une bonne manière de mettre en route une réflexion qui aboutirait à la production du document stratégique recommandé.

(iii) Le nouveau projet devrait inclure un travail auprès d'acteurs institutionnels clés

La recommandation précédente demande que tout nouveau projet soit développé autour d'un document stratégique, ce qui permet de s'assurer que les activités prévues sont bien cohérentes avec les objectifs affichés. Elle recommande aussi de formuler des priorités. Toutefois, il est clair au vu du projet DL2T qu'un projet dans ce domaine ne peut être réellement efficace s'il n'inclut pas dans ses cibles prioritaires les acteurs institutionnels essentiels qui influent sur l'exercice des droits et libertés. Ces acteurs sont les forces de l'ordre (et les forces armées) ainsi que le secteur judiciaire. D'autres acteurs institutionnels jouent un rôle important (parlement, ministères régaliens).

(iv) Le COPED et ses partenaires devraient se former mieux en matière de droits de l'Homme

Le COPED a clairement manqué d'expertise en matière de droits de l'Homme dans la conduite du projet DL2T, comme le montre le contenu des formations et des documents d'information. Il est nécessaire de remédier à cette situation pour permettre au COPED et à ses partenaires de développer un message crédible auprès des institutions et des organisations de la société civile travaillant dans ce domaine.

(v) Le COPED devrait étudier l'opportunité de former de nouveaux partenariats avec la société civile

Le partenariat actuel entre le COPED, l'APER et le Centre Sogolon est insuffisant parce que ces deux dernières organisations manquent de capacité institutionnelle et d'expertise dans les domaines couverts par un éventuel projet succédant au DL2T. Des partenariats additionnels devraient être élaborés avec des organisations crédibles dans les domaines des droits des femmes et des droits économiques et sociaux en zones rurales.

(vi) Le FNUD devrait renforcer ses exigences en matière de rapports financiers

En se montrant plus exigeant sur les rapports financiers et en demandant plus d'information aux organisations, le FNUD se donnera le moyen de mieux superviser la mise en œuvre des projets qu'il finance, sans pour autant alourdir outre mesure la charge de travail pesant sur les ONG. Il est clair que les procédures du FNUD ont déjà changé depuis 2008, de sorte qu'un projet tel que DL2T ne serait plus aujourd'hui approuvé sans révisions allant dans le sens d'une plus grande rigueur dans la conception du projet et sa gestion. Toutefois il convient que le FNUD vérifie la pertinence de ses exigences en matière de rapports financiers.

VIII. Considérations générales et réflexions finales

(i) DL2T, un investissement

Il est clair que le présent rapport est relativement critique quant à la mise en œuvre du projet. Toutefois, les évaluateurs reconnaissent que les faiblesses qu'ils ont eu à relever tiennent beaucoup plus au manque d'expérience qu'à une quelconque mauvaise volonté des acteurs concernés. En ce sens, le projet aura été pour COPED et ses partenaires l'occasion de développer leurs capacités en matière de conception et de gestion de projet. Ils méritent d'être encouragés dans cette voie, ne serait-ce que parce que relativement peu d'acteurs compétents existent dans ce domaine au Togo.

(ii) Le FNUD, un rôle important

Comme indiqué plus haut, le Togo est un pays où peu de bailleurs sont présents. Parmi eux, aucun (à la seule exception de l'IEDDH) ne soutient de projets de l'envergure de DL2T dans le domaine de la démocratie et des droits de l'Homme – et l'IEDDH présente des exigences procédurales de nature à décourager de nombreuses ONG, ne serait-ce que parce qu'il ne finance que 80% du budget des projets soumis.

En ce sens, le FNUD correspond à une « niche » quelque peu négligée par les autres bailleurs, particulièrement dans les « petits » pays tels le Togo, où relativement peu de bailleurs sont actifs. Le FNUD semble particulièrement adapté à de tels pays puisqu'il peut y fonctionner sans présence de représentants sur le terrain.

IX. Limitations, contraintes et réserves

(i) Absence de déplacement en province

La seule limitation majeure rencontrée lors de cette évaluation a été liée à l'absence de déplacements en province. Un tel déplacement aurait permis de rencontrer des personnes vivant en zones rurales, qui auraient pu faire état de leurs impressions suite aux séances de sensibilisation. De même qu'il aurait permis de visiter une antenne locale du COPED et de rencontrer des personnes formées lors d'ateliers en province. Toutefois il n'y a pas particulièrement de raisons de penser qu'un tel déplacement aurait sensiblement modifié la teneur de l'évaluation, les informations pertinentes se trouvant pour l'essentiel à Lomé.

Annexe 1 : questions évaluatives (version anglaise)

DAC criterion	Evaluation Question	Related sub-questions
Relevance	To what extent was the project, as designed and implemented, suited to context and needs at the beneficiary, local, and national levels?	<ul style="list-style-type: none"> Were the objectives of the project in line with the needs and priorities for democratic development, given the context? Should another project strategy have been preferred rather than the one implemented to better reflect those needs, priorities, and context? Why? Were risks appropriately identified by the projects? How appropriate are/were the strategies developed to deal with identified risks? Was the project overly risk-averse?
Effectiveness	To what extent was the project, as implemented, able to achieve objectives and goals?	<ul style="list-style-type: none"> To what extent have the project's objectives been reached? To what extent was the project implemented as envisaged by the project document? If not, why not? Were the project activities adequate to make progress towards the project objectives? What has the project achieved? Where it failed to meet the outputs identified in the project document, why was this?
Efficiency	To what extent was there a reasonable relationship between resources expended and project impacts?	<ul style="list-style-type: none"> Was there a reasonable relationship between project inputs and project outputs? Did institutional arrangements promote cost-effectiveness and accountability? Was the budget designed, and then implemented, in a way that enabled the project to meet its objectives?
Impact	To what extent has the project put in place processes and procedures supporting the role of civil society in contributing to democratization, or to direct promotion of democracy?	<ul style="list-style-type: none"> To what extent has/have the realization of the project objective(s) and project outcomes had an impact on the specific problem the project aimed to address? Have the targeted beneficiaries experienced tangible impacts? Which were positive; which were negative? To what extent has the project caused changes and effects, positive and negative, foreseen and unforeseen, on democratization? Is the project likely to have a catalytic effect? How? Why? Examples?
Sustainability	To what extent has the project, as designed and implemented, created what is likely to be a continuing impetus towards democratic development?	<ul style="list-style-type: none"> To what extent has the project established processes and systems that are likely to support continued impact? Are the involved parties willing and able to continue the project activities on their own (where applicable)?
UNDEF value added	To what extent was UNDEF able to take advantage of its unique position and comparative advantage to achieve results that could not have been achieved had support come from other donors?	<ul style="list-style-type: none"> What was UNDEF able to accomplish, through the project, that could not as well have been achieved by alternative projects, other donors, or other stakeholders (Government, NGOs, etc). Did project design and implementing modalities exploit UNDEF's comparative advantage in the form of an explicit mandate to focus on democratization issues?

Annexe 2 : documents examinés

Contrat de location d'immeuble. Août 2009

Diverses correspondances administratives

- Document de présentation du COPED
- Fiches de présence aux séminaires de formation organisés
- Liste des thèmes d'émissions radiophoniques
- Rapport d'audit des comptes 2009 du COPED. Mars 2010
- Rapport de formation de femmes membres de partis politiques. Janvier 2009
- Rapport financier UNDEF. Janvier 2009
- Rapport général du Projet DL2T. Septembre 2010
- Rapport intermédiaire d'exécution de projet. Octobre 2009
- Rapport narratif final du Projet DL2T
- Règlement intérieur du DL2T
- Support de formation de femmes membres de partis politiques. Janvier 2009
- Support de séminaire de formation d'animateurs d'éducation civique. Février 2009
- Support de séminaire de formation de la jeunesse des partis politiques. Mai 2009
- Support de séminaire de formation des responsables de médias publics et privés. Juin 2009.

Annexe 3 : personnes rencontrées

Aimé Adi	Directeur, Amnesty International Togo
Minirou Arona	Directeur Général, cabinet d'expertise comptable CDAB
Adioa Awizoba	Membre de la HAAC
Amévi Dabla	Membre de la CVJR
Badié Hima	Représentant-résident, <i>National Democratic Institute</i> au Togo
Koudakpo Komlan	Chef des programmes, Radio Lomé
Raphaël Kpande-Adzare	Président, Ligue togolaise des droits de l'Homme
Assima Kpatcha	Secrétaire générale, Centre Sogolon
François Legonou	Évaluateur, COPED
Mohamed Tchakondo	Coordinateur national, APER
M. Tchakondo	Président, COPED
Issifou Taffa Tabiou	Président, CENI
Wilibronde Telou	Directeur, Radio Lomé

Et le personnel administratif du COPED

Annexe 4 : liste des abréviations

APER	Action pour la promotion de l'enfant rural
CENI	Commission électorale nationale indépendante
CNDH	Commission nationale des droits de l'Homme
COPED	Centre d'observation et de promotion de l'Etat de droit
CVJR	Commission vérité, justice et réconciliation
DL2T	Droits et libertés pour tous au Togo
FNUD	Fonds des Nations Unies pour la démocratie
HAAC	Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication
IEDDH	Instrument européen pour la démocratie et des droits de l'Homme
ONG	Organisation non-gouvernementale
UE	Union européenne