

**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 D'ÉVALUATION**



**TRANSTEC**  
PROJECT  
MANAGEMENT

**UDF-TOG-08-236 / Programme d'action pour l'implication des leaders religieux  
et leaders d'opinion communautaires dans la promotion de la démocratie et la  
pérennisation de la paix au Togo (AILERODEP)**

**Date : 14 juin 2012  
Résumé Exécutif en Anglais**

**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. Dzitossi Aményo Koutodzo, directeur de l'AIEPM-Togo et coordonnateur du projet, pour le temps passé avec les évaluateurs et l'abondance des informations fournies. Les évaluateurs sont également reconnaissants envers toutes les personnes rencontrées pour les informations qu'elles ont bien voulu partager.

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 avec le support d' Aurélie Ferreira, Responsable Évaluations. Eric Tourrés est Directeur de projet à Transtec.

---

## Table des matières

<b>I. EXECUTIVE SUMMARY.....</b>	<b>1</b>
<b>II. RESUME EXECUTIF .....</b>	<b>6</b>
<b>III. INTRODUCTION ET CONTEXTE DU PROJET .....</b>	<b>12</b>
(i) Objectifs du projet et de l'évaluation.....	12
(ii) Méthodologie de l'évaluation .....	12
(iii) Contexte national du projet.....	13
<b>IV. OBJECTIFS, STRATEGIE ET MISE EN ŒUVRE DU PROJET .....</b>	<b>15</b>
(i) Objectifs du projet .....	15
(ii) Logique d'intervention .....	16
(iii) Mise en œuvre du projet .....	17
<b>V. REPONSES AUX QUESTIONS EVALUATIVES .....</b>	<b>19</b>
(iv) Pertinence .....	19
(v) Effectivité .....	21
(vi) Efficience.....	22
(vii) Impact .....	24
(viii) Pérennité .....	25
<b>V. CONCLUSIONS .....</b>	<b>27</b>
<b>VI. RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>29</b>
<b>ANNEXE 1 : QUESTIONS EVALUATIVES (VERSION ANGLAISE) .....</b>	<b>31</b>
<b>ANNEXE 2 : DOCUMENTS EXAMINES .....</b>	<b>32</b>
<b>ANNEXE 3 : PERSONNES RENCONTREES .....</b>	<b>33</b>
<b>ANNEXE 4 : LISTE DES ABREVIATIONS.....</b>	<b>34</b>

---



## I. Executive Summary

### (i) *The project*

The project that is the subject of this evaluation report is called "Action Program for the involvement of religious leaders and community opinion leaders in promoting democracy and sustaining peace in Togo" (AILERODEP). It was implemented from 1 November 2009 to 30 October 2011 and had a total budget of US\$250,000. The implementing agency was the International Association of Educators for World Peace (*Association internationale des éducateurs pour la paix du monde*, AIEPM).

The project's objectives were:

- "To contribute to the establishment of a climate of peace in Togo ahead of the 2010 elections, through the involvement of religious leaders in the process of pacification of the country";
- "To strengthen institutional support to community organizations [chiefdoms, etc.] in the promotion of democracy and sustainable peace in Togo."

The project targeted the main religious denominations, giving priority to community and religious leaders, and among them especially women and youth.

### (ii) *Evaluation findings*

The project document had correctly analyzed the situation in Togo in respect of human rights and democracy. It noted the poor state of human rights and the recurrence of electoral violence, which peaked in 2005. However the inaccuracy of the analysis dented the project's **relevance**.

Other factors that reduced the relevance of the project were the limited involvement of religious faiths other than Protestant, and the reduced audience of these churches. This raises the issue of the sincerity of the project proposal submitted to UNDEF. The proposal clearly suggested that the Catholic Church had agreed to a partnership on the project with AIEPM. However the report of a late 2009 meeting between AIEPM and the Justice and Peace Commission of the Catholic Church proves that no such partnership had been agreed before the project proposal was submitted to UNDEF.

The proposal has identified a real problem in Togo, and the basic idea - to strengthen democracy by supporting religious and community leaders - was not in itself inappropriate. Some elements of the project were relevant. However the unclear design of the project, the lack of involvement of some religious denominations, and the failure of the proposal to address human rights violations actually committed in Togo, have greatly reduced their relevance.

In general, planned activities have been implemented. This is the main positive aspect of the project. The activities were the subject of detailed reports. The content of training sessions, awareness-raising activities and radio broadcasts, as described in reports, was appropriate to the issues covered. Interviews with participants in training sessions suggested that they had developed a good understanding of human rights challenges.

Nevertheless, the evaluators noted the following concerns regarding the **effectiveness** of the project:

- The "awareness-raising campaigns" were actually single events: whereas the word "campaign" suggests a series of inter-related activities, the project merely implemented individual public meetings, without following them up with other events.

- The quality of documents was not always good. Some documents, especially *the "Believers' Guide for the Election Period"*, were well-written and appropriate to the needs. On the other hand the newsletter was inadequate.
- Election observers were trained as planned, but the planned Interfaith Committee on Election Observation was not established. The report produced by the election observers was of low quality.

More generally, the project activities were not integrated into a coherent whole. As a result, the effectiveness of the project was weak.

The **efficiency** of the project left much to be desired. The main concerns were:

- High staff costs, not always clearly justified.
- High capital costs, also with weak justification. Some costs such as those for the website were much higher than prevailing market prices in Togo.
- Project management costs. For example, six regional focal points were funded irrespective of activities they implemented. Many other costs were related solely to project management, not to specific activities.

In this context, it is clear that the project did not make the best possible use of its financial resources.

It is also clear that the project manager did not have the managerial skills required for its implementation. In formal terms, real efforts have been made and the project manager was able to produce, at the request of the evaluators, various consultancy contracts and other documents relating to the implementation of activities. However, the management had shortcomings:

- The project manager acted without supervision.
- The project steering committee had only a marginal role in project management.
- There was little attempt to obtain buy-in from the religious groups targeted by the project.

It is therefore clear that the project has not fulfilled the criterion of efficiency, since the resources for activities were not consistent with the results obtained, both in strategic terms and in terms of execution.

The project was to help ensure that the religious and community leaders become "partners" for democracy and peace, and "mainstream" human rights in their work. Women leaders were to have an "active engagement" in decision-making process. The project was to help raise awareness of human rights and democracy.

The project may have had a positive **impact** (in terms of familiarization with human rights and democracy), first of all with participants in training sessions. The impact of activities on the wider target groups of parish and community members is much more difficult to identify. Neither the interviewees nor the project documents were able to identify specific impacts on these people.

The same applies to women leaders: those who participated in training may have benefitted in terms of knowledge, but the project managers could not identify specific changes in women's participation in public affairs that could have been attributable to the project.

Another outcome was expected to make churches "partners" for peace and democracy. Again, it is not possible to identify a measurable impact of the project.

In general, it is almost impossible to attribute any impact to the project on its target groups.

Three main reasons explain the limited impact of the project:

- Lack of follow-up and coherence of the activities.
- Lack of institutional development approach towards the participating church groups.

In conclusion, it is not possible to identify the impact of the project beyond the potential benefits for a few hundred training participants.

Project **sustainability** is affected by the low level of relevance of the project as it was conducted, the weakness of its management and the lack of impact of activities on target populations. Sustainability of the project is also reduced by the attitude of stakeholders: it was clear that the vast majority linked their participation in the existence of financial compensation.

The only identifiable elements of sustainability are related to practical aspects: it is clear that AIEPM was able, through the project, to rent and furnish premises and to pay its staff for 24 months. Overall however, it must be recognized that the project did not meet the criterion of sustainability.

### ***(iii) Conclusions***

- **The project lacked relevance.**

The project had correctly identified the need to involve religious groups - among others - in democratic processes and peace building. But its relevance was reduced because it was limited in practice to Protestant churches and failed to involve Togo's main religious groups.

- **The project proposal was misleading.**

The proposal submitted by AIEPM and approved by UNDEF clearly indicated that religious groups including the Catholic Church had agreed to implement the activities. The evaluation showed that this was not the case, and that the proposal had not been discussed or approved by religious groups before being submitted to UNDEF.

- **The quality of project implementation was low.**

Planned activities have mostly been carried out - the training and some published materials were of good quality. However effectiveness suffered from a lack of coordination and monitoring of each activity. The vague strategy and the lack of professionalism of those responsible for its implementation have ultimately made the project less effective than it could have been.

- **Project management was weak.**

The project has spent large sums to the management of activities and associated costs. Its management was centralized in the hands of the Director of AIEPM, who was not subjected to effective oversight. Project implementers did not demonstrate vision or strategic mobilization beyond the strict contractual requirements.

- **The project had no identifiable impact and was not sustainable.**

The project delivered results well below those that could be expected in view of the budget. Beyond the immediate training benefits drawn by those who attended, it is not possible to identify the project's impact on civil society. While the project contributed to supporting AIEPM thanks to funds allocated to its management, it is impossible to identify elements of sustainability in the project activities.

- **The project raises the question of the identification by UNDEF of misleading proposals.** UNDEF approved the project on the basis of misleading information. It is of course impossible to know today whether or not UNDEF would have agreed to fund this project if the non-involvement of the Catholic Church had been clear, and if it had known that no religious group had been involved in the project design. Misleading proposals are a challenge for UNDEF because it lacks the manpower to check proposals in detail. It seems

necessary to ensure that UNDEF has the means to prevent applicants from making misleading claims, without making the procedure overly burdensome.

- **The financial audit procedure is open to abuse.**

UNDEF requires organizations to establish plans to conduct an independent financial audit. However, the procedure allows applicants to freely select auditors. This leaves open the possibility that the audits lack rigor. It might be useful for UNDEF to consider the possibility of identifying independent audit firms.

#### ***(iv) Recommendations***

- **AIEPM must strengthen its governance.**

AIEPM should review its own governance procedures so as to ensure that its director is duly subject to appropriate supervision, including on the content and projects that the organization submits to donors. If necessary, the organization should seek advice from other non-governmental institutions, including religious structures, such as the Christian Council of Togo.

- **AIEPM must strengthen its project management capacity.**

Before implementing a new project, AIEPM should establish structures to ensure that weaknesses and difficulties encountered on this project will be avoided in the future. The organization should in particular:

- Set up a broader management team, in which administrative, financial and strategic responsibilities are distributed between different people.
- Ensure that financial controls check payments for administrative appropriateness and also in terms of their relevance to project objectives.
- Coordinate strategy (and project design) with other non-governmental organizations working on human rights and democracy.

The evaluators cannot recommend that AIEPM should seek new project financing until the above recommendations are implemented.

#### **UNDEF should establish procedures that further mitigate the risk of misleading proposals being approved.**

The selection procedure UNDEF is inherently based on a presumption of good faith on the part of applicant organizations. This attitude is in itself appropriate, and experience shows that it is generally justified. The procedure includes a number of safeguards aimed at reducing the risk that inappropriate proposals are supported. However, in view of the present project, it is recommended that UNDEF consider implementing additional safeguards. These would further limit the risk that misleading applications are considered for funding:

- Request formal proof of any alleged partnership. When a project proposal involves a partnership between the applicant and other organizations, the applicant should be required to provide a formal partnership agreement specifying the name of each organization concerned, their responsibilities in the project and the modalities of their participation (including any financial compensation arrangements). In addition, applicants should provide proof that any partnership agreement has been approved by the appropriate governance body of each partner organization, and enclose with the application a partnership agreement signed by appropriate representatives of each organization.
- Applicant organizations should be requested to explain how they will ensure that they have the institutional capacity to implement the project. This is particularly important in the case of applicants that do not have an established record of managing projects of a comparable size and duration to those funded by UNDEF. Smaller organizations may be encouraged, for example, to develop a "mentoring" relationship with other

civil society organizations. In all cases, the applicant should be requested to describe the relevant skills and experience of each member of the project leadership or management team.

- Applicant organizations should provide more detailed information about their governance structures, and the procedures they will put in place to supervise the project's manager or management team. Organizations should be requested to demonstrate that that project management staff are themselves subject to oversight by competent and experienced governance bodies such as boards of directors.

**UNDEF should ensure that financial audits are conducted by credible firms.**

In the current procedure, the organization implementing the project chooses the firm responsible for its financial audit. This leaves the door open to conflict of interests, because auditors may not prioritize the interests of UNDEF. An alternative approach should be considered, whereby the UNDEF may identify (following a tendering process) one or more audit firms in each country. Organizations implementing a project could be required to use one of these firms to perform the financial audit. This procedure could deter potential abuse. It is recommended that UNDEF should test this approach in pilot countries.

## II. Résumé Exécutif

### *(i) Le projet*

Le projet qui fait l'objet du présent rapport d'évaluation est dénommé « Programme d'actions pour l'implication des leaders religieux et leaders d'opinion communautaires dans la promotion de la démocratie et la pérennisation de la paix au Togo » (AILERODEP). Il a été mis en œuvre du 1<sup>er</sup> novembre 2009 au 30 octobre 2011, avec un budget total de 250 000 dollars US. L'agence de mise en œuvre était l'Association internationale des éducateurs pour la paix du monde (AIEPM).

Les objectifs du projet étaient les suivants :

- « Contribuer à l'instauration d'un climat de paix au Togo pour les élections de 2010 par l'implication des leaders religieux dans le processus de pacification du pays » ;
- « Renforcer l'appui institutionnel des organes communautaires [chefferies, etc] dans la promotion de la démocratie et la pérennisation de la paix au Togo. »

Le projet s'adressait aux principales confessions religieuses, donnant la priorité aux leaders communautaires et religieux, et parmi ceux-ci en particulier les femmes et les jeunes.

### *(ii) Évaluation du projet*

Le document de projet présentait une analyse correcte de la situation au Togo en ce qui concerne les droits de l'Homme et la démocratie. Il notait la mauvaise situation des droits humains et la violence électorale récurrente, ayant atteint un sommet en 2005. L'analyse restait vague parce qu'elle ne s'intéressait pas aux causes des faiblesses identifiées. Cette imprécision de l'analyse a écorné la **pertinence** du projet, dans la mesure où ces deux facteurs ont mené le projet à négliger les contraintes externes, en particulier la responsabilité des autorités gouvernementales dans les violations des droits humains au Togo.

Deux autres facteurs limitant la pertinence du projet furent la faible implication des confessions religieuses autres que protestantes et l'audience réduite de ces dernières. Cet élément est d'autant plus troublant qu'il pose la question de la sincérité de la proposition de projet soumise au FNUD. En effet, la lecture de celle-ci laissait clairement entendre que le partenariat de l'AIEPM avec l'église catholique était acquis. Or les minutes d'une réunion fin 2009 entre l'AIEPM et la Commission justice et paix de l'Eglise catholique prouvent qu'aucun partenariat n'avait été noué avant la soumission de la proposition au FNUD. Cette question est discutée en détail au chapitre IV (iii).

La proposition a identifié un réel problème au Togo, et l'idée de base – renforcer la démocratie par le soutien aux leaders religieux et communautaires – n'était pas en elle-même inappropriée. Certains éléments du projet étaient pertinents. Toutefois la conception extrêmement imprécise du projet, l'absence ou la faible implication de certaines confessions religieuses, et l'absence de réponse aux violations des droits humains effectivement commises au Togo, ont fortement réduit sa pertinence.

**Effectivité :** de manière générale, les activités prévues dans le document de projet ont été mises en œuvre. Il s'agit là du principal point positif du projet. Les activités menées ont fait l'objet de rapports détaillés. Le contenu des activités de formation et de sensibilisation, ainsi que celui des émissions radiophoniques, semblait – à en croire les rapports – approprié par rapport aux questions traitées. Les rencontres avec des personnes ayant participé à des formations ont suggéré qu'elles avaient compris les problèmes posés et les solutions proposées. Toutefois les évaluateurs notent les préoccupations suivantes quant à l'effectivité du projet :

- Les « campagnes de sensibilisations » étaient en fait des événements uniques. Il s'agissait en fait à chaque fois de réunions publiques sans lendemain et non pas d'une série d'actions suivies, comme le suggère le terme « campagne ».
- Qualité inégale des documents publics. Certains documents, en particulier le « *Guide du croyant en période électorale* » étaient de bonne qualité, bien écrits et correspondant bien aux besoins. Par contre la lettre d'information du projet ne remplissait que très partiellement son office consistant à informer sur les activités du projet et à soutenir l'action des points focaux et autres parties prenantes.
- Les observateurs électoraux ont été formés comme prévu, mais le Comité interreligieux d'observation des élections, prévu par le document de projet, n'a pas été mis en place. On notera par ailleurs que le rapport préparé par les observateurs et soumis à la Commission électorale nationale indépendante du Togo, est extrêmement succinct et dépourvu d'informations précises sur les activités effectivement menées par les observateurs (lieux de déploiement, observation ou non du dépouillement, etc). En l'absence de ces informations et de conclusions tirées par les observateurs de leurs activités, l'exercice d'observation manque de valeur.

Par ailleurs, les activités sont, dans leur ensemble, restées séparées les unes des autres. On ne notait aucune tentative de la part du gestionnaire du projet et de son Comité de pilotage d'intégrer les activités les unes aux autres – par exemple en faisant état dans les émissions radio des résultats détaillés de l'observation électorale, ou en liant les différentes formations entre elles.

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.

**L'efficacité** du projet AILERODEP laissait fortement à désirer, même dans l'optique constructive adoptée. Les principales sources de préoccupation sont les suivantes :

- Coûts de personnel élevés, parfois peu justifiés. Le projet a employé quatre personnes à temps plein, dont un chauffeur et un agent de sécurité. En outre il a impliqué plus de 180 jours de consultance et le paiement d'honoraires considérables (US\$3,800 sur 24 mois) pour l'animation du site Internet et la préparation de la lettre d'information. Ce niveau de coût – plus de US\$55,000 au total – est difficile à justifier.
- Coûts d'équipement élevés et peu justifiés. Le budget incluait l'achat, l'entretien et les frais d'utilisation d'un véhicule. D'autres frais étaient hors de proportion avec les coûts du marché au Togo. Par exemple, le budget pour l'accès à Internet et celui de l'achat d'un nom de domaine étaient des dizaines de fois supérieurs aux prix du marché local.
- Coût de gestion de projet. Un appui financier et en matériel a été fourni tout au long du projet aux six points focaux régionaux et à ceux des confessions religieuses. Cet appui était indépendant des activités effectivement menées par les points focaux. Par ailleurs, de nombreuses dépenses étaient liées à la seule gestion du projet.

Dans ces conditions, il est clair que le projet est loin d'avoir fait de ses ressources financières le meilleur usage possible.

Il est clair également que le gestionnaire du projet n'avait pas les capacités managériales requises pour sa mise en œuvre. Sur le plan formel, de réels efforts ont été fournis et le gestionnaire du projet a pu produire, à la demande des évaluateurs, les différents contrats de consultance et autres documents afférents à la mise en œuvre des activités. Toutefois la gestion présentait des insuffisances :

- La gestion était centralisée par le gestionnaire du projet, également directeur de l'AIEPM, agissant sans supervision.

- La structure de coordination du projet n'a joué qu'un rôle marginal dans la gestion.
- Le gestionnaire et les autres représentants de structures religieuses n'ont pas tenté d'encourager l'appropriation du projet par les groupes cibles.

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.

Le projet devait contribuer à ce que les leaders religieux et communautaires deviennent des « partenaires » pour la démocratisation et la paix, et « intègrent » les droits de l'Homme, et à ce que les femmes leaders aient un « engagement actif » dans les processus de décision. Il devait contribuer à sensibiliser la population aux droits de l'Homme et à la démocratie.

Le projet a pu avoir un **impact** positif (en termes de familiarisation avec les droits de l'Homme et la démocratie), tout d'abord auprès des personnes formées, essentiellement des leaders religieux et communautaires, hommes et femmes. L'impact des activités auprès du cercle plus large des membres des paroisses et des communautés est beaucoup plus difficile à déceler. Ni les personnes rencontrées ni les documents de projet n'ont pu identifier d'impacts spécifiques sur ces personnes.

Il en est de même pour les femmes leaders : celles qui ont participé aux formations en ont sans doute tiré un bénéfice en termes de connaissances, mais ni les rapports produits par l'AIEPM ni le directeur du projet n'ont pu identifier de changements spécifiques dans la participation des femmes aux affaires publiques, que l'on aurait pu attribuer au projet (tels que leur implication dans les exécutifs locaux, des actions communautaires, etc). Un autre des résultats attendus était de faire des églises des « partenaires » pour la paix et la démocratie. Là encore, il n'est pas possible d'identifier un impact mesurable du projet : ni partenariat entre groupes de femmes et autres organisations, ni action conjointe entre les personnes formées et les églises.

De manière générale, il est donc presque impossible d'attribuer au projet un quelconque impact sur ses groupes cibles. Trois raisons principales expliquent l'impact limité du projet :

- Manque de suivi et d'intégration des activités entre elles. Les activités du projet ont été menées séparément les unes des autres, sans tentative de les ordonner en un tout cohérent.
- Défaut d'une approche institutionnelle des églises. Pour faire de celles-ci des « partenaires » pour la paix et la démocratie, il aurait fallu les impliquer dans le projet de manière institutionnelle, et non à travers des délégués.
- Non-intégration de l'activité d'observation électorale avec les autres aspects du projet. La formation et le déploiement d'observateurs électoraux issus des églises et communautés ont été traités par le projet comme une fin en soi, et a absorbé un peu plus de 10% du budget du projet. L'activité d'observation n'a pas non plus été suivie, comme prévu à l'origine, par la création d'un Comité interreligieux d'observation des élections, de sorte que l'activité n'a fait l'objet d'aucun suivi au sein du projet.

En conclusion, il n'est pas possible d'identifier l'impact du projet au-delà des éventuels bénéfices que les quelques centaines (au maximum) de participants aux formations ont pu en tirer.

La **pérennité** du projet est affectée par le faible niveau de pertinence du projet tel qu'il a été mené, la qualité perfectible de sa gestion et le manque d'impact des activités menées auprès des populations cibles. La pérennité du projet est également réduite par l'attitude des parties prenantes, qui ont visiblement, dans leur grande majorité, lié leur participation à l'existence de compensations financières. Par ailleurs, il est impossible d'identifier des procédures ou des structures établies par le projet et ayant des chances de lui survivre.

Dans ce contexte, il faut malheureusement reconnaître que le projet ne remplit pas le critère de pérennité.

### **(iii) Conclusions**

- **Le projet AILERODEP a manqué de pertinence.** Le projet avait identifié correctement le besoin d'impliquer les groupes religieux – parmi d'autres – dans les processus démocratiques et la consolidation de la paix. Mais son approche, limitée dans les faits à des églises protestantes et faisant l'impasse sur les principales religions pratiquées au Togo, lui a retiré une bonne partie de sa pertinence.

- **La proposition a été approuvée sur des bases trompeuses.** La proposition présentée par l'AIEPM et approuvée par le FNUD indiquait clairement que le soutien des groupes religieux au projet était acquis – en particulier celui de l'Église catholique. L'évaluation a montré qu'il n'en était rien, et que la proposition n'avait pas été discutée ou approuvée par les groupes religieux avant d'être soumise au FNUD. Il est donc clair que la proposition soumise n'était pas sincère.

- **La qualité de l'exécution du projet était faible.** Si les activités ont pour l'essentiel été réalisées – les formations et certains produits ayant même été de bonne qualité – il n'en est pas allé de même avec l'effectivité du projet dans son ensemble. Le projet a souffert d'un manque de coordination et de suivi de chacune des activités. Le manque de rigueur de la stratégie et le manque de professionnalisme des personnes chargées de sa mise en œuvre ont *in fine* rendu le projet moins efficace qu'il aurait pu l'être.

- **La gestion du projet était chère et peu efficace.** Le projet a consacré des sommes élevées à la gestion des activités et aux coûts connexes. Sa gestion était centralisée entre les mains du directeur de l'AIEPM-Togo, qui agissait sans supervision effective. La réalisation des activités était suspendue à la présence de financements, sans que les parties prenantes ne démontrent de vision stratégique ni de mobilisation au-delà des strictes exigences contractuelles.

- **Le projet n'a eu ni impact ni pérennité.** Les sommes déboursées par le FNUD autorisaient à attendre du projet beaucoup plus, quantitativement et qualitativement, que ce qu'il a effectivement fourni. Au-delà des bénéfices immédiats tirés des formations par les participants, il n'est pas possible d'en identifier l'impact sur la société civile. De même, si le projet a contribué à pérenniser l'AIEPM grâce aux sommes allouées à sa gestion, il est impossible d'identifier des éléments de pérennisation liés aux activités elles-mêmes.

- **Le projet pose la question de la vérification par le FNUD de la sincérité des propositions.** L'approbation du projet par le FNUD s'est faite sur des bases trompeuses, comme relevé ci-dessus. Il est bien entendu impossible de savoir aujourd'hui si le FNUD aurait ou non accepté de financer ce projet si la non-implication de l'Église catholique avait été claire, ainsi que le fait qu'aucun groupe religieux n'avait été impliqué dans la conception du projet. La non-sincérité des demandes représente un défi pour le FNUD dans la mesure où il n'a pas les moyens humains de vérifier le détail des demandes. De fait, la légèreté des structures de gestion du FNUD contribue à sa flexibilité, par contraste avec les procédures beaucoup plus lourdes – et coûteuses – de bailleurs de fonds tels que l'Union européenne. Dans une certaine mesure, il est pertinent d'assumer un certain niveau de risque de demandes non fondées, en contrepartie duquel le FNUD peut rester une structure légère. Mais d'un autre côté il semble nécessaire que le FNUD se donne les moyens d'obliger les demandeurs à plus de sincérité – ne serait-ce que pour éviter de

développer une réputation de bailleur « facile » – sans toutefois alourdir excessivement la procédure.

▪ **Les procédures d'audit financier acceptées par le FNUD sont ouvertes aux abus.** Le FNUD exige que les organisations mettant les projets en œuvre procèdent à un audit financier indépendant. Toutefois la procédure permet le libre choix par les organisations du cabinet réalisant cet audit. Cela laisse la porte ouverte à la possibilité que l'audit manque de rigueur. Il pourrait être utile que le FNUD examine la possibilité d'identifier lui-même un ou plusieurs cabinets d'audit appropriés dans chaque pays où des projets ont lieu, sur la base d'un appel d'offre, et demande aux bénéficiaires d'utiliser les services de l'un de ces cabinets.

#### ***(iv) Recommandations***

▪ **L'AIEPM doit renforcer sa gouvernance.**

L'AIEPM devrait revoir ses propres procédures de gouvernance de manière à s'assurer que son directeur est dûment soumis à une supervision appropriée, y compris quant au contenu des projets que l'organisation soumet aux bailleurs de fonds. Si nécessaire, la branche togolaise de l'organisation devrait demander conseil à d'autres institutions non-gouvernementales, y compris des structures religieuses, telles que le Conseil chrétien du Togo.

▪ **L'AIEPM doit renforcer sa capacité de gestion de projets.**

Avant de mettre en œuvre un nouveau projet, l'AIEPM-Togo devrait mettre en place des structures destinées à garantir que les faiblesses et difficultés rencontrées sur le présent projet seront évitées à l'avenir. L'organisation devrait en particulier :

- Mettre en place une gestion plus collective, dans laquelle les responsabilités administratives, financières et stratégiques seront distribuées entre différentes personnes.
- Renforcer les contrôles financiers de manière à vérifier non seulement la régularité administrative des paiements, mais aussi leur pertinence vis-à-vis des projets et des objectifs stratégiques globaux de l'organisation.
- Coordonner la stratégie et la conception de projets avec des organisations de protection des droits de l'Homme et de consolidation de la démocratie ayant une bonne réputation à Lomé.

Sous réserve de la mise en œuvre des deux recommandations ci-dessus, les évaluateurs ne sauraient recommander que l'AIEPM obtienne de nouveaux financements de projets.

▪ **Le FNUD devrait renforcer les procédures destinées à réduire le risque que soient approuvées des propositions trompeuses.** La procédure de sélection du FNUD est par nature fondée sur une présomption de bonne foi de la part des organisations candidates. Cette attitude est en elle-même appropriée, et l'expérience montre qu'elle est en général justifiée. La procédure comprend un certain nombre de dispositions destinées à éviter que soit apporté un soutien à des propositions inappropriées. Toutefois le présent projet conduit à recommander que le FNUD étudie la possibilité d'ajouter à la procédure existante les éléments suivants, qui contribueraient à réduire plus encore le risque que des propositions insincères soient prises en considération :

- Exigence de preuve formelle certifiant tout partenariat supposé. Lorsqu'une proposition inclut le principe d'un partenariat entre l'organisation candidate et une ou plusieurs autres, la procédure devrait exiger que l'organisation candidate fournisse un accord formel de partenariat. Celui-ci devrait spécifier le nom de chaque organisation partenaire, les responsabilités des différents partenaires au sein du projet et les modalités de leur collaboration (y compris toute compensation financière). De plus l'organisation candidate devra apporter la preuve que tout accord de partenariat a été

approuvé par les instances appropriées chargées de la supervision de chacune des organisations partenaires et joindre un accord signé par les représentants habilités des organisations concernées, en annexe du document de projet.

- Information sur la capacité de l'organisation candidate à mettre le projet en œuvre de manière effective. Ceci est particulièrement important dans le cas d'organisations candidates qui n'ont pas par le passé mis en œuvre des projets d'une taille et d'une durée comparables aux projets soutenus par le FNUD. Les organisations candidates manquant d'expérience ou de capacité institutionnelle pourraient être encouragées à développer des relations de « mentoring » avec d'autres organisations de la société civile, même si celles-ci ne sont pas partenaires en ce qui concerne la mise en œuvre des activités. Dans tous les cas, les organisations candidates devraient être dans l'obligation de décrire les compétences et l'expérience de chaque membre de l'équipe chargée de diriger ou de gérer le projet.
- Information sur les structures de gouvernance de l'organisation candidate et sur les procédures qui seront mises en place pour superviser l'équipe de gestion du projet. Il serait utile de demander aux organisations de montrer que le gestionnaire chargé de la gestion du projet proposé fait lui-même (ainsi que son équipe) l'objet d'une supervision de la part des instances dirigeantes de l'organisation (par exemple de son conseil d'administration).

▪ **Le FNUD devrait s'assurer que l'audit financier des projets est réalisé par un cabinet crédible.** Dans la procédure actuelle, l'organisation mettant en œuvre le projet choisit elle-même le cabinet chargé de son audit financier. Cela laisse la porte ouverte à un certain laxisme de la part du cabinet concerné, qui peut ne pas donner la priorité aux intérêts du FNUD. On pourrait envisager une approche alternative, par laquelle le FNUD pourrait, dans chaque pays, identifier suite à un appel d'offres un ou plusieurs cabinets d'audits. Les organisations mettant en œuvre un projet devraient alors obligatoirement utiliser l'un de ces cabinets pour l'audit financier de leur projet. Cet ajout à la procédure pourrait dissuader d'éventuels abus. Il est recommandé que le FNUD teste cette approche dans quelques pays pilotes, afin de voir s'il est opportun de la généraliser.

### 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 « Programme d'actions pour l'implication des leaders religieux et leaders d'opinion communautaires dans la promotion de la démocratie et la pérennisation de la paix au Togo » (AILERODEP). Il a été mis en œuvre du 1<sup>er</sup> novembre 2009 au 30 octobre 2011, avec un budget total de 250 000 dollars US (dont 25 000 retenus pour les frais d'évaluation). L'agence de mise en œuvre était l'Association internationale des éducateurs pour la paix du monde (AIEPM). Deux partenaires devaient contribuer à la réalisation du projet :

- L'Association protestante des œuvres médico-sociales du Togo (APROMESTO), regroupant des Eglises protestantes pour des activités dans le domaine de la santé ;
- L'Organisation de la Charité pour un développement intégral (OCDI), association présentée par l'AIEPM comme liée à la Commission Justice et Paix de l'Eglise Catholique.

Dans les faits, l'APROMESTO fut remplacée par le Conseil Chrétien du Togo (CCT), regroupant des Eglises protestantes – le mandat de l'APROMESTO étant en effet restreint au domaine de la santé. Ni l'OCDI ni plus généralement l'Eglise Catholique n'ont participé à la mise en œuvre. Diverses Eglises protestantes, ainsi que d'autres groupes religieux minoritaires et un représentant d'une association liée à la religion animiste traditionnelle du Togo, faisaient partie des partenaires du projet. Les objectifs du projet étaient les suivants :

- « Contribuer à l'instauration d'un climat de paix au Togo pour les élections de 2010 par l'implication des leaders religieux dans le processus de pacification du pays » ;
- « Renforcer l'appui institutionnel des organes communautaires [chefferies, etc] dans la promotion de la démocratie et la pérennisation de la paix au Togo. »

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 démarrage (*Launch Note UDF-TOG-08-236*) qui a permis de dégager les thématiques spécifiques destinées à être explorées lors de la visite de terrain. Celle-ci s'est déroulée du 20 au 24 février 2012 et 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 :

- Le Directeur de l'AIEPM, qui était à la fois le concepteur du projet, son directeur et le signataire des contrats le concernant ; il avait sélectionné les organisations partenaires et présidait les réunions avec celles-ci ;
- Les représentants d'organisations de la société civile impliquées dans les activités du projet ;

- Certains des consultants et prestataires ayant réalisé des activités dans le cadre du projet (auteur de l'étude de base et rédacteur de la lettre d'information du projet).

Il n'a pas été possible de rencontrer des bénéficiaires finaux des activités, en raison de leur dispersion géographique. Toutefois des informations détaillées sur les activités de terrain étaient disponibles dans les rapports de l'AIEPM.

### ***(iii) Contexte national du projet***

Le projet est intervenu au cours d'une période d'importante transition dans les domaines de la démocratie et des droits de l'Homme au Togo, pays régulièrement épinglé ces vingt dernières années par la communauté internationale, notamment par les organisations internationales des droits de l'Homme, pour sa gestion des droits et des libertés. Cette situation a contribué à une impasse sociopolitique, un déclin économique et financier, une pauvreté croissante et à un désengagement des bailleurs de fonds.

#### **Chronologie politique du Togo**

2005 : Faure Gnassingbé élu président à la mort de son père ; élection entachée de fraude et de violence.

2006 : le « dialogue national inter-togolais » aboutit à la nomination d'un gouvernement d'union. L'UE reprend sa coopération, interrompue depuis 1993.

2007 : élections législatives marquées par des violences et irrégularités mais « globalement satisfaisantes » selon l'UE.

2009 : installation officielle de la CVJR, qui reste peu active jusqu'en 2011.

2010 : Faure Gnassingbé réélu président. Les craintes d'explosion de violence ne se concrétisent pas mais les fraudes restent.

2011 : la CVJR mène des auditions sur les violations passées des droits humains. Son rapport est attendu fin 2012.

2012 : reprise du dialogue national au sein du « Cadre permanent de dialogue et de concertation », qui réunit représentants de partis politiques et de la société civile. Sans résultat probant à ce jour.

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.

La situation de la gouvernance au Togo reste préoccupante. L'UE relève 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.

#### **Groupes cibles**

Le projet s'adresse aux principales confessions religieuses, donnant la priorité aux leaders communautaires et religieux, et parmi ceux-ci en particulier les femmes et les jeunes. Quatre grandes religions sont pratiquées au Togo. Les pourcentages de la population mentionnés pour chaque religion sont des estimations, issues pour l'essentiel des instances religieuses elles-mêmes. Il faut noter aussi que le degré d'organisation formelle des religions est variable – l'animisme, en particulier, n'étant pas représenté par une instance unique.

Par ordre d'importance du nombre de pratiquants, les quatre religions sont les suivantes :

- Animisme (estimé à environ 50% de la population)
- Catholicisme (environ 21% à 25% selon les sources<sup>1</sup>)
- Islam (12% à 15%)
- Protestantisme (7% à 9%)

Le Protestantisme est lui-même divisé en diverses Églises, revendiquant des dizaines de milliers de membres pour les plus importantes, et quelques milliers pour les plus petites. Il existe d'autres groupes religieux marginaux, dont la Soka Gakkai, émanation d'une secte bouddhiste japonaise, dont les représentants revendiquent plusieurs centaines de membres. La Soka Gakkai était représentée au sein du comité de pilotage du projet.

Les observateurs considèrent que les leaders religieux ont historiquement joué un rôle politique ambivalent au Togo : Certains ont sans conteste soutenu le régime de parti unique de l'ancien président, tandis que d'autres ont été accusés d'avoir tacitement encouragé la violence des élections de 2005. On continue de trouver des accusations de collusion entre autorités gouvernementales et religieuses. Toutefois les allégations selon lesquelles des autorités religieuses ont pu jouer un rôle dans les violences politiques des dernières années n'ont pas été prouvées.

Les personnalités religieuses animistes ne semblent pas exercer une influence politique coordonnée, même si leurs vues sont localement respectées. L'Église catholique est traditionnellement la mieux organisée et la plus visible dans le débat politique – l'Islam étant moins répandu sauf au nord du Togo, et les Églises protestantes ayant une audience sensiblement plus réduite.

---

<sup>1</sup> L'étude de base effectuée dans le cadre du projet donne des estimations. Il ne semble pas y avoir de statistiques officielles dans ce domaine.

## IV. Objectifs, stratégie et mise en œuvre du projet

### **(i) Objectifs du projet**

Selon le document de projet, le programme AILERODEP visait deux objectifs, dont le second était de fait subordonné au premier :

- « Contribuer à l'instauration d'un climat démocratique et pacifique au Togo avant, pendant et après les élections présidentielles de 2010, par l'implication des leaders religieux (...) avec le concours des organes communautaires de base que sont : chefferies, Conseils des anciens, Comité villageois de développement (CVD), femmes et jeunes. »
- « Renforcer l'appui institutionnel aux organes communautaires » nommés ci-dessus.

Les activités proposées (nommées « stratégies » dans le document de projet) étaient les suivantes :

- Plaidoyer auprès des responsables des confessions religieuses : églises protestantes du réseau APROMESTO, église catholique, communauté musulmane ;
- Ateliers de formation ;
- Structure de coordination du projet ;
- Campagnes de sensibilisation ;
- Production de documents sur le processus électoral ;
- Observation des élections de 2010 ;
- Site web et lettre d'information.

Sur le plan stratégique, ainsi que le décrit la section ci-dessus sur les groupes cibles, l'idée du projet était de renforcer le rôle des leaders religieux et communautaires comme force de paix, car ceux-ci « constituent d'excellents canaux de communication et de sensibilisation ». Le projet notait un certain nombre de défis à surmonter pour que les leaders religieux jouent ce rôle de manière effective : manque de connaissances sur les concepts de démocratie et de paix et non-implication comme partenaires dans la recherche de solutions aux conflits.

Concernant les leaders féminins, le document notait que leur rôle dans le domaine de la paix et de la démocratie était restreint par le manque de participation des femmes aux processus de prise de décision, « l'absence de culture de leadership responsable » parmi les femmes et l'insuffisance de leur capacité d'auto-animation, de mobilisation et de négociation. Le document notait enfin la non-implication des acteurs de base (Conseils des anciens, CVD, jeunes, chefs traditionnels et jeunes) dans la promotion de la démocratie.

La validité de ces prémisses est discutée au chapitre suivant, dans le cadre de l'examen de la pertinence du projet. Il faut noter toutefois que le document de projet ne cherchait pas à expliquer les raisons des défis identifiés, ni ne citait de sources pour les affirmations générales qu'il formulait. On note cependant un certain nombre d'approximations dans le document de projet, dont nous verrons qu'elles ont eu un impact sur sa mise en œuvre. Ainsi par exemple, le document a affirmé qu'il n'y avait « aucun risque pour que le projet ne puisse pas être exécuté » sur la base du fait que « l'acceptation du programme par les différentes confessions religieuses est un facteur garantissant [son] bon déroulement ». En fait toutes les confessions religieuses n'avaient pas accepté le projet.

De même, le document affirmait que la pérennité du projet était assurée par le fait que les confessions religieuses « sont représentées sur toute l'étendue du territoire ». Cela n'était pas le cas des confessions et communautés qui ont effectivement participé aux activités.

## (ii) Logique d'intervention

Activités principales*	Résultats attendus*	Objectif du projet**	Objectif** de développement
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestion du projet</li> <li>• Atelier de démarrage</li> <li>• Formation des points focaux</li> <li>• Site internet</li> <li>• Comité interreligieux d'observation des élections</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Structures opérationnelles pour le projet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Appui institutionnel aux organes communautaires</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Contribution à un climat de paix au Togo.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plaidoyer en direction des confessions religieuses</li> <li>• Déploiement de leaders religieux comme observateurs électoraux</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Les leaders religieux deviennent des partenaires pour la démocratisation et la paix</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Etude de base sur le rôle des religions dans la promotion des droits humains et de la paix</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Les leaders religieux et communautaires intègrent les droits de l'Homme, et des notions de gestion des conflits</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formation de leaders religieux féminins</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Engagement actif des femmes dans les processus de décision</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organisation de campagnes de sensibilisation locales</li> <li>• Production d'affiches</li> <li>• Production d'émissions de radio</li> <li>• Lettre d'information</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La population est sensibilisée aux droits humains et à la démocratie</li> </ul>		

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

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

Le tableau ci-dessus résume le document de projet et tente de clarifier sa logique d'intervention en mettant en rapport activités principales, résultats attendus et objectifs. Toutefois il faut noter que le document de projet manquait singulièrement de clarté et tendait à confondre activités et résultats. Il ne décrivait pas explicitement comment les résultats attendus devaient contribuer aux objectifs. De même, il confondait activités, résultats et stratégies.

On observe que les différentes activités proposées ne correspondaient que très imparfaitement aux résultats que le projet se proposait d'atteindre. Ainsi, les leaders religieux devaient devenir des « partenaires incontournables dans le processus de démocratisation et de pacification du Togo ». Mais rien n'était prévu pour développer des partenariats entre les leaders religieux et les autres parties prenantes en matière de démocratisation et de pacification (tels que les autorités locales et nationales, les media, etc). De même, aucune

activité n'était prévue pour que les leaders communautaires et religieux féminins puissent, à la suite des formations, effectivement contribuer aux processus de décision au niveau local. Plus généralement, la conception du projet a souffert de ce manque de clarté et de cohérence. Ainsi, des aspects purement administratifs – tels que l'appui financier aux « points focaux » du projet dans les différentes confessions religieuses – étaient mis sur le même plan que les activités du projet telles que les formations. Par ailleurs, la conception d'ensemble du projet ne prévoyait aucune synergie entre les différentes activités, comme par exemple l'établissement de liens entre les différents groupes de leaders communautaires.

### ***(iii) Mise en œuvre du projet***

La mise en œuvre du Projet a été gravement affectée par les facteurs suivants :

- Implication très partielle des leaders religieux traditionnels. La justification fondamentale du projet était que les leaders religieux avaient un rôle à jouer en matière de démocratie locale et de paix. Or, la principale religion au Togo est l'animisme, dont la pratique n'est pas unifiée et qui n'est pas représenté par une organisation unique. Le partenaire du projet « représentant » la pratique animiste n'y a joué qu'un rôle marginal.
- Non-implication de l'église catholique. Contrairement à ce que laissait entendre le document de projet, l'église catholique ne s'était aucunement engagée à participer au projet lors de sa conception et ne l'a pas rejoint par la suite. En effet, l'Eglise Catholique a mis en œuvre ses propres activités de promotion de la démocratie et d'observation électorale. Après l'approbation du projet par le FNUD, le directeur de l'AIEPM a tenu une réunion avec des représentants de la Commission Justice et Paix (CJP) de l'église catholique, fin 2009. Il ressort clairement des minutes de cette réunion que la CJP n'avait pas été consultée lors de la conception du projet, et qu'elle ne proposait nullement de s'y joindre. La mention dans le document de projet d'un partenariat avec la CJP était donc trompeuse. De même la mention, dans le rapport narratif final du projet, du « désistement » de l'église catholique est abusive, car elle suggère faussement que celle-ci s'était préalablement engagée dans le projet.
- Faible implication de la communauté musulmane. L'Union Musulmane du Togo était représentée parmi les organisations mettant en œuvre les activités du projet. Son représentant, rencontré par les évaluateurs, a fait état de son implication dans diverses activités de formation et de sensibilisation. Toutefois ces activités n'ont impliqué qu'un nombre restreint de leaders religieux musulmans, beaucoup trop faible pour que l'on puisse parler d'une implication de la communauté musulmane en tant que telle dans le projet. Comme indiqué au chapitre suivant, le projet n'a pas donné à l'implication de la communauté musulmane la même priorité que celle qu'il a donnée à l'implication des églises protestantes, pourtant nettement moins importantes que l'Islam en termes de nombre de fidèles.
- Faible audience des groupes religieux protestants effectivement impliqués. Les huit confessions protestantes représentées, réunies au sein du CCT étaient en fait les principales parties prenantes du projet. Contrairement aux autres confessions religieuses, leur implication dans le projet s'est faite avec l'accord du CCT, instance représentative de l'ensemble du groupe. Il reste que les confessions protestantes,

aussi respectables soient-elles, ne représentent qu'une faible proportion de la population togolaise.<sup>2</sup>

Il ressort de cette situation que seule une petite fraction des communautés religieuses du Togo, principalement des paroisses protestantes, ont en réalité fait l'objet d'activités du projet. Les seules activités conçues pour avoir une audience plus large – émissions de radio et distributions d'affiches et autres supports écrits – ont pu toucher d'autres groupes mais sans y cibler particulièrement les communautés et leaders religieux.

Dans ce contexte, il est difficile de considérer que l'objectif du projet a été réalisé ou même approché : les partenaires de mise en œuvre du projet (les huit églises protestantes, le groupe musulman et le groupe bouddhiste, ainsi que l'organisation de leaders communautaires) ont certes pu bénéficier de l'implication d'un représentant dans la structure de gestion du projet, et de la formation de certains de leurs membres. Toutefois cet aspect n'équivaut pas à un « appui institutionnel [aux] organes communautaires » prévu dans le document de projet.

A plus forte raison, il n'est pas possible de considérer que la mise en œuvre du projet a participé à l'objectif plus vaste de « contribuer à l'instauration d'un climat démocratique et paisible au Togo ». Le chapitre V du présent rapport revient sur cette question, analysée sous l'angle des différents critères évaluatifs.

---

<sup>2</sup> Aux groupes religieux mentionnés ci-dessus s'est ajoutée la branche togolaise de la Soka Gakkai. Son audience au Togo en tant que groupe religieux est négligeable, même si ses représentants ont activement contribué au projet et mènent par ailleurs d'utiles activités d'aide sociale.

## V. 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**

Le document de projet présentait une analyse correcte de la situation au Togo en ce qui concerne les droits de l'Homme et la démocratie. Il notait la mauvaise situation des droits humains et la violence électorale récurrente, ayant atteint un sommet en 2005. Il mentionnait également les « 22 engagements » pris par le Togo en 2004 en matière de démocratisation, ainsi que l'Accord politique global signé en 2006. Toutefois, à partir de ces incontestables éléments de faits, l'analyse proposée par le projet devient beaucoup plus vague. Elle repose sur les points suivants :

- Les confessions religieuses « ne peuvent rester indifférentes » aux processus de démocratisation et de pacification de la vie politique.
- L'implication des leaders religieux et communautaires dans ces processus « constituerait un atout inestimable » pour pérenniser la démocratie.
- L'implication des leaders religieux souffre de handicaps mentionnés ci-dessus au chapitre IV (i).
- Les leaders féminins manquent également de capacité, comme indiqué également ci-dessus.

L'analyse reste vague parce qu'elle ne s'intéresse pas aux causes des faiblesses identifiées. Toutefois ses conclusions ont été confirmées par l'étude de base menée au cours du projet, qui a montré la faible implication des leaders religieux dans la promotion et la protection des droits humains, et plus généralement le manque de capacité de ces leaders, dû en partie à leur méconnaissance de ce domaine. Toutefois ni le document de projet ni l'étude de base n'ont analysé les causes de cette méconnaissance ou le rôle qu'ont pu jouer les confessions religieuses dans le passé – y compris le soutien de nombreux leaders au gouvernement nondémocratique du président Eyadéma.

Cette absence de prise en compte du passé et l'imprécision de l'analyse ont fortement écorné la pertinence du projet ; dans la mesure où ces deux facteurs ont mené le projet à négliger les contraintes externes, en particulier la responsabilité des autorités gouvernementales dans les violations des droits humains au Togo. Il en est résulté que le projet n'a pas explicitement pris en compte la nécessité du plaidoyer auprès des autorités gouvernementales pour qu'elles respectent les droits humains et la démocratie. Les seules formes de plaidoyer prévues par le projet auprès des « institutions étatiques » visaient à les « impliquer davantage dans le programme » et non à les encourager à remédier aux violations des droits de l'Homme.

Deux autres facteurs limitant la pertinence du projet, mentionnés au chapitre précédent, furent la faible implication des confessions religieuses autres que protestantes et l'audience réduite de ces dernières. Cet élément est d'autant plus troublant qu'il pose la question de la sincérité de la proposition de projet soumise au FNUD.

En effet, la lecture de celle-ci laissait clairement entendre que le partenariat de l'AIEPM avec l'église catholique était acquis. La proposition faisait état d'un partenariat avec l'Organisation de la charité pour un développement intégral, elle-même présentée comme faisant partie de la Commission Justice et Paix du Togo, l'organisation de développement dirigée par l'Episcopat catholique. Or, comme indiqué au chapitre précédent, les minutes d'une réunion fin 2009 entre l'AIEPM et la CJP prouvent qu'aucun partenariat n'avait été noué avant la soumission de la proposition au FNUD. Il est impossible de savoir si la proposition de l'AIEPM aurait été approuvée si elle n'avait pas mentionné de partenariat avec l'église catholique. Mais en tout état de cause le projet, en n'impliquant pas cette dernière, a perdu en pertinence.

D'autres facteurs ont réduit la pertinence du projet. En particulier :

- On peut s'interroger sur l'ambition du projet de couvrir l'ensemble du Togo. Par rapport à cette ambition, le projet manquait d'ampleur puisqu'il n'a permis de former que moins de 300 personnes au total, toutes activités confondues (26 leaders religieux et communautaires formés comme point focaux, 121 leaders féminins et jeunes formés aux principes démocratiques ou techniques d'animation, plus une centaine d'observateurs électoraux<sup>3</sup>). Rapporté aux 30 préfectures (elles-mêmes divisées en 81 circonscriptions électorales) ce nombre est faible, d'autant plus que les observateurs électoraux n'avaient pas vocation à participer aux activités du projet. Une approche donnant la priorité à un nombre restreint de zones aurait pu éviter le risque de saupoudrage, qui a nuit au développement des capacités (voir section (ii), effectivité).
- L'absence d'analyse des risques a également réduit la pertinence du projet. Comme indiqué au chapitre précédent, la proposition de projet considérait qu'il n'y avait « aucun risque » quant à l'exécution du projet, parce que celui-ci avait été accepté par les groupes religieux. Outre que ce n'était pas le cas de l'église catholique, la proposition a ainsi évacué toute analyse des autres risques, tels que ceux liés à la volonté politique des autorités de remédier aux violations des droits de l'Homme et aux manquements aux processus démocratiques.
- La proposition n'aborde pas les risques liés au statut des femmes, semblant considérer que la formation de leaders féminins suffirait à assurer leur implication dans la prise de décision. De même, elle ne revient pas sur les risques liés à la non-implication des leaders communautaires dans la promotion de la démocratie, semblant là encore considérer que la seule sensibilisation de ces leaders y remédiera *ipso facto*, ce qui est une vue de l'esprit.

Malgré ces facteurs, certains éléments du projet étaient pertinents. Il s'agissait en particulier des éléments suivants :

- L'étude de base. Celle-ci a permis au projet de développer une image correcte du niveau de connaissance des leaders religieux en matière de droits humains et de démocratie. L'étude présentait certes des faiblesses méthodologiques : elle n'a couvert ni les leaders communautaires ni les leaders féminins, confirmant ainsi la priorité donnée aux groupes religieux, et parmi ceux-ci aux églises protestantes. Mais elle avait une dimension qualitative, son auteur faisant état de rencontres avec plus de 30 personnes.<sup>4</sup> On peut donc considérer qu'elle a aidé à mieux cibler les besoins des groupes religieux.

---

<sup>3</sup> Le nombre réel est un peu inférieur car certaines personnes ont participé à plus d'une formation.

<sup>4</sup> Les questionnaires et interviews n'ayant pas été réitérés à la fin du projet, il n'a malheureusement pas été possible de savoir sur la base de l'étude de base si le projet avait amélioré les connaissances des groupes religieux concernés.

- Les formations. Le projet a formé des superviseurs et points focaux, des leaders féminins et jeunes, ainsi que des observateurs électoraux. Il ne fait aucun doute que le besoin de formation existait – celui-ci était établi entre autres par l'étude de base. Par ailleurs, le contenu des formations, décrit dans des rapports ad hoc, était approprié.
- Campagnes de sensibilisation et émissions de radio. Celles-ci correspondaient également à un besoin dans la mesure où le manque d'information des citoyens sur leurs droits et les processus démocratiques a été perçu comme un facteur ayant contribué aux violences lors des élections de 2005 et 2007.

En conclusion, la proposition a identifié un réel problème au Togo, et l'idée de base – renforcer la démocratie par le soutien aux leaders religieux et communautaires – n'était pas en elle-même inappropriée. Certains éléments du projet étaient pertinents. Toutefois la conception extrêmement imprécise du projet, l'absence ou la faible implication de certaines confessions religieuses, et l'absence de réponse aux violations des droits humains effectivement commises au Togo, ont fortement réduit sa pertinence.

### **(ii) Effectivité**

De manière générale, les activités prévues dans le document de projet ont été mises en œuvre. Il s'agit là du principal point positif du projet :

- Une structure de gestion du projet a été mise en place sous la forme d'un Comité de pilotage ;
- Des réunions préliminaires expliquant le projet ont eu lieu avec les confessions religieuses, conclues par la tenue d'un « atelier de consensus » ;
- L'étude de base a été réalisée ;
- Les formations, campagnes de sensibilisation et émissions de radio prévues ont été réalisées ;
- Les observateurs électoraux ont été formés et envoyés sur le terrain lors des élections présidentielles de 2010 ;
- Des documents (affiches, lettre d'information) ont été produits, ainsi que des accessoires de campagne (tee-shirts) et un site internet.

Les activités menées ont fait l'objet de rapports détaillés, que le gestionnaire du projet a pu mettre à la disposition des évaluateurs dès que ceux-ci en ont formulé la demande. Cela montrait que le gestionnaire du projet avait mis en place de bonnes procédures de compte-rendu pour chaque activité.

Il ressortait de ces rapports que le contenu des activités de formation et de sensibilisation, ainsi que celui des émissions radiophoniques était approprié par rapport aux questions traitées. Les rencontres avec des personnes ayant participé à des formations ont suggéré qu'elles avaient compris les problèmes posés et les solutions proposées.<sup>5</sup>

Les évaluateurs, intervenant après la conclusion du projet, n'ont bien entendu pas pu assister aux activités. N'ayant pu rencontrer de personnes ayant assisté aux séances de sensibilisation (car celles-ci ont été tenues pour l'essentiel dans des zones rurales), les évaluateurs n'ont pas été en mesure de vérifier ce que des participants ont pu en retenir.

Malgré ces points positifs, les évaluateurs notent les préoccupations suivantes quant à l'effectivité du projet :

---

<sup>5</sup> Toutefois l'uniformité des réponses de certains participants aux questions posées par les évaluateurs a pu suggérer un certain manque de sincérité. On ne peut toutefois exclure des coïncidences.

- Les « campagnes de sensibilisations » étaient en fait des événements uniques. Selon les explications données par le gestionnaire du projet, 109 campagnes de sensibilisation menées à l'occasion des élections présidentielles et les 158 campagnes de sensibilisation sur les droits et devoirs du citoyen et les droits des femmes ont été réalisées. Mais il s'agissait en fait à chaque fois de réunions publiques sans lendemain et non pas d'une série d'actions suivies, comme le suggère le terme « campagne ». Par ailleurs, les animateurs des réunions publiques, qui ont été formés par le projet, ont aussi été payés pour tenir chaque réunion. Cela laisse entendre qu'en l'absence de paiement continu, les animateurs, quoique étant en principe issus eux-mêmes des communautés concernées, n'ont pas mené d'activités de réplication ou de suivi.
- Qualité inégale des documents publics. Certains documents, en particulier le « *Guide du croyant en période électorale* » étaient de bonne qualité, bien écrits et correspondant bien aux besoins. Par contre la lettre d'information du projet a fortement laissé à désirer. Cette lettre, dont 10 numéros ont été produits, a pris la forme d'un journal, elle relatait certaines des activités du projet mais contenait aussi des informations sans lien clair avec celui-ci. Par exemple, des articles sur l'évolution politique d'autres pays, ou bien le texte complet de conventions de l'ONU telle que celle de 1989 sur les droits de l'enfant (information utile en général, mais sans lien spécifique avec les activités du projet). La lettre d'information ne remplissait donc que très partiellement son office consistant à informer sur les activités du projet et à soutenir l'action des points focaux et autres parties prenantes.
- Les observateurs électoraux ont été formés comme prévu, mais le Comité interreligieux d'observation des élections, prévu par le document de projet, n'a pas été mis en place. On notera par ailleurs que le rapport préparé par les observateurs et soumis à la Commission électorale nationale indépendante du Togo, est extrêmement succinct et dépourvu d'informations précises sur les activités effectivement menées par les observateurs. Le rapport ne fait que sept pages (plus une douzaine de pages d'annexes listant les noms et lieux d'activité des observateurs), dont seulement deux concernent le déroulement du vote proprement dit. Ces deux pages sont elliptiques et ne suggèrent pas que les observateurs ont pu examiner les opérations de vote de manière détaillées. L'effectivité de leur formation et de leur intervention est donc douteuse.
- Un site internet a été créé comme prévu par le document de projet – il contenait des comptes-rendus d'activités liées au projet<sup>6</sup>. Toutefois le domaine n'était plus accessible en mai 2012.

Par ailleurs, les activités sont, dans leur ensemble, restées séparées les unes des autres. On ne notait aucune tentative de la part du gestionnaire du projet et de son Comité de pilotage d'intégrer les activités les unes aux autres – par exemple en faisant état dans les émissions radio des résultats détaillés de l'observation électorale, ou en liant les différentes formations entre elles.

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**

---

<sup>6</sup> L'adresse du site était [www.iaewp-togo.org](http://www.iaewp-togo.org).

Le critère de l'efficacité met en rapport les résultats obtenus et les ressources consacrées à leur obtention. L'évaluation du critère de l'efficacité 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. De manière générale, les évaluateurs ont de ce fait adopté une attitude constructive, n'attendant pas nécessairement que de stricts critères d'économie soient suivis dans la gestion de projet. Toutefois l'efficacité du projet AILERODEP laisse fortement à désirer, même dans l'optique constructive adoptée. Les principales sources de préoccupation étaient les suivantes :

- Coûts de personnel élevés, parfois peu justifiés. Le projet a employé quatre personnes à temps plein, dont un chauffeur et un agent de sécurité. En outre il a impliqué plus de 180 jours de consultance et le paiement d'honoraires considérables (US\$3,800 sur 24 mois) pour l'animation du site Internet et la préparation de la lettre d'information. Ce niveau de coût – plus de US\$55,000 au total pour les quatre personnes et le jours de consultance – est difficile à justifier au vu des salaires togolais et des responsabilités correspondantes ; par ailleurs certains des bénéficiaires d'honoraires ont aussi reçu des per diem pour leur participation à certaines activités de formation et des campagnes de sensibilisation.
- Coûts d'équipement élevés et peu justifiés. Le budget incluait l'achat, l'entretien et les frais d'utilisation d'un véhicule (et le salaire d'un chauffeur à plein temps) alors que la nécessité d'un tel véhicule pour le projet n'était pas explicitement justifiée par les rares déplacements en zones rurales. On peut aussi s'interroger sur la nécessité pour le projet de se servir de deux imprimantes (US\$700) et d'un projecteur vidéo haut de gamme (US\$1,150). D'autres frais (internet, achat d'un nom de domaine, etc) étaient hors de proportion avec les coûts du marché au Togo.
- Coût de gestion du projet. Un appui financier et en matériel a été fourni tout au long du projet aux six points focaux régionaux et à ceux des confessions religieuses. Cet appui était indépendant des activités effectivement menées par les points focaux. Par ailleurs, de nombreuses dépenses étaient liées à la seule gestion du projet : US\$3,000 pour des séances de travail de l'équipe de coordination et la confection de rapports ; US\$7,500 pour la seule « supervision » des campagnes de sensibilisation au niveau local ; US\$2,000 pour d'autres « séances de travail ».

Dans ces conditions, il est clair que le projet est loin d'avoir fait de ses ressources financières le meilleur usage possible. Au contraire il a concentré les dépenses sur l'AIEPM elle-même et sur un petit nombre de personnels, consultants et représentants religieux. Les activités sur le terrain, même entendues au sens le plus large (par exemple en y incluant les paiements aux points focaux non liés à des activités spécifiques et le coût du déploiement d'observateurs électoraux) ont représenté moins de la moitié du budget total du projet. Les autres sections du présent rapport montrent que le projet n'a eu que très peu de résultats tangibles ou durables. Pour ces raisons il est difficile de considérer que le projet a alloué de manière judicieuse les ressources fournies par le FNUD.

### **Qualité de la gestion du projet**

Il est clair également que le gestionnaire du projet n'avait pas les capacités managériales requises pour sa mise en œuvre. Sur le plan formel, de réels efforts ont été fournis et le gestionnaire du projet a pu montrer, à la demande des évaluateurs, les différents contrats de consultance et autres documents afférents à la mise en œuvre des activités. De même, les rapports de réunion et d'activités étaient correctement compilés et archivés, ce qui a

contribué à une gestion relativement transparente.<sup>7</sup> Toutefois la gestion présentait des insuffisances :

- La gestion était centralisée par le gestionnaire du projet, également directeur de l'AIEPM, agissant sans supervision. La structure internationale dont fait partie l'AIEPM-Togo n'a clairement joué aucun rôle dans la supervision du projet ; et le conseil d'administration de l'AIEPM-Togo n'a en pratique exercé aucune supervision sur la gestion du projet.
- La structure de coordination du projet n'a joué qu'un rôle marginal dans la gestion. Elle se réunissait rarement (et seulement à l'initiative du gestionnaire du projet), principalement pour prendre acte des décisions de déboursement des tranches successives de financement. Ni les membres de cette structure ni le gestionnaire du projet n'avaient conscience de leur responsabilité de faire en sorte que le projet obtienne effectivement les résultats promis dans le document de projet. Ils se contentaient de s'assurer que les activités prévues étaient réalisées sur le plan quantitatif (nombre de réunions tenues, de personnes formées, etc) mais pas nécessairement que des résultats qualitatifs étaient obtenus – alors que ceux-ci formaient l'essentiel des objectifs et résultats attendus.
- Le gestionnaire et les autres représentants de structures religieuses n'ont pas tenté d'encourager l'appropriation du projet par les groupes cibles. Les activités étaient conçues comme des services rendus et rémunérés, mais pas comme des étapes devant mener à des changements d'attitude et autres résultats et impacts en termes de renforcement de la démocratie et de la paix. Le fait que le projet a été conçu par l'AIEPM seule et soumis au FNUD sans consultation avec les églises a contribué à ce manque d'appropriation.

Il est donc nécessaire de conclure que le projet n'a pas rempli le critère d'efficience, 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 de contribuer à un climat de paix au Togo, à travers un appui institutionnel aux groupes religieux. Le projet devait contribuer à ce que les leaders religieux et communautaires deviennent des « partenaires » pour la démocratisation et la paix, et « intègrent » les droits de l'Homme, et à ce que les femmes leaders aient un « engagement actif » dans les processus de décision. Enfin le projet devait contribuer à sensibiliser la population aux droits de l'Homme et à la démocratie.

Comme noté ci-dessus, les activités ont pour l'essentiel été menées comme prévu. Les rencontres avec des personnes ayant participé aux formations ont confirmé que ces participants ont pu en retirer une meilleure compréhension des enjeux liés aux droits de l'Homme et à la démocratisation au Togo. Il ressort de cela que le projet a pu avoir un impact positif (en termes de familiarisation avec les droits de l'Homme et la démocratie), tout d'abord auprès des personnes formées, essentiellement des leaders religieux et communautaires, hommes et femmes.

L'impact des activités auprès du cercle plus large des membres des paroisses et des communautés est beaucoup plus difficile à identifier. Ces personnes ont pu recevoir des informations de qualité – par exemple le *Guide du croyant*, qui était un bon document. Elles

---

<sup>7</sup> Toutefois la transparence n'était pas totale. Par exemple les informations fournies sur l'achat et l'usage du véhicule étaient parcellaires : il n'était pas possible sur la base des données fournies de vérifier dans quelle mesure le véhicule avait été utilisé pour les besoins du projet.

ont pu être familiarisées avec les enjeux citoyens à travers les réunions publiques (« campagnes ») et les programmes radiophoniques. Mais ni les personnes rencontrées ni les documents de projet n'ont pu identifier des impacts spécifiques sur ces personnes.

Il en est de même pour les femmes leaders : celles qui ont participé aux formations en ont sans doute tiré un bénéfice en termes de connaissances, mais les gestionnaires du projet n'ont pas pu identifier de changements spécifiques dans la participation des femmes aux affaires publiques, que l'on aurait pu attribuer au projet. Un autre des résultats attendus était de faire des églises des « partenaires » pour la paix et la démocratie. Là encore, il n'est pas possible d'identifier un impact mesurable du projet.

De manière générale, il est donc presque impossible d'attribuer au projet un quelconque impact sur ses groupes cibles, à la seule exception possible des personnes qui ont directement bénéficié des activités de formation. Trois raisons principales expliquent l'impact limité du projet :

- Manque de suivi et d'intégration des activités entre elles. Les activités du projet ont été menées séparément les unes des autres, sans tentative de les ordonner en un tout cohérent. Par exemple, les « campagnes » étaient réduites à des événements uniques, alors que leurs effets auraient pu être renforcés par les émissions radio. De même, l'impact de l'observation électorale aurait pu être renforcé par des sessions d'information du public au niveau local.
- Défaut d'une approche institutionnelle des églises. Pour faire de celles-ci des « partenaires » pour la paix et la démocratie, il aurait fallu les impliquer dans le projet de manière institutionnelle, et non à travers des délégués. En outre, la sensibilisation aux droits de l'Homme (objet du présent projet) n'était qu'une étape initiale dans le processus « d'intégration » des droits dans les églises – mais le projet n'avait aucune stratégie pour encourager les étapes suivantes.
- Non-intégration de l'activité d'observation électorale avec les autres aspects du projet. La formation et le déploiement d'observateurs électoraux issus des églises et communautés a été traitée par le projet comme une fin en soi, et a absorbé un peu plus de 10% du budget du projet. Le rapport produit à l'issue du processus a montré la faible qualification des observateurs : le rapport ne dit quasiment rien de spécifique sur les activités d'observation elles-mêmes et leurs conclusions, et n'apporte aucune valeur ajoutée aux nombreux rapports d'observations produits par des organisations plus expertes dans ce domaine (y compris la Commission justice et paix de l'Eglise catholique). Il n'a pas non plus été suivi comme prévu à l'origine par la création d'un Comité interreligieux d'observation des élections, de sorte que l'activité n'a fait l'objet d'aucun suivi au sein du projet (les observateurs étaient issus des différents groupes religieux impliqués dans le projet).

En conclusion, il n'est pas possible d'identifier l'impact du projet au-delà des éventuels bénéfices que les quelques centaines (au maximum) de participants aux formations ont pu en tirer.

### **(v) Pérennité**

Comme pour les autres critères d'évaluation, la pérennité du projet est affectée par le faible niveau de pertinence du projet tel qu'il a été mené, la qualité perfectible de sa gestion et le manque d'impact des activités menées auprès des populations cibles. La pérennité du projet est également réduite par l'attitude des parties prenantes, qui ont visiblement, dans leur grande majorité, lié leur participation à l'existence de compensations financières. Aucun des représentants religieux n'a suggéré que des activités de suivi du projet pourraient être menées en l'absence de financements supplémentaires. Par ailleurs, il est impossible

d'identifier des procédures ou des structures établies par le projet et ayant des chances de lui survivre – ce qui aurait pu être le cas du Comité interreligieux d'observation des élections, qui n'a pas été mis en place, contrairement à ce qui était prévu.

Il est possible toutefois que les groupes religieux impliqués dans le projet voudront, sur la base des activités réalisées, continuer à s'impliquer dans les questions de droits humains et de démocratie. Mais cet éventuel développement reste une inconnue à la date de ce rapport, d'autant plus que la structure de coordination mise en place par le projet a cessé d'exister avec la fin des financements.

Les seuls éléments de pérennité identifiables sont liés aux aspects pratiques : il est clair que l'AIEPM-Togo a pu, grâce au projet, louer des locaux, les équiper et payer son personnel pendant 24 mois. Dans cette mesure, l'organisation s'est institutionnalisée. De même, son directeur a acquis une expérience de gestion qu'il n'avait pas auparavant.

Dans ce contexte, il faut malheureusement reconnaître que le projet ne remplit pas le critère de pérennité.

## V. 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 AILERODEP a manqué de pertinence**

Le projet avait identifié correctement le besoin d'impliquer les groupes religieux – parmi d'autres – dans les processus démocratiques et la consolidation de la paix. Mais son approche, limitée dans les faits à des églises protestantes et faisant l'impasse sur les principales religions pratiquées au Togo, lui a retiré une bonne partie de sa pertinence.

### **(ii) La proposition a été approuvée sur des bases trompeuses**

La proposition présentée par l'AIEPM et approuvée par le FNUD indiquait clairement que le soutien des groupes religieux au projet était acquis – en particulier celui de l'Eglise catholique. L'évaluation a montré qu'il n'en était rien, et que la proposition n'avait pas été discutée ou approuvée par les groupes religieux avant d'être soumise au FNUD. Il est donc clair que la proposition soumise n'était pas sincère.

### **(iii) La qualité de l'exécution du projet était faible**

Si les activités ont pour l'essentiel été réalisées – les formations et certains produits ayant même été de bonne qualité – il n'en est pas allé de même avec l'effectivité du projet dans son ensemble, qui a souffert d'un manque de coordination et de suivi de chacune des activités. Le manque de rigueur de la stratégie et le manque de professionnalisme des personnes chargées de sa mise en œuvre ont *in fine* rendu le projet moins efficace qu'il aurait pu l'être.

### **(iv) La gestion du projet était chère et peu efficace**

Le projet a consacré des sommes élevées à la gestion des activités et aux coûts connexes. Sa gestion était centralisée entre les mains du directeur de l'AIEPM-Togo, qui agissait sans supervision effective. La réalisation des activités était suspendue à la présence de financements, sans que les parties prenantes ne démontrent de vision stratégique ni de mobilisation au-delà des strictes exigences contractuelles.

### **(v) Le projet n'a eu ni impact ni pérennité**

Les sommes déboursées par le FNUD autorisaient à attendre du projet beaucoup plus, quantitativement et qualitativement, que ce qu'il a effectivement fourni. Au-delà des bénéfices immédiats tirés des formations par ceux qui y ont participé, il n'est pas possible d'en identifier l'impact sur la société civile. De même, si le projet a contribué à pérenniser l'AIEPM grâce aux sommes allouées à sa gestion, il est impossible d'identifier des éléments de pérennisation liés aux activités elles-mêmes.

### **(vi) Le projet pose la question de la vérification par le FNUD de la sincérité des propositions.**

L'approbation du projet par le FNUD s'est faite sur des bases trompeuses, comme relevé ci-dessus. Il est bien entendu impossible de savoir aujourd'hui si le FNUD aurait ou non accepté de financer ce projet si la non-implication de l'Eglise catholique avait été claire, ainsi que le fait qu'aucun groupe religieux n'avait été impliqué dans la conception du projet. La

non-sincérité des demandes représente un défi pour le FNUD dans la mesure où il n'a pas les moyens humains de vérifier le détail des demandes. De fait, les structures de gestion du FNUD contribuent à sa flexibilité, par contraste avec les procédures beaucoup plus lourdes – et coûteuses – de bailleurs de fonds tels que l'Union européenne. Dans une certaine mesure, il est pertinent d'assumer un certain niveau de risque de demandes non fondées, en contrepartie duquel le FNUD peut rester une structure légère. Mais d'un autre côté il semble nécessaire que le FNUD se donne les moyens d'obliger les demandeurs à plus de sincérité – ne serait-ce que pour éviter de développer une réputation de bailleur « facile » – sans toutefois alourdir excessivement la procédure.

***(vii) Les procédures d'audit financier acceptées par le FNUD sont ouvertes aux abus.***

Le FNUD exige que les organisations mettant les projets en œuvre procèdent à un audit financier indépendant. Toutefois la procédure permet le libre choix par les organisations du cabinet réalisant cet audit. Cela laisse la porte ouverte à la possibilité que l'audit manque de rigueur. Il pourrait être utile que le FNUD examine la possibilité d'identifier lui-même un cabinet d'audit approprié.

## VI. Recommandations

Ces recommandations dérivent des conclusions de l'évaluation. Elles sont toutes adressées à l'AIEPM-Togo d'une part, au FNUD de l'autre.

### **(i) L'AIEPM-Togo doit renforcer sa gouvernance**

L'AIEPM-Togo devrait revoir ses propres procédures de gouvernance de manière à s'assurer que son directeur est dûment soumis à une supervision appropriée, y compris quant au contenu des projets que l'organisation soumet aux bailleurs de fonds. Si nécessaire, la branche togolaise de l'organisation devrait demander conseil à d'autres institutions non-gouvernementales, y compris des structures religieuses, telles que le Conseil chrétien du Togo.

### **(ii) L'AIEPM doit renforcer sa capacité de gestion de projets**

Avant de mettre en œuvre un nouveau projet, l'AIEPM-Togo devrait mettre en place des structures destinées à garantir que les faiblesses et difficultés rencontrées sur le présent projet seront évitées à l'avenir. L'organisation devrait en particulier :

- Mettre en place une gestion plus collective, dans laquelle les responsabilités administratives, financières et stratégiques seront distribuées entre différentes personnes.
- Renforcer les contrôles financiers de manière à vérifier non seulement la régularité administrative des paiements, mais aussi leur pertinence au vu des objectifs stratégiques de l'organisation et des projets.
- Coordonner la stratégie (et la conception de projets) avec des organisations de protection des droits de l'Homme et de consolidation de la démocratie ayant une bonne réputation à Lomé.

Sous réserve de la mise en œuvre des deux recommandations ci-dessus, les évaluateurs ne sauraient recommander que l'AIEPM obtienne de nouveaux financements de projets.

### **(iii) Le FNUD devrait renforcer les procédures destinées à réduire le risque d'approbation de propositions trompeuses**

La procédure de sélection du FNUD est par nature fondée sur une présomption de bonne foi de la part des organisations candidates. Cette attitude est en elle-même appropriée, et l'expérience montre qu'elle est en général justifiée. La procédure comprend un certain nombre de dispositions destinées à éviter que soit apporté un soutien à des propositions inappropriées. Toutefois le présent projet conduit à recommander que le FNUD étudie la possibilité d'ajouter à la procédure existante les éléments suivants, qui contribueraient à réduire plus encore le risque que des propositions insincères soient prises en considération :

- Exigence de preuve formelle certifiant tout partenariat supposé. Lorsqu'une proposition inclut le principe d'un partenariat entre l'organisation candidate et une ou plusieurs autres, la procédure devrait exiger que l'organisation candidate fournisse un accord formel de partenariat. Celui-ci devrait spécifier le nom de chaque organisation partenaire, les responsabilités des différents partenaires au sein du projet et les modalités de leur collaboration (y compris toute compensation financière). De plus l'organisation candidate devra apporter la preuve que tout accord de partenariat a été approuvé par les instances appropriées chargées de la supervision de chacune des organisations partenaires et joindre un accord signé par les représentants habilités des organisations concernées, en annexe du document de projet.
- Information sur la capacité de l'organisation candidate à mettre le projet en œuvre de manière effective. Ceci est particulièrement important dans le cas d'organisations

candidates qui n'ont pas par le passé mis en œuvre des projets d'une taille et d'une durée comparables aux projets soutenus par le FNUD. Les organisations candidates manquant d'expérience ou de capacité institutionnelle pourraient être encouragées à développer des relations de « mentoring » avec d'autres organisations de la société civile, même si celles-ci ne sont pas partenaires en ce qui concerne la mise en œuvre des activités. Dans tous les cas, les organisations candidates devraient être dans l'obligation de décrire les compétences et l'expérience de chaque membre de l'équipe chargée de diriger ou de gérer le projet.

- Information sur les structures de gouvernance de l'organisation candidate et sur les procédures qui seront mises en place pour superviser l'équipe de gestion du projet. Il serait utile de demander aux organisations de montrer que le gestionnaire chargé de la gestion du projet proposé fait lui-même (ainsi que son équipe) l'objet d'une supervision de la part des instances dirigeantes de l'organisation (par exemple de son conseil d'administration).

***(iv) Le FNUD devrait s'assurer que l'audit financier des projets est réalisé par un cabinet crédible***

Dans la procédure actuelle, l'organisation mettant en œuvre le projet choisit elle-même le cabinet chargé de son audit financier. Cela laisse la porte ouverte à un certain laxisme de la part du cabinet concerné, qui peut ne pas donner la priorité aux intérêts du FNUD. On pourrait envisager une approche alternative, par laquelle le FNUD pourrait, dans chaque pays, identifier suite à un appel d'offres un ou plusieurs cabinets d'audits. Les organisations mettant en œuvre un projet devraient alors obligatoirement utiliser l'un de ces cabinets pour effectuer l'audit financier. Cet ajout à la procédure pourrait dissuader d'éventuels abus. Il est recommandé que le FNUD teste cette approche dans quelques pays pilotes, afin de voir s'il est opportun de la généraliser.

## 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"> <li>Were the objectives of the project in line with the needs and priorities for democratic development, given the context?</li> <li>Should another project strategy have been preferred rather than the one implemented to better reflect those needs, priorities, and context? Why?</li> <li>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?</li> </ul>
Effectiveness	To what extent was the project, as implemented, able to achieve objectives and goals?	<ul style="list-style-type: none"> <li>To what extent have the project's objectives been reached?</li> <li>To what extent was the project implemented as envisaged by the project document? If not, why not?</li> <li>Were the project activities adequate to make progress towards the project objectives?</li> <li>What has the project achieved? Where it failed to meet the outputs identified in the project document, why was this?</li> </ul>
Efficiency	To what extent was there a reasonable relationship between resources expended and project impacts?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Was there a reasonable relationship between project inputs and project outputs?</li> <li>Did institutional arrangements promote cost-effectiveness and accountability?</li> <li>Was the budget designed, and then implemented, in a way that enabled the project to meet its objectives?</li> </ul>
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"> <li>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?</li> <li>Have the targeted beneficiaries experienced tangible impacts? Which were positive; which were negative?</li> <li>To what extent has the project caused changes and effects, positive and negative, foreseen and unforeseen, on democratization?</li> <li>Is the project likely to have a catalytic effect? How? Why? Examples?</li> </ul>
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"> <li>To what extent has the project established processes and systems that are likely to support continued impact?</li> <li>Are the involved parties willing and able to continue the project activities on their own (where applicable)?</li> </ul>
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"> <li>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).</li> <li>Did project design and implementing modalities exploit UNDEF's comparative advantage in the form of an explicit mandate to focus on democratization issues?</li> </ul>

## **Annexe 2 : documents examinés**

Outre les documents fournis par le FNUD (document de projet, rapports intermédiaire et final, etc) les évaluateurs on consulté les documents suivants fournis par l'AIEPM-Togo :

- Tableau des voyages AILERODEP
- Etude de base AIEPM
- Rapport Séance Commission Justice et Paix
- Listes des personnes formées (leaders féminins, observateurs électoraux, animatrices, participants aux autres sessions)
- Rapport annuel AIEPM 2010
- Rapport de synthèse, AIEPM 2009
- Rapport d'Audit AIEPM 2011
- Rapport général d'exécution du contrat formation en PTME 2011
- Rapport général de synthèse AILERODEP 2 ans

## Annexe 3 : personnes rencontrées

Nom et prénom	Poste
<b>Membres du Comité de pilotage</b>	
AMEDODZI Agbényo	Conseil chrétien
KORECONDE A. Moussa	Union Musulmane
GBODOSSOU-ADJEVI Ida	Soka Gakkai
TATAGAN AGBI Komlan	EEPT
KOUTODZO Dzitossi Aményo	Directeur, AIEPM, Coordonnateur AILERODEP
M. AMEGATSE	Représentant, Comité villageois de développement
<b>Personnes ressources</b>	
AFANVI Kodjo	Journaliste, animateur de la Newsletter
KAKPO Yawo Senyeebia	Professeur de Droit, auteur de l'Etude de base
<b>Points focaux</b>	
AFIDEGNON Ayéfounè Théophile	Pasteur, ETEM
YAOVI Kodjo	Pasteur, A/D
AKAKPO Yao Maurice	Pasteur, Convention baptiste du Togo
GABA Benjamin	Pasteur, Eglise méthodiste du Togo
TSENUEKPOR Kokoutsè	SGI
Mme LAWSON	Pasteur, EEPT, Assistante du Point focal

## Annexe 4 : liste des abréviations

A/D	Eglise des assemblées de Dieu
AIEPM	Association internationale des éducateurs pour la paix du monde
AILERODEP	Programme d'actions pour l'implication des leaders religieux et leaders d'opinion communautaires dans la promotion de la démocratie et la pérennisation de la paix au Togo
APROMESTO	Association protestante des œuvres médico-sociales du Togo
CBT	Convention baptiste du Togo
CCT	Conseil chrétien du Togo
CJP	Commission justice et paix
CNDH	Commission nationale des droits de l'Homme
CVD	Comité villageois de développement
CVJR	Commission vérité, justice et réconciliation
EEPT	Eglise évangélique presbytérienne du Togo
EMT	Eglise méthodiste du Togo
FNUD	Fonds des Nations Unies pour la démocratie
OCDI	Organisation de la charité pour un développement intégral
UE	Union européenne